



CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI



GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DELL'ANNO 2025

*Riunione straordinaria della Corte costituzionale
del 26 marzo 2026
presieduta da Giovanni Amoroso*

Palazzo della Consulta

**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE
DELL'ANNO 2025**

*Riunione straordinaria della Corte costituzionale
del 26 marzo 2026
presieduta da Giovanni Amoroso*

A cura e con il coordinamento di Riccardo Nevola

Indici realizzati da Riccardo Nevola

Redazione dei testi:

Riccardo Nevola, Lorenzo Carbonara, Maria Alessandra Scurati Manzoni, Gioconda Verrengia, Claudia Giulia

Composizione: Mariangela Prestipino

INDICE GENERALE

Sommario	pag. 7
Indice analitico	pag. 9
Introduzione.....	pag. 65
Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2025	pag. 67
Elenco delle voci	pag. 579
Elenco delle decisioni esaminate nella Parte II (Profili sostanziali) e relative pagine di trattazione o citazione.....	pag. 583

SOMMARIO

Introduzione	pag. 65

Parte I – Profili processuali

Capitolo I	Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale	pag. 67
Capitolo II	Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale.....	pag. 93
Capitolo III	Il giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni....	pag. 107
Capitolo IV	Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.....	pag. 115
Capitolo V	Il giudizio di ammissibilità delle richieste di <i>referendum</i> abrogativo	pag. 123

Parte II – Profili sostanziali

Capitolo I	Principi fondamentali	pag. 125
Capitolo II	Diritti e doveri degli individui	pag. 163
	<i>Sezione I I rapporti civili</i>	pag. 163
	<i>Sezione II I rapporti etico sociali</i>	pag. 262
	<i>Sezione III I rapporti economici</i>	pag. 289
	<i>Sezione IV I rapporti politici</i>	pag. 335
	<i>Sezione V I tributi</i>	pag. 342
	<i>Sezione VI La tutela dei diritti nella giurisdizione</i>	pag. 359
Capitolo III	L'ordinamento della Repubblica	pag. 395
	<i>Sezione I L'ordinamento dello Stato</i>	pag. 395
	- <i>La funzione di garanzia costituzionale</i>	pag. 395
	- <i>Il Parlamento</i>	pag. 402
	- <i>La funzione normativa</i>	pag. 403
	- <i>La pubblica amministrazione</i>	pag. 429
	- <i>L'ordinamento giurisdizionale</i>	pag. 450
	- <i>La Corte dei conti</i>	pag. 461
	<i>Sezione II Le autonomie territoriali</i>	pag. 462
	- <i>L'organizzazione delle Regioni</i>	pag. 462
	- <i>La funzione legislativa</i>	pag. 468
	- <i>La funzione amministrativa</i>	pag. 521
	- <i>L'autonomia differenziata</i>	pag. 522
	- <i>Il principio cooperativo</i>	pag. 522
	- <i>Il potere sostitutivo</i>	pag. 523
	- <i>Gli enti locali</i>	pag. 524
	- <i>Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome</i>	pag. 529
	- <i>L'autonomia finanziaria</i>	pag. 542

Capitolo IV	La Repubblica, l'ordinamento dell'Unione europea, il sistema CEDU e il diritto internazionale	pag. 546
<i>Sezione I</i>	<i>Diritto interno e diritto dell'Unione europea</i>	<i>pag. 546</i>
<i>Sezione II</i>	<i>Diritto interno e sistema CEDU</i>	<i>pag. 565</i>
<i>Sezione III</i>	<i>Diritto interno e diritto internazionale</i>	<i>pag. 571</i>

INDICE ANALITICO

Parte I

Profili processuali

Capitolo I

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

<i>1. Premessa</i>	pag. 67
<i>2. I giudici a quibus e la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale</i>	pag. 67
<i>3. Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo e giudizio di legittimità costituzionale</i>	pag. 68
<i>4. L'ordinanza di rimessione</i>	pag. 71
4.1. La notificazione e la forma.....	pag. 72
4.2. Il contenuto	pag. 72
4.2.1. La descrizione della fattispecie concreta e la motivazione sulla rilevanza	pag. 73
4.2.2. La motivazione sulla non manifesta infondatezza	pag. 74
4.2.3. L'individuazione dei termini della questione	pag. 75
4.2.4. L'indicazione dell'intervento richiesto alla Corte	pag. 77
<i>5. La riproposizione delle questioni</i>	pag. 79
<i>6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale</i>	pag. 79
<i>7. Il parametro del giudizio</i>	pag. 80
<i>8. La questione di legittimità costituzionale e i poteri interpretativi dei giudici comuni</i>	pag. 82
8.1. Il tentativo di interpretazione adeguatrice e l'inammissibile richiesta di avallo interpretativo	pag. 82
8.2. Il diritto vivente	pag. 84
<i>9. Il contraddittorio di fronte alla Corte</i>	pag. 84
9.1. La costituzione delle parti	pag. 85
9.2. L'intervento di terzi	pag. 85
9.3. Il deposito di opinioni da parte degli <i>amici curiae</i>	pag. 87
9.4. I poteri delle parti costituite e degli intervenienti	pag. 87
<i>10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause</i>	pag. 88
<i>11. Le decisioni della Corte</i>	pag. 88
11.1. I provvedimenti interlocutori.....	pag. 88
11.2. Le decisioni processuali	pag. 89
11.3. Le decisioni di rigetto	pag. 90
11.4. Le decisioni di accoglimento.....	pag. 91
<i>12. La correzione degli errori materiali</i>	pag. 92

Capitolo II

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

1. Premessa	pag. 93
2. Il ricorso.....	pag. 93
2.1. Il contenuto del ricorso	pag. 93
2.1.1. L'individuazione delle disposizioni denunciate	pag. 94
2.1.2. L'indicazione dei parametri	pag. 95
2.1.3. La motivazione e la definizione dei termini delle questioni.....	pag. 95
2.2. La notifica del ricorso; i termini per ricorrere	pag. 98
2.3. I rapporti con la delibera autorizzativa	pag. 99
3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale	pag. 100
4. Il parametro del giudizio	pag. 100
4.1. I parametri invocati	pag. 100
4.2. La diversa posizione costituzionale dello Stato e delle autonomie (la "ridondanza")	pag. 100
4.3. L'ordine di priorità nell'esame delle censure	pag. 101
5. L'interesse a ricorrere	pag. 101
5.1. La nozione e la verifica della sua sussistenza	pag. 101
5.2. L'irrelevanza dell'acquiescenza	pag. 101
5.3. Le vicende dell'interesse.....	pag. 102
5.3.1. La cessazione della materia del contendere	pag. 102
5.3.2. L'estinzione del giudizio	pag. 102
6. La riunione e la separazione dei giudizi.....	pag. 102
7. Il contraddittorio di fronte alla Corte.....	pag. 103
7.1. La costituzione delle parti	pag. 103
7.2. L'intervento di terzi	pag. 103
8. Le decisioni della Corte	pag. 104
8.1. I provvedimenti interlocutori.....	pag. 104
8.2. Le decisioni processuali.....	pag. 104
8.3. Le decisioni di rigetto	pag. 105
8.4. Le decisioni di accoglimento.....	pag. 105
9. La correzione degli errori materiali.....	pag. 106

Capitolo III

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

1. Premessa.....	pag. 107
2. I profili soggettivi.....	pag. 107
2.1. La legittimazione a ricorrere e a resistere.....	pag. 107
2.2. Le parti dei conflitti	pag. 107
2.3. L'intervento di terzi	pag. 108
3. I profili oggettivi	pag. 108
3.1. Gli atti impugnabili e i comportamenti censurabili	pag. 108
3.2. La lesione delle attribuzioni e il tono costituzionale del conflitto.....	pag. 108
3.3. L'oggetto dei conflitti.....	pag. 110
4. I parametri invocati	pag. 110
5. I profili procedurali	pag. 110

5.1. Termini e notifica del ricorso	pag. 110
5.2. La costituzione e la difesa in giudizio	pag. 111
5.3. L'interesse al conflitto e le sopravvenienze	pag. 112
6. <i>La riunione dei giudizi</i>	pag. 112
7. <i>Le decisioni della Corte</i>	pag. 113
7.1. I provvedimenti interlocutori	pag. 113
7.2. Le decisioni processuali	pag. 113
7.3. Le decisioni di merito	pag. 113

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. <i>Premessa</i>	pag. 115
2. <i>I profili soggettivi</i>	pag. 115
2.1. La legittimazione a ricorrere e a resistere	pag. 115
2.2. Le parti dei conflitti	pag. 117
3. <i>I profili oggettivi</i>	pag. 117
3.1. Gli atti impugnabili e i comportamenti censurabili	pag. 117
3.2. La lesione delle attribuzioni e il tono costituzionale del conflitto	pag. 117
3.3. L'oggetto dei conflitti	pag. 118
4. <i>I parametri invocati</i>	pag. 119
5. <i>I profili procedurali</i>	pag. 119
5.1. La notifica del ricorso	pag. 119
6. <i>Le decisioni della Corte</i>	pag. 119
6.1. I provvedimenti interlocutori	pag. 119
6.2. Le decisioni di ammissibilità	pag. 120
6.3. Le decisioni di inammissibilità	pag. 120

Sezione II

La fase del merito

1. <i>Premessa</i>	pag. 121
2. <i>I profili soggettivi</i>	pag. 121
2.1. La legittimazione a ricorrere e a resistere	pag. 121
2.2. Le parti dei conflitti	pag. 122
3. <i>L'oggetto dei conflitti</i>	pag. 122
4. <i>I parametri invocati</i>	pag. 122
5. <i>Le decisioni della Corte</i>	pag. 122

Capitolo V

Il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo

1. <i>Premessa</i>	pag. 123

2. <i>Il contraddittorio di fronte alla Corte</i>	pag. 123
3. <i>Le decisioni della Corte</i>	pag. 124

Parte II

Profili sostanziali

Capitolo I

Principi fondamentali

1. <i>Il principio personalista</i>	pag. 125
1.1. L'esigenza di preservare la dignità e l'autonomia della persona.....	pag. 125
1.2. Le formazioni sociali tutelate dall'art. 2 Cost.	pag. 125
1.3. La (illegittima) preclusione all'elettore con disabilità della facoltà di utilizzare la firma digitale per sottoscrivere una lista di candidati	pag. 125
2. <i>La dignità della persona</i>	pag. 125
2.1. Le misure di contrasto alla pandemia da COVID-19	pag. 125
3. <i>I diritti fondamentali</i>	pag. 125
3.1. La proporzionalità degli atti dell'autorità, incidenti sui diritti dell'individuo, quale requisito di sistema nell'ordinamento costituzionale.....	pag. 125
3.2. La minore incidenza possibile sulle libertà individuali quale condizione di legittimità di limiti posti a tutela di finalità pubbliche (il canone di proporzionalità e adeguatezza)	pag. 125
3.3. L'incidenza sul bilancio della garanzia dei diritti incompressibili	pag. 126
4. <i>Il diritto all'identità personale</i>	pag. 126
4.1. Il cognome quale segno distintivo rappresentativo del nucleo dell'identità giuridica e sociale della persona, sottratto alla piena disponibilità del titolare e, di regola, resistente ai mutamenti di <i>status</i>	pag. 126
4.2. La preclusione all'adottato maggiorenne dell'assunzione del solo cognome dell'adottante	pag. 127
4.3. La (illegittima) preclusione dell'attribuzione al nato in Italia, a seguito di PMA eterologa praticata all'estero da una coppia di donne, dello stato di figlio riconosciuto anche della madre intenzionale, che abbia espresso il consenso alla pratica fecondativa e all'assunzione della responsabilità genitoriale (sentenza susseguente a monito inascoltato)	pag. 127
4.4. La (illegittima) preclusione al minore adottato nel contesto dell'adozione in casi particolari dell'assunzione del solo cognome dell'adottante, se i consensi e gli assensi di legge sono favorevoli e ciò risponde all'interesse del minore (la rimeditazione di un precedente orientamento)	pag. 127
5. <i>La libertà di autodeterminazione</i>	pag. 129
5.1. Il necessario bilanciamento, rimesso al legislatore, con il dovere dello Stato di tutelare la vita umana derivante dal principio personalista	pag. 129
5.2. Le scelte orientate alla costituzione di vincoli genitoriali e la primaria considerazione dell'interesse del potenziale figlio	pag. 130
5.3. L'(illegittima) esclusione della persona singola dall'accesso all'adozione internazionale dei minori	pag. 131
5.4. La dipendenza del paziente da un trattamento di sostegno vitale (in atto o anche solo indicato dal medico come necessario alla sopravvivenza) quale	

inderogabile condizione di non punibilità dell'aiuto al suicidio – Reiterato appello e auspicio rivolto al legislatore e al servizio sanitario nazionale	pag. 132
5.5. La preclusione dell'accesso alle tecniche procreative alla donna singola (il principio di precauzione nell'interesse dei futuri nati)	pag. 132
5.6. L'illegittimo divieto di cancellazione dall'albo degli avvocati in pendenza di procedimento disciplinare – Invito al legislatore	pag. 132
6. <i>Il diritto all'abitazione</i>	pag. 134
6.1. La qualificazione come diritto fondamentale di natura sociale, connesso con la dignità della persona e con la socialità dello Stato democratico	pag. 134
6.2. La qualificazione come servizio pubblico delle prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica (assegnazione degli alloggi e sussidi per il canone) destinate a soddisfare il bisogno abitativo	pag. 134
7. <i>La cittadinanza</i>	pag. 134
7.1. Il complessivo disegno costituzionale (la partecipazione politica; la titolarità di diritti e doveri; l'appartenenza a una comunità fondata sulla condivisione di radici culturali e linguistiche nonché dei valori costituzionali ma aperta al pluralismo)	pag. 134
7.2. L'ampia discrezionalità del legislatore nella disciplina dell'attribuzione della cittadinanza, esercitabile nel rispetto dei principi di non discriminazione, ragionevolezza e proporzionalità	pag. 135
7.3. La riferibilità dell'acquisizione della cittadinanza <i>iure sanguinis</i> anche ai discendenti di cittadini o cittadine italiani, nati all'estero, ivi residenti e cittadini di altro Stato (la preclusione alla Corte di un intervento manipolativo e di sistema)	pag. 135
8. <i>I principi di uguaglianza e di ragionevolezza</i>	pag. 136
8.1. Il principio di uguaglianza in senso stretto	pag. 136
8.1.1. <i>Il valore fondante nel disegno costituzionale</i>	pag. 136
8.1.2. <i>La dinamicità del giudizio relazionale sul corretto uso del potere normativo</i>	pag. 136
8.1.3. <i>Trattamento uniforme di situazioni identiche o assimilabili</i>	pag. 136
8.1.4. <i>Trattamento adeguatamente diverso di situazioni differenti (l'esigenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria)</i>	pag. 138
8.1.5. <i>L'inesistibilità di una disposizione derogatoria rispetto alla regola desumibile dal sistema normativo</i>	pag. 142
8.1.6. <i>L'uguaglianza sostanziale</i>	pag. 142
8.1.7. <i>L'uguaglianza e il fluire del tempo</i>	pag. 142
8.1.8. <i>L'uguaglianza e l'assetto regionalistico dello Stato</i>	pag. 142
8.2. I principi di ragionevolezza e di proporzionalità	pag. 143
8.2.1. <i>La tecnica del giudizio di ragionevolezza e di proporzionalità (la verifica del conseguimento di obiettivi legittimi con misure appropriate e oneri non sproporzionati; l'apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la relativa causa normativa)</i>	pag. 143
8.2.2. <i>Le declinazioni della ragionevolezza (necessaria intellegibilità e razionalità intrinseca della norma; congruità e proporzionalità dell'intervento legislativo rispetto alle finalità perseguite; esigibilità del precetto; limite alla discrezionalità del legislatore; coerenza sistematica dell'ordinamento)</i>	pag. 143
8.2.3. <i>Ragionevolezza e bilanciamento di interessi</i>	pag. 147
8.2.4. <i>Ragionevolezza e principio del legittimo affidamento; il sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive, sulle leggi di interpretazione autentica e sulle leggi-provvedimento</i>	pag. 148
8.2.5. <i>La ragionevolezza e proporzionalità delle scelte sanzionatorie del legislatore</i>	pag. 148
8.2.6. <i>Ragionevolezza e automatismi legislativi</i>	pag. 149
8.2.7. <i>Ragionevolezza e interventi di finanza pubblica</i>	pag. 150
9. <i>Il legittimo affidamento</i>	pag. 150

9.1. La qualificazione in termini di declinazione soggettiva della certezza del diritto.....	pag. 150
9.2. La funzione di limite al potere del legislatore di modificare in senso sfavorevole agli interessati la disciplina dei rapporti giuridici (il divieto di un regolamento irrazionale e la soggezione delle norme a uno scrutinio stretto di costituzionalità)	pag. 150
9.3. La funzione di limite al potere del legislatore di modificare <i>in peius</i> la disciplina dei rapporti di durata (la “retroattività impropria”)	pag. 150
9.4. La soggezione al bilanciamento con altri principi e diritti costituzionali.....	pag. 151
9.5. La (illegittima) previsione dell’applicabilità della sopravvenuta disciplina dei <i>nova</i> istruttori nell’appello tributario ai giudizi instaurati in secondo grado a decorrere dal giorno successivo alla sua entrata in vigore, anziché ai giudizi di appello il cui primo grado sia instaurato successivamente alla medesima entrata in vigore.....	pag. 151
9.6. L’(illegittima) esclusione retroattiva della remunerazione della diretta gestione aziendale dal novero dei criteri di determinazione del compenso spettante al Commissario liquidatore del Consorzio Venezia Nuova e di Costruzioni Mose Arsenale-Comar scarl	pag. 151
9.7. L’affermazione, con norma interpretativa, dell’immediata efficacia anche nei confronti dei privati del divieto di costruire entro 150 metri dalla battigia (norme della Regione Siciliana).....	pag. 152
9.8. Norme della Regione Sardegna in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili.....	pag. 152
9.8.1. <i>L’applicabilità della nuova disciplina anche ai procedimenti autorizzatori in corso</i>	pag. 152
9.8.2. <i>La (illegittima) previsione della modifica irreversibile dello stato dei luoghi quale unico limite all’applicabilità retroattiva della nuova disciplina anche ai procedimenti autorizzatori già conclusi</i>	pag. 153
9.8.3. <i>La (illegittima) previsione dell’inefficacia dei provvedimenti autorizzatori e dei titoli abilitativi già emanati in relazione a impianti ricadenti nelle aree non idonee</i>	pag. 153
10. <i>Il diritto al lavoro</i>	pag. 153
10.1. La libertà di scelta dell’attività lavorativa quale fondamentale mezzo di sviluppo della personalità e il divieto di limiti che non siano funzionali alla tutela di altri interessi ed esigenze sociali	pag. 153
10.2. L’illegittimo divieto di cancellazione dall’albo degli avvocati in pendenza di procedimento disciplinare – Invito al legislatore	pag. 153
10.3. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell’inoperatività dell’onere di previa impugnazione stragiudiziale del licenziamento e della sua impugnabilità, con ricorso giurisdizionale o con richiesta di conciliazione o arbitrato, entro 240 giorni, ove il lavoratore versi in condizione di incapacità di intendere o volere al momento della ricezione della comunicazione o in pendenza del prescritto termine di 60 giorni	pag. 154
10.4. La (illegittima) previsione di un tetto massimo, pari a sei mensilità di riferimento per il calcolo del TFR, all’indennità risarcitoria dovuta dal datore in caso di licenziamento illegittimo nelle piccole imprese (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato) – Auspicio rivolto al legislatore.....	pag. 154
10.5. Le misure di contrasto alla pandemia da COVID-19.....	pag. 154
11. <i>I rapporti tra Stato e Chiesa cattolica</i>	pag. 154
11.1. La posizione differenziata nell’ambito dei vincoli internazionali di matrice pattizia	pag. 154

<i>12. La tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico, artistico e culturale</i>	pag. 154
12.1. La revisione del 2022 quale codificazione, non priva di rilevanza normativa, di un preesistente mandato di tutela ambientale	pag. 154
12.2. L'applicazione del termine finale di un anno per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio anche alle autorizzazioni concernenti i beni culturali.....	pag. 155
12.3. Il potere del competente ufficio di esportazione di apporre il vincolo culturale nell'ambito del procedimento semplificato per il trasferimento all'estero di alcune categorie di beni (l'interpretazione adeguatrice del riferimento ai "beni culturali per completamento")	pag. 155
<i>13. Lo straniero</i>	pag. 156
13.1. Il trattenimento nei centri di permanenza per i rimpatri	pag. 156
13.1.1. La mancanza di una disciplina di rango primario delle modalità del trattenimento (questioni inammissibili per carenza di adeguate soluzioni presenti nell'ordinamento) – Richiamo al legislatore	pag. 156
13.1.2. La mancanza di una specifica tutela delle posizioni soggettive dei trattenuti (questioni inammissibili per incompleta ricostruzione del quadro normativo) – Richiamo al legislatore	pag. 157
13.2. L'ampia discrezionalità del legislatore nella disciplina dell'attribuzione della cittadinanza (il rispetto dei canoni di non manifesta irragionevolezza e di proporzionalità nonché delle garanzie riservate ai disabili)	pag. 158
13.3. L'esonero (introdotto con sentenza di accoglimento) dalla prova di conoscenza dell'italiano del richiedente la cittadinanza, per matrimonio o naturalizzazione, affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o disabilità attestate.....	pag. 158
13.4. La ponderazione di interessi affidata al magistrato di sorveglianza nel disporre la misura dell'espulsione alternativa alla detenzione nei riguardi dello straniero detenuto, identificato, che debba scontare una pena residua inferiore ai due anni di reclusione per reati non di particolare gravità e si trovi in una condizione di irregolarità del soggiorno	pag. 159
13.5. La previsione di una sentenza di non luogo a procedere nelle sole ipotesi di espulsione amministrativa ordinaria, disposta in pendenza di procedimento penale ed eseguita previo nulla osta dell'autorità giudiziaria	pag. 159
13.6. L'obbligo, per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea già residenti in Italia, di corredare l'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, per la verifica dei redditi prodotti all'estero, con la certificazione dell'autorità consolare	pag. 160
13.7. Le prestazioni sociali	pag. 160
13.7.1. L'uguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani, europei e di Paesi terzi con riguardo a prestazioni e servizi rivolti a soddisfare bisogni primari ed essenziali della persona	pag. 160
13.7.2. L'esclusione dei cittadini di Paesi terzi, titolari di permesso di soggiorno per "richiesta asilo", dal godimento dell'assegno temporaneo per i figli minori	pag. 161

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

<i>1. La libertà personale</i>	pag. 163

1.1. Il trattenimento dello straniero nei centri di permanenza per i rimpatri quale misura implicante l'assoggettamento fisico all'altrui potere e, perciò, attratta nel perimetro delle necessarie garanzie costituzionali	pag. 163
1.2. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della comunicazione del provvedimento sindacale che dispone il trattamento sanitario obbligatorio in degenza ospedaliera e della notifica del decreto di convalida del giudice tutelare alla persona interessata, che deve essere previamente ascoltata, o al suo legale rappresentante	pag. 164
2. <i>La libertà di associazione</i>	pag. 164
2.1. L'obbligo di appartenenza a un ordine professionale quale ammissibile limite alla libertà negativa di associazione, posto a tutela di interessi costituzionalmente garantiti	pag. 164
3. <i>La libertà di manifestazione del pensiero</i>	pag. 164
3.1. Il pluralismo dell'informazione	pag. 164
3.1.1. <i>La natura di valore centrale in un ordinamento democratico</i>	pag. 164
3.1.2. <i>La distinzione tra pluralismo interno ed esterno</i>	pag. 164
3.1.3. <i>Riferimenti giurisprudenziali sulla tutela del pluralismo nello specifico ambito locale</i>	pag. 165
3.1.4. <i>La tutela del pluralismo esterno (specie in ambito locale) nel mutato "ecosistema" dell'informazione digitale (l'eliminazione delle barriere tecniche; la diminuzione dei costi; il ruolo centrale di internet; l'emersione del nuovo obiettivo di salvaguardare la qualità dell'informazione)</i>	pag. 165
3.1.5. <i>Il meccanismo dello "scalino preferenziale" nella disciplina dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive locali</i>	pag. 166
4. <i>Le prestazioni personali e patrimoniali</i>	pag. 167
4.1. Il carattere relativo della riserva di legge	pag. 167
4.2. L'individuazione delle società di gestione aeroportuale quale unico soggetto passivo del contributo al Fondo per il servizio soccorso antincendio negli aeroporti	pag. 167
5. <i>I principi costituzionali in materia penale</i>	pag. 167
5.1. La duplice operatività dei principi costituzionali (di offensività, colpevolezza e proporzionalità della pena) come parametri del sindacato della Corte e come criteri ermeneutici ed applicativi per il giudice comune	pag. 167
5.2. La differente declinazione dei principi costituzionali in rapporto alle diverse misure di competenza del giudice penale	pag. 167
5.3. Il principio del minimo sacrificio necessario della libertà personale	pag. 167
5.4. Il principio di legalità	pag. 168
5.4.1. <i>La rilevanza del piano linguistico</i>	pag. 168
5.4.2. <i>L'esigenza costituzionalmente rilevante di una formulazione chiara e precisa delle norme penali (la certezza del diritto e la parità di trattamento innanzi alla legge)</i>	pag. 168
5.4.3. <i>La riserva assoluta di legge</i>	pag. 168
5.4.3.1. <i>La spettanza al soggetto-Parlamento delle scelte di politica criminale e la generale preclusione di interventi in malam partem della Corte</i>	pag. 168
5.4.3.2. <i>Le eccezioni al divieto di sindacato in malam partem (le norme penali di favore; i vizi genetici del provvedimento abrogativo; le norme processuali derogatorie di una disciplina generale; la violazione di obblighi sovranazionali o internazionali)</i>	pag. 169
5.4.3.3. <i>I limiti all'efficacia delle sentenze di accoglimento con effetti in malam partem derivanti dal divieto di retroattività in peius</i>	pag. 170

5.4.3.4. L'ammissibile concorso di atti non legislativi nella specificazione di singoli elementi della fattispecie, purché i poteri dell'amministrazione siano finalizzati, delimitati e soggetti al sindacato giurisdizionale	pag. 170
5.4.4. <i>I principi di tassatività e determinatezza</i>	pag. 170
5.4.4.1. La tutela della libertà della persona quale <i>ratio</i> del divieto per il giudice di applicare la legge penale oltre i casi da essa contemplati e l'ammissibilità di interpretazioni restrittive ma costituzionalmente orientate della disposizione incriminatrice	pag. 170
5.4.4.2. Il divieto per il giudice di assumere un ruolo creativo e la garanzia della libera autodeterminazione individuale	pag. 171
5.4.4.3. L'impiego di espressioni polisense, clausole generali o lemmi elastici, suscettibili di generare contrasti interpretativi	pag. 171
5.4.5. <i>Il divieto di retroattività in peius della legge penale</i>	pag. 171
5.4.5.1. La <i>ratio</i> di tutela della libertà di autodeterminazione individuale	pag. 171
5.4.5.2. Il valore assoluto del principio e l'esclusione di un suo bilanciamento con eventuali controinteressi	pag. 171
5.4.5.3. La soggezione al principio delle norme processuali e sull'esecuzione che trasformano la natura della pena e la sua concreta incidenza sulla libertà del condannato (la radicale differenza tra esecuzione carceraria ed extramuraria)	pag. 172
5.4.6. <i>Il divieto di analogia a sfavore del reo</i>	pag. 172
5.4.6.1. La funzione di limite insuperabile alle opzioni interpretative del giudice	pag. 172
5.5. Il principio di offensività	pag. 172
5.5.1. <i>L'obbligo per il giudice di interpretare in modo costituzionalmente orientato le norme incriminatrici e di espungere dall'area di rilevanza penale condotte in concreto prive di potenzialità lesiva rispetto ai beni giuridici tutelati</i>	pag. 172
5.5.2. <i>L'inammissibilità di fattispecie penali ovvero di trattamenti più severi che abbiano come presupposto una qualità della persona non connessa alla condotta</i>	pag. 173
5.6. La retroattività della <i>lex mitior</i>	pag. 173
5.6.1. <i>Il fondamento costituzionale, sovranazionale e convenzionale</i>	pag. 173
5.6.2. <i>La duplice ratio del principio (l'equiparazione del trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti e il diritto dell'autore del reato a essere giudicato e punito in base all'attuale apprezzamento normativo del disvalore del fatto commesso)</i>	pag. 174
5.6.3. <i>L'ammissibilità di deroghe, purché sorrette da giustificazioni ragionevoli e preordinate alla tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti</i>	pag. 174
5.7. Il principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva	pag. 174
5.7.1. <i>L'operatività in tutti i procedimenti giudiziari in cui possa rilevare un fatto di reato addebitato ma non ancora definitivamente accertato nella sede a ciò deputata</i> ..	pag. 174
5.8. Il principio di colpevolezza	pag. 175
5.8.1. <i>La duplice operatività quale vincolo per il legislatore e canone ermeneutico per il giudice</i>	pag. 175
5.9. Il principio del finalismo rieducativo della pena	pag. 175
5.9.1. <i>L'attitudine rieducativa quale tratto coesenziale al volto costituzionale della pena e l'operatività del principio dalla nascita fino all'estinzione della stessa</i>	pag. 175
5.9.2. <i>La funzione di orientare le scelte del legislatore e le decisioni dei giudici</i>	pag. 176
5.9.3. <i>La rieducazione del reo quale finalità costituzionalmente necessaria, benché non unica, della pena</i>	pag. 176
5.9.4. <i>La liberazione anticipata quale istituto funzionale a promuovere la rieducazione del condannato</i>	pag. 176
5.9.5. <i>La preclusione del rito abbreviato per i delitti punibili con l'ergastolo, anche a seguito della contestazione di aggravanti a imputati tratti a giudizio immediato</i>	pag. 176
5.9.6. <i>La (illegittima) preclusione biennale della concessione dei permessi premio a detenuti che siano stati imputati o condannati per delitto doloso commesso durante l'esecuzione della pena o di una misura restrittiva della libertà personale (sentenza</i>	

<i>di accoglimento susseguente ad auspicio inascoltato, formulato in una risalente pronuncia di rigetto).</i>	pag. 177
5.9.7. <i>La (illegittima) previsione della permanenza all'aperto dei detenuti in regime carcerario speciale per non più di due ore al giorno, riducibili a una per motivi eccezionali (la conseguente riespansione della disciplina ordinaria).</i>	pag. 177
5.9.8. <i>L'illegittimo divieto di prevalenza dell'attenuante della collaborazione del reo post delictum sulla recidiva reiterata con riguardo al furto in abitazione.</i>	pag. 177
5.9.9. <i>La ponderazione di interessi affidata al magistrato di sorveglianza nel disporre la misura dell'espulsione alternativa alla detenzione nei riguardi dello straniero detenuto, identificato, che debba scontare una pena residua inferiore ai due anni di reclusione per reati non di particolare gravità e si trovi in una condizione di irregolarità del soggiorno.</i>	pag. 177
5.9.10. <i>La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'applicazione, in caso di concorso di una circostanza autonoma o a effetto speciale e della recidiva semplice, della sola pena stabilita per la circostanza più grave e della facoltà del giudice di aumentarla fino a un terzo</i>	pag. 178
5.9.11. <i>Il trattamento sanzionatorio del reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso.</i>	pag. 178
5.9.12. <i>L'illegittimo divieto di prevalenza, con riguardo al delitto di rapina, dell'attenuante della lieve entità del fatto sulla recidiva reiterata.</i>	pag. 178
5.9.13. <i>La preclusione assoluta della concessione di pene sostitutive delle pene detentive brevi agli imputati di uno dei reati ostativi – Richiamo al legislatore e all'amministrazione penitenziaria</i>	pag. 178
5.9.14. <i>La perdurante rilevanza penale della condotta di guida senza patente in caso di recidiva infrabiennale, punita con arresto e ammenda</i>	pag. 178
5.9.15. <i>L'esclusione del favoreggiamento reale dall'ambito di applicazione dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova.</i>	pag. 178
5.9.16. <i>L'omessa previsione dell'attenuante della lieve entità per il furto in abitazione.</i>	pag. 178
5.9.17. <i>La (illegittima) preclusione al condannato della formulazione dell'istanza di liberazione anticipata in assenza di uno specifico interesse, diverso da quello alla determinazione del fine pena e del termine di accesso a misure alternative o a benefici penitenziari.</i>	pag. 179
5.9.18. <i>L'inapplicabilità della messa alla prova ai minori imputati dei delitti aggravati di violenza sessuale e di violenza sessuale di gruppo, salva l'ipotesi (introdotta con sentenza di accoglimento) in cui ricorra l'attenuante dei casi di minore gravità.</i>	pag. 179
5.10. <i>Il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato.</i>	pag. 179
5.10.1. <i>Il fondamento costituzionale</i>	pag. 179
5.10.2. <i>L'esigenza di una pena adeguatamente calibrata sul concreto contenuto di offensività e sul disvalore soggettivo del fatto</i>	pag. 179
5.10.3. <i>L'esigenza di una proporzione tra qualità e quantità della sanzione e dell'offesa.</i>	pag. 179
5.10.4. <i>Il divieto di comminare e applicare pene manifestamente sproporzionate, avvertite come ingiuste dal condannato.</i>	pag. 179
5.10.5. <i>La necessità costituzionale di valvole di sicurezza in presenza di un minimo edittale significativamente elevato e di un'ampia latitudine della norma incriminatrice.</i>	pag. 179
5.10.6. <i>L'obbligo del giudice di assicurare, nei limiti consentiti dal testo della legge, una reazione sanzionatoria conforme a Costituzione (salvo il sindacato della Corte).</i>	pag. 180
5.10.7. <i>La tendenziale incompatibilità di previsioni sanzionatorie rigide con il volto costituzionale del sistema penale (salvo il positivo riscontro di proporzionalità attraverso la prova di resistenza)</i>	pag. 180

5.10.8. <i>La necessaria considerazione delle condizioni economiche e patrimoniali del soggetto colpito da una pena pecuniaria, oltre che della gravità oggettiva e soggettiva del reato (il potere discrezionale dell'autorità preposta all'applicazione) ..</i>	pag. 181
5.11. <i>L'ampia discrezionalità del legislatore nella selezione dei fatti di reato, nella delimitazione delle condotte punibili e nella determinazione delle pene applicabili (i limiti dell'arbitrio e della manifesta irragionevolezza o sproporzione; il ricorso alla tutela penale quale extrema ratio)</i>	pag. 181
5.12. <i>L'ampia discrezionalità del legislatore nel definire i limiti oggettivi di applicazione degli istituti del diritto penale "non carcerario"</i>	pag. 182
5.13. <i>I margini di intervento della Corte sulle scelte discrezionali del legislatore in materia penale.....</i>	pag. 183
5.13.1. <i>Il sindacato sulle finalità perseguite dal legislatore e sul contesto in cui si colloca la singola norma</i>	pag. 183
5.13.2. <i>Il divieto di irragionevoli disparità o equiparazioni di trattamento sanzionatorio (l'irrelevanza della particolare ampiezza della cornice edittale)</i>	pag. 183
5.13.3. <i>La rilevanza dell'ampiezza della formulazione della disposizione censurata nello scrutinio sulla proporzionalità della pena.....</i>	pag. 183
5.13.4. <i>L'evoluzione del sindacato sulla proporzionalità della pena (l'affrancamento dalla necessaria evocazione di un tertium comparationis e l'affermazione del canone di proporzionalità intrinseca, ancorato al reperimento nel sistema di precisi punti di riferimento, utili per soluzioni interinali nelle more dell'intervento legislativo)</i>	pag. 183
5.13.5. <i>L'esigenza del ricorso a una pronuncia manipolativa in presenza di insostenibili vuoti di tutela per gli interessi protetti dalla norma incisa.....</i>	pag. 184
5.13.6. <i>Il limite della manifesta irragionevolezza delle scelte relative al regime di procedibilità dei reati</i>	pag. 184
5.14. <i>I reati.....</i>	pag. 184
5.14.1. <i>La natura mista delle disposizioni sul regime di procedibilità a querela dei delitti e la soggezione delle relative modifiche ai principi costituzionali sulla successione delle leggi penali nel tempo</i>	pag. 184
5.14.2. <i>La procedibilità d'ufficio del sequestro di persona commesso in danno del coniuge (anche non più convivente)</i>	pag. 184
5.14.3. <i>La dipendenza del paziente da un trattamento di sostegno vitale (in atto o anche solo indicato dal medico come necessario alla sopravvivenza) quale inderogabile condizione di non punibilità dell'aiuto al suicidio – Reiterato appello e auspicio rivolto al legislatore e al servizio sanitario nazionale.....</i>	pag. 186
5.14.4. <i>L'abrogazione del delitto di abuso d'ufficio (questioni inammissibili in ragione del tendenziale divieto di sindacato in malam partem)</i>	pag. 188
5.14.5. <i>La rilevanza penale del deturpamento o imbrattamento semplice di cose altrui e la procedibilità d'ufficio per le ipotesi aggravate.....</i>	pag. 189
5.14.6. <i>La rilevanza penale (afferma dal diritto vivente) dell'evasione dell'indagato dagli arresti domiciliari.....</i>	pag. 190
5.14.7. <i>La (illegittima) previsione della perpetuatio della procedibilità d'ufficio del delitto di atti persecutori connesso con il delitto di danneggiamento commesso, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 31 del 2024, su cose esposte per necessità, consuetudine o destinazione alla pubblica fede (la pubblicazione della sentenza quale dies a quo per i termini di presentazione e acquisizione della querela)</i>	pag. 191
5.14.8. <i>La punibilità, a titolo di omicidio del consenziente, di chi, sussistendo le condizioni di accesso al suicidio medicalmente assistito, attui materialmente la volontà del malato il quale, per impossibilità fisica e assenza di strumentazione idonea, non possa procedervi in autonomia (questioni inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza)</i>	pag. 192
5.14.9. <i>La perdurante rilevanza penale della condotta di guida senza patente in caso di recidiva infrabiennale, punita con arresto e ammenda</i>	pag. 193

5.14.10. La trasformazione del furto con strappo e del furto in abitazione da fattispecie circostanziate a figure autonome di reato nell'ambito di un complessivo inasprimento del trattamento sanzionatorio dei delitti contro il patrimonio	pag. 194
5.14.11. L'incriminazione a titolo di furto in abitazione dei fatti commessi (anche) negli spazi comuni degli edifici condominiali.....	pag. 195
5.14.12. La subordinazione della sospensione condizionale della pena per i reati di danneggiamento all'eliminazione delle relative conseguenze dannose o pericolose ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività	pag. 196
5.15. Le pene	pag. 197
5.15.1. Il trattamento sanzionatorio del sequestro estorsivo.....	pag. 197
5.15.2. L'incompatibilità con il principio di tutela dell'interesse del minore degli automatismi legislativi relativi alle pene accessorie incidenti sulla potestà o responsabilità genitoriale.....	pag. 198
5.15.3. La natura di pena patrimoniale della confisca obbligatoria, diretta e per equivalente, dei beni strumentali (la diversa funzione ripristinatoria della confisca del profitto)	pag. 199
5.15.4. La (illegittima) previsione della confisca obbligatoria, diretta e per equivalente, dei beni utilizzati per commettere un reato societario	pag. 200
5.15.5. L'equiparazione, sotto il profilo sanzionatorio, alla contraffazione e all'alterazione dell'utilizzazione di documenti contraffatti o alterati da terzi per ottenere un titolo di soggiorno o di ingresso	pag. 201
5.15.6. L'(illegittima) applicazione automatica della pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale in caso di condanna per maltrattamenti in famiglia nei confronti dei figli minori conviventi	pag. 202
5.15.7. L'(illegittima) applicazione automatica e perpetua dell'interdizione dagli uffici di tutela, curatela e amministrazione di sostegno quale pena accessoria per il reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso.....	pag. 202
5.15.8. La reclusione da 25 a 30 anni per il sequestro di persona a scopo di estorsione (salva l'applicazione dell'attenuante della lieve entità del fatto e l'osservanza dei principi di proporzionalità e offensività).....	pag. 203
5.15.9. La preclusione assoluta della concessione di pene sostitutive delle pene detentive brevi agli imputati di uno dei reati ostativi – Richiamo al legislatore e all'amministrazione penitenziaria	pag. 204
5.15.10. La pena non inferiore a 24 anni di reclusione per il “capo-promotore” di un'associazione per delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti aggravata dalla disponibilità di armi e dal numero, superiore a 10, di associati.....	pag. 206
5.16. Le circostanze del reato	pag. 207
5.16.1. La complessiva valutazione del fatto quale funzione del regime ordinario del bilanciamento e l'ammissibilità di deroghe, purché non irragionevoli o tali da alterare gli equilibri costituzionalmente imposti sulla strutturazione della responsabilità penale.....	pag. 207
5.16.2. La compatibilità costituzionale del meccanismo di “blindatura totale” delle aggravanti ove ricorrano particolari esigenze di protezione di beni costituzionalmente tutelati	pag. 207
5.16.3. La recidiva	pag. 208
5.16.3.1. La più elevata pericolosità e la maggiore colpevolezza quali ragioni fondanti degli aumenti di pena a carico del recidivo.....	pag. 208
5.16.3.2. La distinzione, in termini di disvalore soggettivo, rispetto alla mera reiterazione di una condotta criminosa	pag. 208

5.16.3.3. L'applicazione non obbligatoria della circostanza ma legata alla verifica che il nuovo delitto sia espressivo in concreto della maggiore pericolosità e colpevolezza del soggetto già condannato.....	pag. 208
5.16.3.4. La legittimità di trattamenti differenziati per il recidivo, fermo il divieto per il legislatore di alterare gli equilibri costituzionalmente imposti sulla strutturazione della responsabilità penale.....	pag. 209
5.16.3.5. L'erosione giurisprudenziale del divieto di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata (la valorizzazione della ridotta dimensione offensiva del fatto, delle condizioni personali e della collaborazione del colpevole)	pag. 209
5.16.4. <i>Le attenuanti generiche</i>	pag. 211
5.16.4.1. La funzione (non genericamente indulgenziale) di valorizzare specifiche e puntuali caratteristiche del singolo fatto di reato o del suo autore, non tipizzabili <i>ex ante</i> dal legislatore	pag. 211
5.16.4.2. La rilevanza della condotta del reo susseguente al reato.....	pag. 211
5.16.5. <i>L'attenuante della lieve entità del fatto</i>	pag. 211
5.16.5.1. La necessità costituzionale di una valvola di sicurezza a fronte di pene edittali eccezionalmente aspre comminate per fattispecie di reato suscettibili di abbracciare episodi marcatamente dissimili	pag. 211
5.16.5.2. La funzione mitigatrice della risposta sanzionatoria e l'interpretazione, in termini relativi e relazionali, del concetto di fatto lieve.....	pag. 212
5.16.5.3. L'estensione giurisprudenziale a numerose figure di reato dal disvalore assai differenziato	pag. 213
5.16.6. <i>L'attenuante della lieve entità del fatto per il delitto di rapina</i>	pag. 213
5.16.7. <i>L'illegittimo divieto di prevalenza dell'attenuante della collaborazione del reo post delictum sulla recidiva reiterata con riguardo al furto in abitazione</i>	pag. 214
5.16.8. <i>La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'applicazione, in caso di concorso di una circostanza autonoma o a effetto speciale e della recidiva semplice, della sola pena stabilita per la circostanza più grave e della facoltà del giudice di aumentarla fino a un terzo</i>	pag. 215
5.16.9. <i>La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) di un'attenuante a effetto comune per i fatti di lieve entità costitutivi del reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso</i>	pag. 215
5.16.10. <i>L'illegittimo divieto di prevalenza, con riguardo al delitto di rapina, dell'attenuante della lieve entità del fatto sulla recidiva reiterata</i>	pag. 216
5.16.11. <i>L'illegittimo divieto di prevalenza o equivalenza dell'attenuante del vizio parziale di mente rispetto all'aggravante della rapina commessa in danno di chi stia per fruire o abbia appena fruito dei servizi di banche, poste o sportelli automatici adibiti al prelievo di denaro</i>	pag. 217
5.16.12. <i>L'illegittimo divieto di prevalenza delle attenuanti generiche sulla recidiva reiterata con riguardo al sequestro di persona a scopo di estorsione</i>	pag. 217
5.16.13. <i>L'omessa previsione dell'attenuante della lieve entità del fatto per il furto con strappo</i>	pag. 218
5.16.14. <i>L'illegittimo divieto di equivalenza o prevalenza dell'attenuante del vizio parziale di mente sull'aggravante della violenza sulle cose, relativamente al furto in abitazione</i>	pag. 219
5.16.15. <i>L'omessa previsione dell'attenuante della lieve entità per il furto in abitazione</i>	pag. 220
5.16.16. <i>La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'attenuante, in misura non eccedente i due terzi, per i casi di violenza sessuale di gruppo di minore gravità (revirement giurisprudenziale indotto dall'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale)</i>	pag. 220
5.17. Le cause di esclusione della punibilità	pag. 222

5.17.1. <i>L'(illegittima) esclusione dell'esimente della particolare tenuità del fatto per i delitti di violenza, minaccia e resistenza nei confronti di ufficiali e agenti di pubblica sicurezza o polizia giudiziaria (revirement indotto dal mutato quadro normativo).....</i>	pag. 222
5.18. <i>Le misure di sicurezza</i>	pag. 223
5.18.1. <i>La natura ancipite e la duplice polarità contrassegnata dalla cura e tutela dell'infermo di mente nonché dal contenimento della sua pericolosità sociale</i>	pag. 223
5.19. <i>Le misure di prevenzione</i>	pag. 223
5.19.1. <i>Le peculiarità sostanziali e procedurali rispetto alle pene e il necessario rispetto dei canoni generali di ogni giusto processo</i>	pag. 223
5.20. <i>La confisca allargata.....</i>	pag. 224
5.20.1. <i>La presunzione di provenienza criminosa dei beni posseduti dai condannati per taluni reati matrice o spia, accomunati dalla potenzialità lucrogenetica, quale fondamento della misura, avente carattere ripristinatorio e non punitivo.....</i>	pag. 224
5.20.2. <i>L'applicazione della misura in caso di condanna o patteggiamento per il delitto di piccolo spaccio, salvo il diverso convincimento del giudice (l'interpretazione adeguatrice della Corte).....</i>	pag. 225
5.20.3. <i>L'applicazione della misura in caso di condanna o patteggiamento per il delitto di piccolo spaccio commesso prima dell'entrata in vigore della novella legislativa.....</i>	pag. 227
6. <i>I principi costituzionali in materia processuale</i>	pag. 228
6.1. <i>Il diritto di azione e di difesa</i>	pag. 228
6.1.1. <i>La facoltà del legislatore di differenziare la tutela giurisdizionale con riguardo alla particolarità del rapporto da regolare, fermo il divieto di imporre oneri o modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto ovvero lo svolgimento dell'attività processuale.....</i>	pag. 228
6.1.2. <i>La difesa d'ufficio quale strumento volto a garantire la natura giusta del processo in cui è resa obbligatoria.....</i>	pag. 228
6.1.3. <i>La facoltà di accesso ai riti alternativi quale modalità, tra le più qualificanti e incisive, di esercizio del diritto di difesa dell'imputato (l'ammissibilità di condizioni previste dalla legge nonché di limitazioni in rapporto a determinati reati).....</i>	pag. 228
6.1.4. <i>Fattispecie</i>	pag. 229
6.1.4.1. <i>La preclusione del rito abbreviato per i delitti punibili con l'ergastolo, anche a seguito della contestazione di aggravanti a imputati tratti a giudizio immediato</i>	pag. 229
6.1.4.2. <i>La disciplina dei nova istruttori nell'appello tributario.....</i>	pag. 229
6.1.4.3. <i>La (illegittima) previsione dello svolgimento del processo di cassazione sui decreti di convalida e proroga del trattenimento dello straniero (espulso o richiedente protezione internazionale) secondo la disciplina del giudizio di legittimità sul mandato d'arresto europeo consensuale (senza intervento delle parti), anziché ordinario – Auspicio rivolto al legislatore</i>	pag. 229
6.1.4.4. <i>L'attribuzione diretta ("per trasparenza") dei redditi della società in accomandita semplice ai soci accomandanti, indipendentemente dalla percezione.....</i>	pag. 231
6.1.4.5. <i>La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della comunicazione del provvedimento sindacale che dispone il trattamento sanitario obbligatorio in degenza ospedaliera e della notifica del decreto di convalida del giudice tutelare alla persona interessata, che deve essere previamente ascoltata, o al suo legale rappresentante</i>	pag. 231
6.1.4.6. <i>La (illegittima) previsione del termine di 24 ore dalla comunicazione, anziché di 15 giorni, per il reclamo del detenuto avverso il provvedimento del magistrato di sorveglianza che rigetta l'istanza di permesso di necessità.....</i>	pag. 231
6.1.4.7. <i>La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della sospensione della prescrizione tra le associazioni non riconosciute e i loro amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità contro di essi.....</i>	pag. 232

6.1.4.8. Il termine di ragionevole durata delle procedure concorsuali, fissato normativamente in sei anni ed estensibile a sette, secondo il diritto vivente, nei casi di particolare complessità.....	pag. 233
6.1.4.9. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'inoperatività dell'onere di previa impugnazione stragiudiziale del licenziamento e della sua impugnabilità, con ricorso giurisdizionale o con richiesta di conciliazione o arbitrato, entro 240 giorni, ove il lavoratore versi in condizione di incapacità di intendere o volere al momento della ricezione della comunicazione o in pendenza del prescritto termine di 60 giorni.....	pag. 233
6.1.4.10. La persistente facoltà del commissario agli usi civici di avviare d'ufficio i procedimenti giudiziari di sua competenza – Reiterato richiamo al legislatore.....	pag. 233
6.1.4.11. L'inutilizzabilità in giudizio dei soli elementi informativi, richiesti dall'amministrazione finanziaria e non esibiti o trasmessi, che abbiano un contenuto univocamente favorevole al contribuente (l'interpretazione adeguatrice della Corte)	pag. 233
6.1.4.12. Il termine, non inferiore a 10 giorni, concesso all'attore per replicare alle difese del convenuto nell'ambito del rito unico in materia di persone, minorenni e famiglie	pag. 235
6.1.4.13. L'illegittimo dimezzamento degli importi spettanti al consulente tecnico di parte di un giudizio civile ammessa al patrocinio a spese dello Stato, ove operato su previsioni tariffarie non adeguate alle variazioni del costo della vita.....	pag. 236
6.1.4.14. L'omessa previsione di un'ipotesi di incompatibilità o ricusazione del giudice che, chiamato a decidere sull'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, abbia disposto nel medesimo procedimento la restituzione degli atti all'autorità proponente per carenze probatorie – Auspicio rivolto al legislatore.....	pag. 236
6.2. L'ampia discrezionalità del legislatore nella disciplina o conformazione degli istituti processuali (salvo il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà).....	pag. 236
6.3. L'ampia discrezionalità del legislatore in materia di prescrizione e decadenza (i limiti della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute e il divieto di impedire o rendere estremamente difficile l'esercizio del diritto di azione)	pag. 237
6.4. Il discrezionale temperamento legislativo tra il regime delle preclusioni istruttorie e l'esigenza di ricercare la verità materiale.....	pag. 237
6.5. La discrezionalità del legislatore nel disciplinare la successione di leggi processuali nel tempo	pag. 238
6.6. Il principio del giudice naturale precostituito per legge	pag. 238
6.6.1. <i>La garanzia di un organo giudicante istituito dalla legge con una sfera di competenza definita sulla base di criteri predeterminati in via generale.....</i>	pag. 238
6.6.2. <i>La ratio di tutela del diritto del cittadino alla previa non dubbia conoscenza del giudice, imparziale e indipendente, competente a decidere</i>	pag. 238
6.6.3. <i>Le condizioni di compatibilità costituzionale di uno spostamento di competenza con effetto anche sui procedimenti in corso (la portata generale della previsione di legge; la salvaguardia di esigenze di rilievo costituzionale; la determinazione normativa di presupposti chiari e precisi).....</i>	pag. 238
6.6.4. <i>La devoluzione alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio delle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in materia di giochi pubblici con vincita in denaro</i>	pag. 240
6.6.5. <i>L'attribuzione al tribunale di Roma, anziché a quello territorialmente competente, della decisione sull'appello cautelare contro il provvedimento del giudice che abbia comunque negato l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività di stabilimenti industriali dichiarati di interesse strategico nazionale, ovvero di impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, sottoposti a sequestro preventivo, nonostante l'adozione delle misure governative di bilanciamento tra i contrapposti interessi coinvolti</i>	pag. 240

6.6.6. Lo spostamento della competenza a conoscere della domanda di convalida del provvedimento del questore che dispone o proroga il trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale dal tribunale, sede delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, alla corte d'appello in composizione monocratica	pag. 241
6.7. Il principio di soggezione del giudice alla legge	pag. 243
6.7.1. L'individuazione della Regione quale soggetto passivo di un rapporto obbligatorio già facente capo ad un'autorità d'ambito territoriale ottimale (rigetto del ricorso per conflitto tra enti della Regione Calabria proposto in relazione a un'ordinanza della Corte di cassazione)	pag. 243
6.8. Il principio di terzietà e imparzialità del giudice	pag. 244
6.8.1. La garanzia di un giudice terzo, cioè scevro di interessi propri e sgombro da convinzioni precostituite	pag. 244
6.8.2. La qualificazione della garanzia costituzionale come presidio della funzionalità della giurisdizione e del diritto di difesa dei cittadini	pag. 244
6.8.3. La novella del 1999 quale esplicitazione, non priva di rilevanza normativa, di un principio già sancito dalla Costituzione	pag. 244
6.8.4. I riferimenti convenzionali e sovranazionali	pag. 244
6.8.5. La riferibilità del principio anche al procedimento di prevenzione personale	pag. 245
6.8.6. Gli istituti a salvaguardia dell'imparzialità: incompatibilità, astensione e riconsueta	pag. 245
6.8.7. La salvaguardia dei principi costituzionali quale ratio della disciplina dell'incompatibilità del giudice	pag. 245
6.8.8. L'operatività dell'incompatibilità a fronte di valutazioni pregiudicanti non collocate nella medesima fase del procedimento, onde evitarne un'eccessiva frammentazione con conseguente malfunzionamento della giurisdizione (la fisiologica formazione progressiva del convincimento del giudicante e l'esigenza di continuità e globalità in ciascuna fase procedimentale)	pag. 245
6.8.9. L'incompatibilità orizzontale nel processo penale: il presupposto della relazione tra una fonte di pregiudizio e una sede pregiudicata e le condizioni che ne rendono costituzionalmente necessaria la previsione (la preesistente valutazione sul merito dell'ipotesi accusatoria in una diversa fase procedimentale)	pag. 246
6.8.10. La partecipazione al giudizio (nozione comprensiva dell'udienza preliminare) quale sede pregiudicata ai fini dell'incompatibilità	pag. 246
6.8.11. Riferimenti giurisprudenziali sul potere di iniziativa processuale del commissario agli usi civili (il fondamento della tutela dell'ambiente e del paesaggio)	pag. 247
6.8.12. La persistente facoltà del commissario agli usi civili di avviare d'ufficio i procedimenti giudiziari di sua competenza – Reiterato richiamo al legislatore	pag. 248
6.8.13. L'omessa previsione di un'ipotesi di incompatibilità o riconsueta del giudice che, chiamato a decidere sull'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, abbia disposto nel medesimo procedimento la restituzione degli atti all'autorità proponente per carenze probatorie – Auspicio rivolto al legislatore	pag. 249
6.8.14. Il potere del GIP, che abbia deciso, previa riqualificazione del fatto contestato, sulla richiesta dell'imputato di messa alla prova, di pronunciarsi sul giudizio, in caso di rinuncia al beneficio, nelle forme del rito abbreviato	pag. 251
6.8.15. L'incompatibilità (introdotta con sentenza di accoglimento) con la funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, come componente del tribunale dell'appello o del riesame, si sia pronunciato sull'ordinanza che dispone una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato	pag. 252
6.9. L'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali	pag. 253
6.9.1. La (illegittima) preclusione al condannato della formulazione dell'istanza di liberazione anticipata in assenza di uno specifico interesse, diverso da quello alla determinazione del fine pena e del termine di accesso a misure alternative o a benefici penitenziari	pag. 253

6.10. Il principio di parità delle parti processuali	pag. 253
6.10.1. <i>La modifica e la legificazione, confermata con norma interpretativa, della disciplina regolamentare dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali</i>	pag. 253
6.10.2. <i>L'inapplicabilità della garanzia della continuità del rapporto di lavoro alla cessione del lotto aviation di Alitalia, società in amministrazione straordinaria, a ITA Airways</i>	pag. 254
6.10.3. <i>L'inutilizzabilità in giudizio dei soli elementi informativi, richiesti dall'amministrazione finanziaria e non esibiti o trasmessi, che abbiano un contenuto univocamente favorevole al contribuente (l'interpretazione adeguatrice della Corte)</i>	pag. 254
6.10.4. <i>Il termine, non inferiore a 10 giorni, concesso all'attore per replicare alle difese del convenuto nell'ambito del rito unico in materia di persone, minorenni e famiglie</i>	pag. 254
6.11. Il principio del contraddittorio	pag. 254
6.11.1. <i>La qualificazione come primaria e fondamentale garanzia del giusto processo.</i>	pag. 254
6.11.2. <i>La garanzia della possibilità per le parti di incidere pariteticamente sul convincimento del giudice</i>	pag. 254
6.11.3. <i>L'ammissibilità di una modulazione della garanzia costituzionale in relazione allo specifico modello procedimentale</i>	pag. 254
6.11.4. <i>La disciplina dei nuovi istruttori nell'appello tributario</i>	pag. 254
6.11.5. <i>La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della comunicazione del provvedimento sindacale che dispone il trattamento sanitario obbligatorio in degenza ospedaliera e della notifica del decreto di convalida del giudice tutelare alla persona interessata, che deve essere previamente ascoltata, o al suo legale rappresentante</i>	pag. 255
6.11.6. <i>L'inopponibilità ai soci palesi illimitatamente responsabili di una società semplice, non convocati ai fini della dichiarazione del fallimento in estensione, dell'accertamento della fallibilità dell'ente (l'interpretazione adeguatrice della Corte)</i>	pag. 257
6.12. Il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari	pag. 258
6.12.1. <i>L'inutilizzabilità in giudizio dei soli elementi informativi, richiesti dall'amministrazione finanziaria e non esibiti o trasmessi, che abbiano un contenuto univocamente favorevole al contribuente (l'interpretazione adeguatrice della Corte)</i> ..	pag. 258
6.13. Il patrocinio a spese dello Stato	pag. 258
6.13.1. <i>La funzione di rimuovere le difficoltà economiche all'esercizio della difesa (i limiti della manifesta irragionevolezza e del rispetto del nucleo intangibile del diritto dei non abbienti)</i>	pag. 258
6.13.2. <i>L'approdo a una disciplina di carattere generale anche per la materia civile, racchiusa nel testo unico sulle spese di giustizia, fondata sul presupposto della non abbienza e ancora distinta dalla regolamentazione del settore penale</i>	pag. 258
6.13.3. <i>L'obbligo, per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea già residenti in Italia, di corredare l'istanza di ammissione, per la verifica dei redditi prodotti all'estero, con la certificazione dell'autorità consolare</i>	pag. 259
6.14. L'equa riparazione	pag. 260
6.14.1. <i>Il termine di ragionevole durata delle procedure concorsuali, fissato normativamente in sei anni ed estensibile a sette, secondo il diritto vivente, nei casi di particolare complessità</i>	pag. 260

Sezione II

I rapporti etico sociali

1. Famiglia e filiazione	pag. 262
1.1. La duttilità della nozione costituzionale di famiglia	pag. 262
1.2. La tendenza ordinamentale al riconoscimento dell'equivalenza dei genitori rispetto ai compiti di cura, mantenimento e educazione dei figli	pag. 262
1.3. Il principio di unicità dello stato di figlio	pag. 262
1.4. L'irrilevanza, ai fini della dichiarazione giudiziale di paternità, del mutamento di sesso di chi abbia dato il proprio apporto alla procreazione fornendo il gamete maschile, crioconservato prima della rettificazione anagrafica e impiegato all'estero per la fecondazione omologa	pag. 262
1.5. La procreazione medicalmente assistita	pag. 263
1.5.1. Il rimedio ai problemi riproduttivi derivanti da sterilità o infertilità umana quale finalità originaria della legge n. 40 del 2004 (il controllo di ragionevolezza e di proporzionalità esercitato dalla Corte; l'emersione dell'ulteriore finalità di prevenire la trasmissione di gravi malattie genetiche)	pag. 263
1.5.2. Il consenso al ricorso alle tecniche procreative quale adeguato fondamento del vincolo e della responsabilità genitoriale	pag. 264
1.5.3. La (illegittima) preclusione dell'attribuzione al nato in Italia, a seguito di PMA eterologa praticata all'estero da una coppia di donne, dello stato di figlio riconosciuto anche della madre intenzionale, che abbia espresso il consenso alla pratica fecondativa e all'assunzione della responsabilità genitoriale (sentenza susseguente a monito inascoltato)	pag. 265
1.5.4. La preclusione dell'accesso alle tecniche procreative alla donna singola (il principio di precauzione nell'interesse dei futuri nati)	pag. 268
1.6. L'adozione	pag. 270
1.6.1. La cornice storico-normativa (la tradizionale funzione dell'adozione del maggiorenne di consentire agli adottanti la trasmissione del cognome e del patrimonio; la progressiva affermazione dell'interesse dell'adottando minorenni alla creazione di una nuova famiglia; la differente disciplina dell'adozione dei maggiorenni e dei minorenni; il limitato riconoscimento della figura dell'adottante persona singola)	pag. 270
1.6.2. L'evoluzione dell'istituto dell'adozione del maggiorenne e la sua natura plurifunzionale aperta anche a istanze di tipo solidaristico (la parziale erosione giurisprudenziale del presupposto dell'assenza di discendenti dell'adottante)	pag. 272
1.6.3. L'(illegittima) esclusione della persona singola dall'accesso all'adozione internazionale dei minori	pag. 273
1.6.4. La preclusione all'adottato maggiorenne dell'assunzione del solo cognome dell'adottante	pag. 274
1.6.5. La (illegittima) preclusione al minore adottato nel contesto dell'adozione in casi particolari dell'assunzione del solo cognome dell'adottante, se i consensi e gli assensi di legge sono favorevoli e ciò risponde all'interesse del minore (la rimeditazione di un precedente orientamento)	pag. 275
1.6.6. L'inderogabile divieto di adozione del maggiorenne in presenza di figli minori dell'adottante (questioni inammissibili perché implicanti una modifica di sistema) – Segnalazione al legislatore	pag. 275
1.7. La convivenza di fatto	pag. 276
1.7.1. La qualificazione come formazione sociale tutelata dall'art. 2 Cost.	pag. 276
1.7.2. La permanente diversità rispetto al rapporto coniugale (salvo il sindacato della Corte in casi particolari)	pag. 276
1.8. Il d.lgs. n. 151 del 2001 come sintesi dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia di tutela della maternità e della paternità e l'emersione del primario interesse del minore in ordine ai suoi bisogni fisiologici, relazionali e affettivi	pag. 277

1.9. L'esclusione dei cittadini di Paesi terzi, titolari di permesso di soggiorno per "richiesta asilo", dal godimento dell'assegno temporaneo per i figli minori	pag. 277
1.10. Il decesso o l'impossibilità della madre di occuparsi della prole quale condizione di accesso del padre detenuto alla detenzione domiciliare speciale.....	pag. 277
1.11. La (illegittima) previsione della dimora abituale dei familiari nell'abitazione principale del contribuente quale requisito per l'esenzione ICI.....	pag. 277
1.12. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) del congedo di paternità obbligatorio a favore della lavoratrice madre intenzionale in una coppia di donne risultanti genitori nei registri dello stato civile	pag. 277
2. Il minore.....	pag. 279
2.1. Il diritto di ciascun genitore e del minore a godere di una mutua relazione.....	pag. 279
2.2. La centralità ordinamentale del migliore o primario interesse del minore, quale principio dotato di fondamento costituzionale e di rilevanza internazionale	pag. 279
2.3. Il preminente interesse del minore quale principio soggetto a bilanciamento con gli interessi sottesi all'esecuzione della pena (l'esigenza di assicurare ai minori in tenera età una relazione diretta almeno con uno dei genitori).....	pag. 279
2.4. L'incompatibilità con il principio di tutela dell'interesse del minore degli automatismi legislativi relativi alle pene accessorie incidenti sulla potestà o responsabilità genitoriale.....	pag. 280
2.5. La non retroattività della preclusione della messa alla prova minorile introdotta per gli imputati di violenza sessuale, individuale e di gruppo, aggravata	pag. 280
2.6. L'inapplicabilità della messa alla prova ai minori imputati dei delitti aggravati di violenza sessuale e di violenza sessuale di gruppo, salva l'ipotesi (introdotta con sentenza di accoglimento) in cui ricorra l'attenuante dei casi di minore gravità	pag. 280
2.7. La prova "semplificata"	pag. 280
2.8. Le condizioni di accesso del padre detenuto alla detenzione domiciliare speciale	pag. 280
2.9. L'(illegittima) applicazione automatica della pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale in caso di condanna per maltrattamenti in famiglia nei confronti dei figli minori conviventi.....	pag. 280
2.10. La (illegittima) preclusione dell'attribuzione al nato in Italia, a seguito di PMA eterologa praticata all'estero da una coppia di donne, dello stato di figlio riconosciuto anche della madre intenzionale, che abbia espresso il consenso alla pratica fecondativa e all'assunzione della responsabilità genitoriale (sentenza susseguente a monito inascoltato)	pag. 280
3. Il diritto alla salute	pag. 281
3.1. La qualificazione come diritto fondamentale finanziariamente condizionato.....	pag. 281
3.2. Il consenso libero e informato del paziente	pag. 281
3.3. I trattamenti sanitari coattivi.....	pag. 281
3.3.1. <i>Il concorso delle garanzie apprestate dagli artt. 13 e 32, secondo comma, Cost.</i>	<i>pag. 281</i>
3.3.2. <i>L'operatività come extrema ratio e la necessaria osservanza dei principi del minor sacrificio necessario, di proporzionalità e del rispetto della dignità della persona.....</i>	<i>pag. 281</i>
3.3.3. <i>La finalità di cura della persona interessata quale tratto distintivo rispetto alle misure di sicurezza che presuppongono la pericolosità sociale dell'infermo di mente..</i>	<i>pag. 281</i>
3.3.4. <i>Il trattamento sanitario in degenza ospedaliera quale istituto di carattere eccezionale.....</i>	<i>pag. 282</i>
3.3.5. <i>La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della comunicazione del provvedimento sindacale che dispone il trattamento sanitario obbligatorio in degenza ospedaliera e della notifica del decreto di convalida del giudice tutelare alla</i>	

<i>persona interessata, che deve essere previamente ascoltata, o al suo legale rappresentante</i>	pag. 282
3.4. Le misure di contrasto alla pandemia da COVID-19	pag. 282
3.4.1. <i>L'obbligo, per i dipendenti pubblici, di possedere ed esibire una certificazione da vaccinazione, guarigione o test ai fini dell'accesso ai luoghi di lavoro e l'obbligo per i lavoratori pubblici e privati, destinatari, in quanto ultracinquantenni, dell'obbligo vaccinale, di possedere ed esibire agli stessi fini una certificazione di vaccinazione o guarigione</i>	pag. 282
3.4.2. <i>Le conseguenze dell'inadempimento degli obblighi previsti per l'accesso ai luoghi di lavoro (divieto di ingresso; assenza ingiustificata; perdita della retribuzione e di ogni altro emolumento, compreso l'assegno alimentare)</i>	pag. 283
3.5. La ludopatia quale patologia comportamentale.....	pag. 284
3.6. La preclusione dell'accesso alle tecniche procreative alla donna singola (il principio di precauzione nell'interesse dei futuri nati).....	pag. 284
3.7. L'adozione, a decorrere dal 2025, di una metodologia per la definizione del fabbisogno di personale degli enti del servizio sanitario nazionale ai fini della determinazione della relativa spesa	pag. 284
3.8. L'inclusione (introdotta con sentenza di accoglimento) del convivente di fatto tra i legittimati a fruire del congedo straordinario per l'assistenza alla persona con necessità di sostegno intensivo, in posizione equiparata al coniuge convivente.....	pag. 285
4. <i>La disabilità e la fragilità</i>	pag. 285
4.1. La condizione giuridica della persona con disabilità quale punto di confluenza di plurimi principi costituzionali (il dovere della Repubblica di garantire l'uguaglianza sostanziale).....	pag. 285
4.2. Il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli materiali al godimento effettivo dei diritti costituzionali	pag. 285
4.3. Il passaggio dalla visione custodialista alla logica di cura della persona segnato dalla legge Basaglia, nella prospettiva di un pieno riconoscimento dei diritti costituzionali in favore delle persone affette da disabilità mentale.....	pag. 285
4.4. Il diritto fondamentale alla salute psico-fisica della persona con necessità di sostegno intensivo	pag. 285
4.5. L'inclusione (introdotta con sentenza di accoglimento) del convivente di fatto tra i legittimati a fruire del congedo straordinario per l'assistenza alla persona con necessità di sostegno intensivo, in posizione equiparata al coniuge convivente.....	pag. 286
5. <i>L'istruzione e il diritto allo studio</i>	pag. 287
5.1. Le norme generali sull'istruzione e le caratteristiche basilari del sistema scolastico	pag. 287
5.2. La subordinazione dell'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni alla presentazione, salvo formale rifiuto, di un documento attestante, alternativamente, l'avvenuta vaccinazione anti-HPV, l'avvio del programma di somministrazione, il rifiuto di essa o l'espletamento del colloquio informativo (norme della Regione Puglia).....	pag. 288

Sezione III

I rapporti economici

1. <i>Il lavoro</i>	pag. 289
1.1. Il particolare <i>status</i> del dirigente, quale <i>alter ego</i> dell'imprenditore, e la non comparabilità alle altre categorie di lavoratori subordinati	pag. 289
1.2. Il diritto del lavoratore a non essere estromesso dal lavoro ingiustamente o irragionevolmente e l'esigenza costituzionale di opportuni temperamenti al potere	

datoriale di recesso (la discrezionalità del legislatore nel modulare il sistema delle tutele; l'ammissibilità di rimedi anche solo indennitari, e non necessariamente reintegratori, purché effettivi e adeguati; la personalizzazione del danno subito dal lavoratore; la rilevanza della dimensione dell'impresa).....	pag. 289
1.3. Il doppio termine decadenziale per l'impugnazione del licenziamento (l'esigenza di deflazionare il contenzioso e garantire al datore la certezza dei costi delle vertenze quiescenti)	pag. 290
1.4. Le tutele del lavoratore illegittimamente licenziato	pag. 291
1.4.1. <i>Il quadro normativo e la sua evoluzione (il progressivo ridimensionamento della tutela reintegratoria a favore di quella indennitaria; i recenti interventi della Corte)</i>	pag. 291
1.4.2. <i>La tutela indennitaria da licenziamento illegittimo spettante ai lavoratori assunti presso le piccole imprese prima del 7 marzo 2015</i>	pag. 292
1.5. La tutela del lavoro nell'ambito delle vicende circolatorie dell'impresa	pag. 293
1.6. L'inapplicabilità della garanzia della continuità del rapporto di lavoro alla cessione del lotto <i>aviation</i> di Alitalia, società in amministrazione straordinaria, a ITA Airways	pag. 293
1.7. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'inoperatività dell'onere di previa impugnazione stragiudiziale del licenziamento e della sua impugnabilità, con ricorso giurisdizionale o con richiesta di conciliazione o arbitrato, entro 240 giorni, ove il lavoratore versi in condizione di incapacità di intendere o volere al momento della ricezione della comunicazione o in pendenza del prescritto termine di 60 giorni	pag. 295
1.8. La (illegittima) previsione di un tetto massimo, pari a sei mensilità di riferimento per il calcolo del TFR, all'indennità risarcitoria dovuta dal datore in caso di licenziamento illegittimo nelle piccole imprese (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato) – Auspicio rivolto al legislatore.....	pag. 297
1.9. L'esclusione dei dirigenti dal divieto dei licenziamenti individuali per ragioni economiche dei lavoratori subordinati in tempo di pandemia.....	pag. 299
1.10. L'obbligo della Regione e degli enti strumentali di verificare la previsione, nei contratti indicati nelle procedure di gara, di un trattamento economico minimo o di una retribuzione minima tabellare inderogabile pari a nove euro l'ora (norme della Regione Puglia)	pag. 300
1.11. Le misure di contrasto alla pandemia da COVID-19	pag. 302
2. <i>La previdenza</i>	pag. 302
2.1. Il graduale passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo di computo del trattamento pensionistico	pag. 302
2.2. Gli istituti della ricongiunzione, della totalizzazione e del cumulo gratuito quali rimedi alla frammentazione del rapporto previdenziale	pag. 302
2.3. La perequazione automatica delle pensioni (la natura di strumento tecnico volto a garantire nel tempo l'adequatezza dei trattamenti a fronte delle spinte inflazionistiche; la discrezionalità legislativa nella determinazione del <i>quantum</i> di tutela alla luce delle risorse disponibili; l'esigenza di una considerazione differenziata dei trattamenti; la necessaria temporaneità delle misure di sospensione)	pag. 303
2.4. L'assegno per il nucleo familiare	pag. 304
2.4.1. <i>La funzione di sostegno economico ai nuclei familiari bisognosi dei lavoratori subordinati</i>	pag. 304
2.4.2. <i>L'esclusione della convivenza more uxorio tra datore e lavoratore dal novero delle cause ostative al riconoscimento della prestazione</i>	pag. 304

2.5. Il raffreddamento, limitato al 2023, della dinamica perequativa delle pensioni più elevate in base alla tecnica della progressione inversa rispetto all'entità degli assegni – Reiterato auspicio rivolto al legislatore	pag. 305
2.6. L'esclusione (introdotta con sentenza di accoglimento con efficacia <i>ex nunc</i>) dell'assegno ordinario d'invalidità liquidato interamente con il sistema contributivo dal divieto di applicazione delle disposizioni sull'integrazione al minimo	pag. 308
2.7. La sanzione amministrativa pecuniaria, da una volta e mezza a quattro volte l'importo omesso, a carico del datore di lavoro che non versi le ritenute previdenziali e assistenziali sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti, entro la soglia di 10.000 euro annui	pag. 310
2.8. L'inapplicabilità alle lavoratrici dipendenti a tempo determinato e alle lavoratrici domestiche dell'esonero dal pagamento della quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti previsto, per gli anni 2024-2026, a favore delle dipendenti a tempo indeterminato, madri di tre o più figli, sino al raggiungimento del 18° anno del più piccolo, e, per il 2024, a beneficio delle medesime lavoratrici, madri di due figli, sino al raggiungimento del 10° anno del più piccolo – Sollecitazione rivolta al legislatore.....	pag. 311
2.9. Le conseguenze della violazione del divieto di cumulo della pensione anticipata “quota 100” con i redditi da lavoro dipendente o autonomo (la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice in assenza di diritto vivente)	pag. 312
2.10. La pignorabilità delle pensioni, nei limiti di un quinto e ferma la salvaguardia del trattamento minimo, per crediti dell'INPS derivanti da indebite prestazioni o da omesse contribuzioni	pag. 312
3. <i>L'assistenza</i>	pag. 314
3.1. L'esigenza di un'adeguata causa normativa dei criteri selettivi di accesso alle provvidenze sociali.....	pag. 314
3.2. La sussistenza della finalità di alleviare un bisogno primario della persona quale condizione di uno scrutinio stretto di costituzionalità del filtro selettivo introdotto dal legislatore per l'accesso a una prestazione sociale	pag. 314
3.3. Il requisito della residenza protratta per l'accesso alle prestazioni pubbliche e l'assoggettamento delle relative previsioni di legge a uno scrutinio stretto di costituzionalità.....	pag. 315
3.4. Il reddito di cittadinanza	pag. 315
3.4.1. <i>La composita natura di misura di contrasto alla povertà, di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale (il carattere temporaneo e condizionale della prestazione)</i>	pag. 315
3.4.2. <i>L'irrelevanza della diversa interpretazione in termini di prestazione assistenziale prospettata da un giudice territoriale innanzi alla Corte di giustizia</i>	pag. 316
3.4.3. <i>La (illegittima) previsione del requisito della pregressa residenza del beneficiario in Italia per almeno dieci anni, anziché cinque</i>	pag. 317
4. <i>La libertà sindacale</i>	pag. 318
4.1. La protezione a due livelli accordata dallo statuto dei lavoratori alle organizzazioni sindacali (il primo, comune, inerente alle garanzie di libertà; il secondo, a godimento selettivo e basato sull'effettiva rappresentatività, riguardante la tutela rafforzata).....	pag. 318
4.2. L'evoluzione dei criteri di legittimazione alla costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali (dal <i>referendum</i> del 1995 alla sentenza n. 231 del 2013)	pag. 319
4.3. La facoltà dei lavoratori (introdotta con sentenza di accoglimento) di costituire rappresentanze aziendali in ogni unità produttiva anche nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale – Auspicio rivolto al legislatore	pag. 320

5. <i>L'iniziativa economica</i>	pag. 321
5.1. L'apposizione di restrizioni di carattere generale corrispondenti all'utilità sociale e alla protezione di valori primari della persona, purché non arbitrarie o incongrue	pag. 321
5.2. Il vincolo di destinazione alberghiera.....	pag. 322
5.3. Il meccanismo dello "scalino preferenziale" nella disciplina dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive locali.....	pag. 322
5.4. L'applicazione del principio di invarianza della soglia di anomalia solo successivamente al provvedimento di aggiudicazione del contratto pubblico anche nel caso di inversione procedimentale.....	pag. 322
5.5. L'illegittimo divieto, presidiato da sanzione amministrativa pecuniaria, di mera messa a disposizione, presso qualsiasi esercizio pubblico, di apparecchiature che consentano di giocare sulle piattaforme <i>online</i>	pag. 322
5.6. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della protrazione della sospensione degli effetti dell'informazione interdittiva antimafia derivante dall'ammissione dell'imprenditore al controllo giudiziario, conclusosi positivamente, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento del provvedimento interdittivo	pag. 323
5.7. La (illegittima) previsione di un tetto massimo, pari a sei mensilità di riferimento per il calcolo del TFR, all'indennità risarcitoria dovuta dal datore in caso di licenziamento illegittimo nelle piccole imprese (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato) – Auspicio rivolto al legislatore.....	pag. 324
5.8. L'illegittimo divieto di realizzazione e di esercizio, nei parchi nazionali e regionali ricadenti nel territorio calabrese, di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse con potenza eccedente i 10 MWatt termici (norme della Regione Calabria).....	pag. 324
5.9. La (illegittima) preclusione ai proprietari di immobili soggetti a specifico vincolo di destinazione d'uso ad albergo della facoltà di presentare istanza di svincolo in caso di comprovata non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva (norme della Regione Liguria).....	pag. 324
5.10. L'illegittimo differimento del termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali per gli anni 2020 e 2021 nell'ipotesi in cui sia scaduto il piano economico finanziario dei concessionari.....	pag. 325
5.11. La concessione di contributi per il risarcimento dei danni provocati dagli eventi sismici del 2012, nelle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, ai prodotti DOP e IGP in corso di maturazione o stoccaggio	pag. 325
5.12. Norme della Regione Sardegna in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili	pag. 326
5.12.1. <i>L'applicabilità della nuova disciplina anche ai procedimenti autorizzatori in corso</i>	pag. 326
5.12.2. <i>La (illegittima) previsione della modifica irreversibile dello stato dei luoghi quale unico limite all'applicabilità retroattiva della nuova disciplina anche ai procedimenti autorizzatori già conclusi</i>	pag. 326
5.12.3. <i>La (illegittima) previsione dell'inefficacia dei provvedimenti autorizzatori e dei titoli abilitativi già emanati in relazione a impianti ricadenti nelle aree non idonee</i>	pag. 326
5.13. Il testo unico della Regione Toscana in materia di turismo	pag. 326
5.13.1. <i>Il potere dei Comuni di limitare l'aumento della capacità ricettiva degli alberghi, previsto fino al 40% a prescindere dalle norme urbanistiche, mediante l'impiego di immobili residenziali già destinati a finalità turistica</i>	pag. 326

5.13.2. La previsione, a decorrere dal 1° luglio 2026, della destinazione d'uso turistico-ricettiva per tutti gli immobili, aventi le caratteristiche della civile abitazione, adibiti ad esercizio di attività ricettiva extra-alberghiera	pag. 327
5.13.3. Il divieto, per chi svolga l'attività di affittacamere, bed and breakfast o residenza d'epoca in più strutture ricettive nell'ambito del medesimo edificio, di superare il numero di camere e la capacità ricettiva di una singola struttura	pag. 327
5.13.4. La previsione del 31 dicembre 2025 quale limite temporale di vigenza del regime transitorio applicabile alle gestioni imprenditoriali di due affittacamere o bed and breakfast nel medesimo edificio, eccedenti i limiti dimensionali	pag. 328
6. La proprietà	pag. 328
6.1. Il limite, costituzionale e convenzionale, della proporzionalità di ogni limitazione	pag. 328
6.2. I vincoli urbanistici preordinati all'esproprio	pag. 328
6.2.1. La qualificazione come misure puntuali a contenuto particolare comportanti l'inedificabilità di aree determinate destinate a opere di interesse generale.....	pag. 328
6.2.2. Il recepimento normativo delle indicazioni della Corte e l'obbligo di indennizzare il proprietario al superamento del periodo di franchigia, determinato dal legislatore statale o delle autonomie speciali entro limiti non irragionevoli.....	pag. 328
6.2.3. La facoltà delle autonomie speciali di prevedere una diversa durata nell'esercizio non irragionevole della loro potestà esclusiva in materia urbanistica....	pag. 329
6.2.4. La (illegittima) previsione del termine di efficacia decennale, anziché quinquennale (norme della Provincia autonoma di Bolzano)	pag. 329
6.3. L'affermazione, con norma interpretativa, dell'immediata efficacia anche nei confronti dei privati del divieto di costruire entro 150 metri dalla battigia (norme della Regione Siciliana).....	pag. 330
6.4. L'applicazione della confisca allargata in caso di condanna o patteggiamento per il delitto di piccolo spaccio.....	pag. 330
6.5. L'esclusione del carattere confiscatorio del contributo solidaristico straordinario a carico delle imprese produttrici di energia elettrica e del settore dei combustibili fossili	pag. 330
6.6. Il testo unico della Regione Toscana in materia di turismo	pag. 330
6.6.1. L'obbligo di gestione in forma imprenditoriale delle strutture ricettive turistiche extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione	pag. 330
6.6.2. La previsione del 31 dicembre 2025 quale limite temporale di vigenza del regime transitorio applicabile alle gestioni imprenditoriali di due affittacamere o bed and breakfast nel medesimo edificio, eccedenti i limiti dimensionali	pag. 331
7. La cooperazione a carattere di mutualità.....	pag. 331
7.1. Il disegno costituzionale (la valorizzazione del movimento cooperativo italiano; la visione pluralistica del sistema economico; la funzione sociale della cooperazione).....	pag. 331
7.2. La perdurante attualità del mandato costituzionale in una fase storica di grave crisi del modello cooperativo, dovuta anche a talune scelte legislative	pag. 332
7.3. La (illegittima) previsione dello scioglimento autoritativo degli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza	pag. 332

Sezione IV

I rapporti politici

1. Il diritto di elettorato passivo.....	pag. 335
1.1. La natura di diritto inviolabile e fondamentale, soggetto a restrizioni, in base a leggi generali e ispirate a principi unitari, solo per esigenze costituzionalmente	

rilevanti e nei limiti della ragionevolezza e proporzionalità (il bilanciamento di interessi sotteso alla disciplina, eccezionale e di stretta interpretazione, delle cause di ineleggibilità e incompatibilità).....	pag. 335
1.2. Lo scioglimento degli organi consiliari in caso di mancata tempestiva approvazione dell'ipotesi di bilancio in riequilibrio dell'ente locale in dissesto	pag. 335
1.3. La (illegittima) previsione di termini notevolmente anticipati, rispetto al giorno fissato per la presentazione delle candidature, entro cui gli interessati (tra gli altri, i sindaci) devono dimettersi per rimuovere l'ineleggibilità a Presidente della Regione e a consigliere regionale (norme della Regione Puglia)	pag. 336
2. <i>Le elezioni</i>	pag. 336
2.1. L'ampia discrezionalità del legislatore nella materia elettorale	pag. 336
2.2. La (illegittima) preclusione all'elettore con disabilità della facoltà di utilizzare la firma digitale per sottoscrivere una lista di candidati	pag. 337
2.3. I Collegi regionali di garanzia in materia di spese elettorali (la natura di organi amministrativi statali non appartenenti all'apparato giudiziario e indipendenti dall'esecutivo)	pag. 338
3. <i>Il principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici</i>	pag. 339
3.1. La funzione di limite alla potestà legislativa regionale in materia di ineleggibilità e incompatibilità (la circoscritta ammissibilità di discipline differenziate).....	pag. 339
3.2. Il limite al numero dei mandati consecutivi quale temperamento di sistema e principio volto a garantire l'effettiva <i>par condicio</i> tra i candidati, la libertà di voto e il fisiologico ricambio della rappresentanza.....	pag. 339
3.3. La possibilità, per gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato con almeno tre anni di anzianità di effettivo servizio alla data del bando, di partecipare al concorso pubblico a vice ispettore, in deroga al prescritto limite di 28 anni e con riserva di un sesto dei posti disponibili	pag. 341
3.4. L'(illegittimo) innalzamento da 2 a 3 dei mandati consecutivi ricopribili dal Presidente della Provincia eletto a suffragio universale e diretto e da 48 a 72 dei mesi, anche non continuativi, di esercizio effettivo delle funzioni, rilevanti per l'operatività del divieto del quarto mandato (norme della Provincia autonoma di Trento)	pag. 341

Sezione V

I tributi

1. <i>La qualificazione del dovere tributario come inderogabile dovere di solidarietà, essenziale per la vita dello Stato e preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali (la funzione redistributiva dell'imposizione fiscale e la concezione collaborativa dei rapporti tra amministrazione finanziaria e contribuente)</i>	pag. 342
2. <i>L'art. 53 Cost. come espressione specifica in materia tributaria dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza</i>	pag. 342
3. <i>Il modello costituzionale di una tassazione ispirata a criteri di progressività, nell'inderogabile raccordo con la capacità contributiva, e ai principi di solidarietà e uguaglianza sostanziale</i>	pag. 343
4. <i>I requisiti indefettibili della fattispecie tributaria</i>	pag. 343

5. La capacità contributiva quale idoneità del soggetto all'obbligazione d'imposta e la sua desumibilità da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza secondo le valutazioni del legislatore soggette al sindacato della Corte	pag. 343
6. L'esigenza di indici concretamente rivelatori di ricchezza quali causa giustificatrice di ogni prelievo tributario	pag. 343
7. L'evoluzione del concetto di capacità contributiva nel complesso contesto contemporaneo.....	pag. 343
8. L'ampia discrezionalità del legislatore nell'individuazione degli indici rivelatori di capacità contributiva.....	pag. 343
9. Il principio di uguaglianza tributaria e l'esigenza di adeguate giustificazioni di ogni diversificazione del regime impositivo per aree economiche o per tipologia di contribuenti.....	pag. 344
10. Il divieto di disciplinare situazioni omogenee in modo ingiustificatamente diverso	pag. 344
11. Il temporaneo inasprimento dell'imposizione e l'istituzione di tributi per determinati settori produttivi o per talune tipologie di redditi e cespiti.....	pag. 344
12. Le condizioni di compatibilità costituzionale di una legge tributaria retroattiva	pag. 344
13. La figura della sanzione impropria e le condizioni della sua legittimità costituzionale	pag. 344
14. Le imposte sui redditi.....	pag. 345
14.1. L'attribuzione diretta ("per trasparenza") dei redditi della società in accomandita semplice ai soci accomandanti, indipendentemente dalla percezione.....	pag. 345
14.2. L'imposizione alle società di gestione del risparmio di un'addizionale IRES all'8,5% per il 2013	pag. 346
14.3. La parziale deducibilità al 20%, per gli anni dal 2014 al 2018, dell'IMU sui beni strumentali dalla base imponibile IRES	pag. 347
15. L'IVA all'importazione	pag. 347
15.1. La natura radicalmente diversa rispetto ai dazi doganali	pag. 347
15.2. La (illegittima) previsione della confisca delle cose costituenti oggetto della violazione, se l'obbligato provvede al pagamento integrale dell'importo evaso, degli accessori, comprensivi degli interessi, e della sanzione pecuniaria	pag. 348
16. L'attuale meccanismo di determinazione dell'onere fiscale minimo per la vendita delle sigarette, caratterizzato dall'indicizzazione al prezzo medio ponderato e dal progressivo aumento della percentuale dell'aliquota (questioni inammissibili per le molteplici modalità idonee a sanare il riscontrato vulnus alla tutela della concorrenza) – Richiamo al legislatore	pag. 349
17. Il contributo solidaristico straordinario a carico delle imprese produttrici di energia elettrica e del settore dei combustibili fossili.....	pag. 350
17.1. L'indeducibilità dall'IRES	pag. 350
17.2. L'esclusione di un preteso carattere confiscatorio	pag. 351
17.3. L'attualità del relativo indice di capacità contributiva	pag. 352
17.4. L'omogeneità dei periodi temporali rilevanti per il calcolo (l'interpretazione adeguatrice della Corte in ordine alle società neo-costituite).....	pag. 352

<i>18. Il contributo al Fondo per il servizio soccorso antincendio negli aeroporti</i>	pag. 353
18.1. La natura tributaria del prelievo	pag. 353
18.2. L'individuazione delle società di gestione aeroportuale quale unico soggetto passivo	pag. 353
18.3. La destinazione del 60% del gettito al finanziamento di una speciale indennità operativa per il servizio espletato dai vigili del fuoco anche all'esterno del perimetro aeroportuale.....	pag. 354
<i>19. L'imposta municipale unica</i>	pag. 354
19.1. La natura di imposta reale gravante sui possessori, proprietari o titolari di altro diritto reale in relazione a beni immobili	pag. 354
19.2. La discrezionalità del legislatore in merito a eventuali esenzioni o agevolazioni.....	pag. 354
19.3. L'assoggettamento a imposta degli immobili dell'impresa destinati alla vendita e non utilizzati ad altri fini ("beni-merce").....	pag. 355
<i>20. L'imposta comunale sugli immobili</i>	pag. 355
20.1. La continuità tra ICI e IMU	pag. 355
20.2. La preclusione dello scorporo, in base all'effettiva destinazione e ai fini dell'esenzione, delle superfici degli immobili ecclesiastici a uso misto (religioso e commerciale) unitariamente accatastati.....	pag. 355
20.3. La (illegittima) previsione della dimora abituale dei familiari nell'abitazione principale del contribuente quale requisito per l'esenzione	pag. 356
<i>21. Fattispecie di natura non tributaria</i>	pag. 357
21.1. Il raffreddamento, limitato al 2023, della dinamica perequativa delle pensioni più elevate in base alla tecnica della progressione inversa rispetto all'entità degli assegni – Reiterato auspicio rivolto al legislatore	pag. 357
<i>22. La riscossione</i>	pag. 358
22.1. La remunerazione del servizio di riscossione a carico del contribuente (il recepimento del pressante invito racchiuso nella sentenza n. 120 del 2021, attraverso l'abrogazione dell'aggio e la previsione di una specifica disciplina di favore).....	pag. 358

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

<i>1. Il procedimento civile</i>	pag. 359
1.1. Le spese processuali	pag. 359
1.1.1. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'anticipazione erariale degli onorari e delle spese spettanti al difensore d'ufficio del genitore insolvente nei processi per la dichiarazione di adottabilità del minore.....	pag. 359
1.1.2. L'illegittimo dimezzamento degli importi spettanti al consulente tecnico di parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, ove operato su previsioni tariffarie non adeguate alle variazioni del costo della vita	pag. 360
<i>2. Il procedimento penale</i>	pag. 361
2.1. La facoltà (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'imputato, medico strutturato o libero professionista, di chiedere la citazione in giudizio, quale responsabile civile, dell'impresa che presta la copertura assicurativa alla struttura sanitaria di appartenenza	pag. 361
2.2. Le misure cautelari	pag. 362

2.2.1. <i>L'(illegittima) attribuzione al tribunale di Roma, anziché a quello territorialmente competente, della decisione sull'appello cautelare contro il provvedimento del giudice che abbia comunque negato l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività di stabilimenti industriali dichiarati di interesse strategico nazionale, ovvero di impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, sottoposti a sequestro preventivo, nonostante l'adozione delle misure governative di bilanciamento tra i contrapposti interessi coinvolti</i>	pag. 362
2.2.2. <i>L'obbligo di aggravamento cautelare qualora l'organo delegato per l'esecuzione della misura dell'allontanamento dalla casa familiare accerti la non fattibilità tecnica delle modalità di controllo elettronico</i>	pag. 363
2.3. <i>L'udienza preliminare quale momento deliberativo privo dei caratteri della sommarietà</i>	pag. 364
2.4. <i>La prognosi sulla ragionevole previsione di condanna quale specifico oggetto dell'udienza preliminare</i>	pag. 364
2.5. <i>L'omessa previsione dell'avviso all'imputato della facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa nella sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo</i>	pag. 365
2.6. <i>La preclusione al giudice dibattimentale del rilievo della speciale condizione di improcedibilità nei confronti dello straniero irregolare espulso prima dell'emissione del decreto che dispone il giudizio</i>	pag. 366
2.7. <i>I procedimenti speciali alternativi al giudizio</i>	pag. 367
2.7.1. <i>Il giudizio abbreviato</i>	pag. 367
2.7.1.1. <i>La preclusione del rito per i delitti punibili con l'ergastolo, anche a seguito della contestazione di aggravanti a imputati tratti a giudizio immediato</i>	pag. 367
2.7.2. <i>La sospensione del procedimento con messa alla prova</i>	pag. 368
2.7.2.1. <i>La connotazione sanzionatoria, la funzione premiale e la vocazione risocializzante dell'istituto</i>	pag. 368
2.7.2.2. <i>Il presupposto applicativo del massimo edittale di pena previsto per reati di moderata gravità</i>	pag. 368
2.7.2.3. <i>La (illegittima) preclusione per il reato di piccolo spaccio</i>	pag. 369
2.7.2.4. <i>L'esclusione del favoreggiamento reale dall'ambito di applicazione dell'istituto</i>	pag. 370
2.7.2.5. <i>La preclusione per il delitto di incendio boschivo colposo</i>	pag. 371
2.8. <i>Il procedimento davanti al giudice di pace</i>	pag. 372
2.8.1. <i>L'inapplicabilità della causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto</i>	pag. 372
2.9. <i>Il procedimento minorile</i>	pag. 373
2.9.1. <i>L'istituto della messa alla prova</i>	pag. 373
2.9.1.1. <i>La qualificazione come significativo strumento della giustizia minorile</i>	pag. 373
2.9.1.2. <i>L'eterogeneità teleologica rispetto alla prova degli adulti</i>	pag. 373
2.9.1.3. <i>La permanente peculiarità ontologica della prova minorile nel mutato quadro normativo, caratterizzato dall'introduzione di reati ostativi</i>	pag. 374
2.9.1.4. <i>La funzione officiosa del giudice e la finalità rieducativa quali elementi caratterizzanti e distintivi rispetto alla disciplina prevista per gli adulti</i>	pag. 375
2.9.1.5. <i>L'opzione legislativa per l'udienza preliminare quale primo momento di accesso all'istituto, tenuto conto delle competenze interdisciplinari possedute dal giudice collegiale</i>	pag. 375
2.9.1.6. <i>La non retroattività della preclusione introdotta per gli imputati di violenza sessuale, individuale e di gruppo, aggravata</i>	pag. 375
2.9.1.7. <i>L'inapplicabilità ai minori imputati dei delitti aggravati di violenza sessuale e di violenza sessuale di gruppo, salva l'ipotesi (introdotta con sentenza di accoglimento) in cui ricorra l'attenuante dei casi di minore gravità</i>	pag. 376
2.9.1.8. <i>La prova "semplificata"</i>	pag. 378
i) <i>La collocazione sistematica dell'istituto quale inedita forma di diversione</i>	pag. 378

ii) <i>L'(illegittima) individuazione quale giudice competente del giudice per le indagini preliminari, in luogo del giudice dell'udienza preliminare</i>	pag. 378
iii) <i>L'interpretazione adeguatrice della relativa disciplina (il ruolo dei servizi minorili e socio-sanitari; la proposta del PM; il termine di deposito del programma rieducativo; la modifica o integrazione giudiziale del programma; l'oggetto della prova)</i>	pag. 379
2.10. <i>L'esecuzione penale</i>	pag. 380
2.10.1. <i>L'incompatibilità costituzionale di rigidi automatismi nella materia dei benefici penitenziari e la necessità di una valutazione individualizzata</i>	pag. 380
2.10.2. <i>L'obiettivo della disciplina penitenziaria di assicurare in via primaria il rapporto del minore con la madre condannata, in attuazione dei principi della finalità rieducativa della pena e del minimo sacrificio necessario della libertà personale</i>	pag. 380
2.10.3. <i>I permessi premio</i>	pag. 380
2.10.3.1. <i>La (illegittima) preclusione biennale della concessione a detenuti che siano stati imputati o condannati per delitto doloso commesso durante l'esecuzione della pena o di una misura restrittiva della libertà personale (sentenza di accoglimento susseguente ad auspicio inascoltato, formulato in una risalente pronuncia di rigetto)</i>	pag. 380
2.10.4. <i>Il regime carcerario speciale</i>	pag. 382
2.10.4.1. <i>La finalità di contenere la pericolosità dei detenuti impedendo i collegamenti tra appartenenti alle organizzazioni criminali</i>	pag. 382
2.10.4.2. <i>Le condizioni di legittimità delle restrizioni (la funzionalità alla peculiare finalità del regime; la proporzionalità; il rispetto del principio rieducativo e del divieto di trattamenti disumani; la congruità del bilanciamento tra diritti e interessi contrapposti)</i>	pag. 382
2.10.4.3. <i>La (illegittima) previsione della permanenza all'aperto per non più di due ore al giorno, riducibili a una per motivi eccezionali (la conseguente riespansione della disciplina ordinaria)</i>	pag. 383
2.10.5. <i>Le misure alternative alla detenzione</i>	pag. 384
2.10.5.1. <i>La detenzione domiciliare speciale</i>	pag. 384
i) <i>Il decesso o l'impossibilità della madre di occuparsi della prole quale condizione di accesso alla misura del padre detenuto</i>	pag. 384
ii) <i>La (illegittima) previsione dell'assenza di altre persone in grado di occuparsi della prole quale ulteriore condizione di accesso alla misura del padre detenuto</i>	pag. 386
2.10.6. <i>La (illegittima) preclusione al condannato della formulazione dell'istanza di liberazione anticipata in assenza di uno specifico interesse, diverso da quello alla determinazione del fine pena e del termine di accesso a misure alternative o a benefici penitenziari</i>	pag. 387
3. <i>La giurisdizione amministrativa</i>	pag. 389
3.1. <i>Le condizioni di legittimità di ogni deroga al principio di articolazione territoriale dell'organizzazione della giustizia amministrativa</i>	pag. 389
3.2. <i>La devoluzione alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio delle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in materia di giochi pubblici con vincita in denaro</i>	pag. 389
4. <i>La giurisdizione tributaria</i>	pag. 390
4.1. <i>La natura di giurisdizione speciale preesistente alla Costituzione e imprescindibilmente collegata alla natura tributaria del rapporto</i>	pag. 390
4.2. <i>La disciplina dei nova istruttori in appello</i>	pag. 390
4.2.1. <i>L'illegittimo divieto di deposito delle deleghe, delle procure e degli altri atti di conferimento di potere rilevanti ai fini della legittimità della sottoscrizione degli atti</i>	pag. 390
4.2.2. <i>Il divieto di deposito delle notifiche dell'atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità, producibili in primo grado</i>	pag. 392

4.2.3. La (illegittima) previsione dell'applicabilità della novella ai giudizi instaurati in secondo grado a decorrere dal giorno successivo alla sua entrata in vigore, anziché ai giudizi di appello il cui primo grado sia instaurato successivamente alla medesima entrata in vigore.....	pag. 393
4.3. La (illegittima) devoluzione alla giurisdizione tributaria delle controversie relative all'atto di recupero del contributo a fondo perduto istituito in favore di determinati operatori economici maggiormente colpiti dalla pandemia da COVID-19	pag. 393

Capitolo III

L'ordinamento della Repubblica

Sezione I

L'ordinamento dello Stato

1. La funzione di garanzia costituzionale	pag. 395
1.1. La soggezione delle scelte discrezionali del legislatore al sindacato della Corte (i limiti della non manifesta irragionevolezza e della proporzionalità rispetto alle finalità perseguite)	pag. 395
1.2. La presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, anziché di un'unica costituzionalmente obbligata o a rime obbligate, quale condizione di ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale e dell'intervento additivo-manipolativo della Corte	pag. 395
1.3. Il potere della Corte di individuare lo strumento più idoneo a rimediare al <i>vulnus</i> riscontrato sulla base di precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti ..	pag. 396
1.4. Il potere della Corte di delimitare la questione all'interno dei confini del <i>devolutum</i> e di individuare la pronuncia più idonea alla <i>reductio ad legitimitatem</i> della disposizione censurata, indipendentemente dal <i>petitum</i> del rimettente	pag. 396
1.5. L'ammissibilità di pronunce sostitutive anche in assenza di un'unica soluzione a rime obbligate	pag. 396
1.6. La dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale quale frutto di una valutazione compiuta dalla Corte <i>motu proprio</i>	pag. 396
1.7. L'esclusione dello specifico <i>vulnus</i> lamentato quale contenuto proprio di una pronuncia di rigetto.....	pag. 397
1.8. Le "inammissibilità di sistema".....	pag. 397
1.9. Il tendenziale rispetto dei precedenti, la coerenza interpretativa e la persuasività delle motivazioni quali condizioni essenziali dell'autorevolezza delle decisioni della Corte; il divieto di riproposizione di questioni identiche nello stesso giudizio; l'ammissibilità di <i>revirement</i> a fronte di nuovi sviluppi giurisprudenziali, anche a livello europeo, di mutamenti nel contesto sociale o ordinamentale e di sopravvenute circostanze fattuali o normative	pag. 397
1.10. Il dialogo con il legislatore: auspici, richiami, moniti.....	pag. 398
1.10.1. La segnalazione dei vantaggi derivanti da una disciplina più stabile e rigorosa della perequazione delle pensioni e l'auspicio per una diversa considerazione dei pensionati in regime contributivo	pag. 398
1.10.2. L'auspicabile verifica della perdurante compatibilità dello schema del processo di cassazione sui decreti di convalida e proroga del trattenimento dello straniero espulso o richiedente protezione internazionale con le future dimensioni del relativo contenzioso	pag. 398
1.10.3. La reiterata segnalazione dell'inattuazione del modello costituzionale di autonomia finanziaria degli enti territoriali.....	pag. 398

<i>1.10.4. La sollecitazione rivolta al legislatore statale ad acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità del contributo finanziario richiesto alle autonomie, in sostanziale ossequio al principio di leale collaborazione</i>	<i>pag. 398</i>
<i>1.10.5. La reiterata segnalazione al legislatore circa l'individuazione del giudice più idoneo a valutare l'applicazione di una pena accessoria coinvolgente il minore.....</i>	<i>pag. 398</i>
<i>1.10.6. Il rinnovato stringente appello al legislatore a garantire un adeguato accesso alle cure palliative e il reiterato auspicio, rivolto anche al servizio sanitario nazionale, per una concreta e puntuale attuazione dei principi fissati dalla Corte in tema di fine vita, ferma la possibilità di una diversa disciplina</i>	<i>pag. 398</i>
<i>1.10.7. L'invito a regolare la conservazione dell'azione disciplinare nei confronti dell'avvocato che si sia cancellato dall'albo in pendenza del procedimento.....</i>	<i>pag. 399</i>
<i>1.10.8. Il richiamo all'urgente introduzione legislativa di una compiuta disciplina delle modalità del trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza per i rimpatri e della corrispondente tutela processuale</i>	<i>pag. 399</i>
<i>1.10.9. L'auspicabile intervento legislativo sul tema delle indennità dovute ai dipendenti di piccole imprese licenziati illegittimamente.....</i>	<i>pag. 399</i>
<i>1.10.10. Il reiterato richiamo allo Stato per una pronta attuazione e un periodico aggiornamento delle disposizioni sui LEA nonché alle Regioni affinché rispettino i principi fondamentali della materia</i>	<i>pag. 399</i>
<i>1.10.11. La stringente esigenza di un organico intervento legislativo in materia di domini collettivi, volto anche a superare la sovrapposizione di funzioni giudicanti e di impulso processuale in capo al commissario agli usi civici.....</i>	<i>pag. 399</i>
<i>1.10.12. Il dovere del legislatore e dell'amministrazione penitenziaria di assicurare nell'esecuzione della pena detentiva condizioni rispettose della dignità della persona e del principio di umanità.....</i>	<i>pag. 399</i>
<i>1.10.13. L'esigenza di un più compiuto coinvolgimento delle autonomie territoriali nell'iter di adozione delle decisioni fondamentali di finanza pubblica in sede di legge di bilancio</i>	<i>pag. 399</i>
<i>1.10.14. La sollecitazione rivolta al legislatore statale a rivedere la rigida preclusione alle Regioni ordinarie in disavanzo della facoltà di finanziare la spesa di investimento con il contributo aggiuntivo agli obiettivi di finanza pubblica per gli anni dal 2025 al 2029</i>	<i>pag. 400</i>
<i>1.10.15. L'auspicabile organica riscrittura della disciplina delle rappresentanze sindacali aziendali al fine di valorizzare l'effettiva rappresentatività quale criterio di accesso alla tutela promozionale.....</i>	<i>pag. 400</i>
<i>1.10.16. La sollecitazione a identificare interventi legislativi strutturali e coerenti a sostegno della maternità.....</i>	<i>pag. 400</i>
<i>1.10.17. Il reiterato invito, rivolto al legislatore, a un'estrema prudenza nella modifica del regime di indicizzazione delle pensioni e a una diversa considerazione dei pensionati in regime contributivo</i>	<i>pag. 400</i>
<i>1.10.18. L'auspicato intervento del legislatore per strutturare con più accurata precisione il procedimento di prevenzione</i>	<i>pag. 400</i>
<i>1.10.19. L'esigenza di una revisione legislativa dell'attuale meccanismo di determinazione dell'onere fiscale minimo per la vendita delle sigarette</i>	<i>pag. 400</i>
<i>1.10.20. L'invito al legislatore a introdurre un'organica disciplina delle attività di lobbying</i>	<i>pag. 401</i>
<i>1.10.21. La segnalazione al legislatore delle criticità insite nella fissità della preclusione dell'adozione del maggiorenne in presenza di figli minori dell'adottante .</i>	<i>pag. 401</i>
<i>1.11. La leale collaborazione tra legislatore e giudice costituzionale</i>	<i>pag. 401</i>
<i>1.12. La restituzione parziale degli atti al rimettente per ius superveniens quale tecnica coerente con l'obiettivo di rispondere tempestivamente alla domanda di giustizia costituzionale</i>	<i>pag. 401</i>

1.13. I presupposti dell'autorimessione di una questione di legittimità costituzionale.....	pag. 401
1.14. La nozione di Stato come sistema ordinamentale, rilevante nell'ambito dei conflitti di attribuzione tra enti	pag. 401
2. <i>Il Parlamento</i>	pag. 402
2.1. Gli atti di indirizzo nei confronti del servizio pubblico radiotelevisivo.....	pag. 402
2.2. Le attribuzioni individuali del parlamentare	pag. 402
2.2.1. <i>La legittimazione a ricorrere per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato</i>	pag. 402
2.2.1.1. L'inammissibilità del conflitto promosso da un deputato a tutela della funzione legislativa della Camera, asseritamente incisa dal Governo con lo strumento della decretazione d'urgenza	pag. 402
3. <i>La funzione normativa</i>	pag. 403
3.1. Il divieto per il legislatore costituzionale di sovvertire o modificare nel loro contenuto essenziale i principi fondamentali o supremi (l'intangibilità dell'identità della Costituzione).....	pag. 403
3.2. La determinatezza quale modo di essere delle norme e l'imperativo costituzionale della formulazione di disposizioni chiare e intelleggibili, a tutela della libertà e dell'uguaglianza.....	pag. 403
3.3. La legge retroattiva	pag. 403
3.3.1. <i>L'(illegittima) esclusione retroattiva della remunerazione della diretta gestione aziendale dal novero dei criteri di determinazione del compenso spettante al Commissario liquidatore del Consorzio Venezia Nuova e di Costruzioni Mose Arsenale-Comar scarl</i>	pag. 403
3.3.2. <i>La (illegittima) previsione della modifica irreversibile dello stato dei luoghi quale unico limite all'applicabilità retroattiva della nuova disciplina in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili anche ai procedimenti autorizzatori già conclusi (norme della Regione Sardegna)</i>	pag. 403
3.4. La legge di interpretazione autentica.....	pag. 404
3.4.1. <i>Nozione: l'originaria polisemia della disposizione interpretata e l'unitarietà del precetto risultante dalla saldatura di essa con la disposizione interpretativa (l'"apparenza" della retroattività)</i>	pag. 404
3.4.2. <i>La ritenuta compatibilità con i principi dello Stato democratico di diritto</i>	pag. 404
3.4.3. <i>Il requisito essenziale della selezione di uno dei significati già riconducibili alla previsione interpretata (a prescindere dall'esistenza di contrasti giurisprudenziali)</i>	pag. 404
3.4.4. <i>I limiti generali della ragionevolezza, della tutela dell'affidamento, della certezza del diritto e del rispetto della funzione giurisdizionale</i>	pag. 404
3.4.5. <i>La modifica e la legificazione, confermata con norma interpretativa, della disciplina regolamentare dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali</i>	pag. 404
3.4.6. <i>L'affermazione, con norma interpretativa, dell'immediata efficacia anche nei confronti dei privati del divieto di costruire entro 150 metri dalla battigia (norme della Regione Siciliana)</i>	pag. 404
3.5. Il sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive e di interpretazione autentica.....	pag. 405
3.5.1. <i>La solida sinergia e la reciproca integrazione tra principi costituzionali e convenzionali nel sindacato sulle leggi incidenti su giudizi in corso (le eccezioni, giustificate da motivi imperativi di interesse pubblico, al divieto di ingerenza legislativa nell'attività giurisdizionale e l'insufficienza di mere considerazioni finanziarie)</i>	pag. 405

3.5.2. La verifica sul piano sostanziale della natura interpretativa di una disposizione.....	pag. 405
3.5.3. La rilevanza della natura interpretativa della norma in scrutinio nel bilanciamento con i valori dell'affidamento dei consociati e della certezza dei rapporti giuridici nonché della non interferenza con l'esercizio del potere giurisdizionale.....	pag. 405
3.5.4. L'esigenza di tutelare un affidamento meritevole riposto in precedenza in un'interpretazione diversa da quella successivamente fissata in via legislativa.....	pag. 405
3.6. La legge-provvedimento.....	pag. 406
3.6.1. La caratteristica incidenza su una singola posizione giuridica	pag. 406
3.6.2. La soggezione a uno scrutinio stretto di costituzionalità	pag. 406
3.6.3. L'illegittimo divieto di realizzazione e di esercizio, nei parchi nazionali e regionali ricadenti nel territorio calabrese, di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse con potenza eccedente i 10 MWatt termici (norme della Regione Calabria).....	pag. 406
3.7. Il referendum abrogativo.....	pag. 406
3.7.1. Gli elettori sottoscrittori della richiesta referendaria quali titolari di una funzione costituzionalmente rilevante e garantita e la legittimazione dei promotori a proporre ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato	pag. 406
3.7.2. La denominazione della richiesta referendaria quale elemento identificativo e chiarificatore del quesito	pag. 408
3.7.3. L'ammissibilità della tecnica del "ritaglio", ove non alteri la natura abrogativa (e non propositiva) dell'istituto attraverso l'introduzione di una nuova statuizione non ricavabile ex se dall'ordinamento.....	pag. 408
3.7.4. I limiti espliciti e impliciti di ammissibilità, attinenti all'oggetto e alla formulazione del quesito, posti a tutela di valori di ordine costituzionale.....	pag. 408
3.7.4.1. Il limite delle leggi tributarie e di bilancio.....	pag. 408
3.7.4.2. Il limite delle leggi costituzionalmente necessarie od obbligatorie	pag. 409
3.7.4.3. L'ammissibilità di quesiti aventi ad oggetto un testo di legge nella sua interezza, ferma l'esigenza, postulata dalla libertà del voto e dal divieto di distorsioni plebiscitarie, di una matrice razionalmente unitaria espressa dalle norme interessate e di un nesso di coerenza tra il mezzo e il fine referendario	pag. 409
3.7.4.4. La chiarezza del quesito quale garanzia di un voto libero e consapevole.....	pag. 409
3.7.4.5. La desumibilità dei requisiti di chiarezza e univocità dalla finalità incorporata nel quesito	pag. 409
3.7.4.6. L'inidoneità della campagna referendaria a colmare il deficit di chiarezza del quesito	pag. 410
3.7.4.7. La rilevanza della finalità obiettiva della richiesta referendaria	pag. 410
3.7.4.8. Il divieto di trasformare l'istituto in un distorto strumento di democrazia rappresentativa attraverso la proposta di plebisciti o voti popolari di fiducia.....	pag. 410
3.7.5. La (inammissibile) richiesta di abrogazione referendaria della legge n. 86 del 2024 attuativa dell'autonomia differenziata, come risultante a seguito della sentenza n. 192 del 2024.....	pag. 410
3.7.6. La richiesta di abrogazione referendaria parziale della disciplina della domanda di concessione della cittadinanza italiana, volta a dimezzare (da 10 a 5) gli anni di residenza legale in Italia del cittadino maggiorenne di Stato non appartenente all'Unione europea.....	pag. 412
3.7.7. La richiesta di abrogazione referendaria del d.lgs. n. 23 del 2015 recante la disciplina dei licenziamenti illegittimi dei lavoratori assunti dal 7 marzo 2015 con contratto a tutele crescenti.....	pag. 413
3.7.8. La richiesta di abrogazione referendaria parziale della disciplina dell'indennità da licenziamento illegittimo spettante ai lavoratori assunti presso le piccole imprese prima del 7 marzo 2015	pag. 414

3.7.9. La richiesta di abrogazione referendaria parziale della disciplina dei contratti di lavoro a tempo determinato	pag. 414
3.7.10. La richiesta di abrogazione referendaria dell'esclusione della responsabilità solidale dell'imprenditore committente per i danni subiti dal lavoratore dipendente di impresa appaltatrice o subappaltatrice come conseguenza dei rischi specifici dell'attività di quest'ultima.....	pag. 416
3.8. La delegazione legislativa	pag. 416
3.8.1. La riferibilità dell'art. 76 Cost. ai soli rapporti fra legge delegante e decreto legislativo delegato	pag. 416
3.8.2. Il rapporto tra legge delega e decreto legislativo.....	pag. 417
3.8.2.1. L'oggetto, la ratio e le scelte di fondo della delega quali limiti all'ampio potere governativo di riempimento normativo.....	pag. 417
3.8.3. Il procedimento di formazione del decreto legislativo.....	pag. 417
3.8.3.1. La rilevanza interpretativa del parere delle Commissioni parlamentari.....	pag. 417
3.8.4. I criteri di esercizio della delega	pag. 417
3.8.4.1. La legittima adozione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte del legislatore delegante	pag. 417
3.8.4.2. L'incidenza del differente grado di specificità dei criteri direttivi e della diversa ampiezza dell'oggetto della delega sugli spazi di scelta discrezionale del legislatore delegato e sullo stesso sindacato della Corte	pag. 417
3.8.4.3. L'ampio margine di discrezionalità connaturato all'attuazione di riforme normative di ampio respiro	pag. 417
3.8.5. Il vizio di eccesso di delega	pag. 418
3.8.5.1. L'indebita dilatazione dell'oggetto	pag. 418
3.8.6. Il perimetro e i criteri del sindacato di legittimità costituzionale	pag. 418
3.8.6.1. Il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli.....	pag. 418
3.8.6.2. L'interpretazione letterale e sistematica dei principi, dei criteri direttivi e dell'oggetto della legge delega in sede di verifica della correttezza e coerenza dell'attività discrezionale del legislatore delegato	pag. 418
3.8.6.3. La tendenziale irrilevanza del mancato o incompleto esercizio della delega.....	pag. 418
3.8.7. Conformità/non conformità ai principi e criteri direttivi (casi)	pag. 418
3.8.7.1. La devoluzione alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio delle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in materia di giochi pubblici con vincita in denaro	pag. 418
3.8.7.2. Il mantenimento del regime di procedibilità d'ufficio del sequestro di persona commesso in danno del coniuge	pag. 419
3.8.7.3. Il divieto di deposito nell'appello tributario delle notifiche dell'atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità, producibili in primo grado	pag. 419
3.8.7.4. L'omessa depenalizzazione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato	pag. 420
3.8.7.5. La preclusione assoluta della concessione di pene sostitutive delle pene detentive brevi agli imputati di uno dei reati ostativi.....	pag. 421
3.8.7.6. La perdurante rilevanza penale delle fattispecie aggravate (punite anche o soltanto con pena detentiva) dei reati soggetti a depenalizzazione: la guida senza patente con recidiva infrabiennale e l'applicazione ad essa della previgente disciplina sanzionatoria	pag. 421
3.8.7.7. La (illegittima) limitazione decennale della rilevanza del titolo dell'anzianità professionale ai fini dell'accesso alla magistratura onoraria.....	pag. 422
3.9. La decretazione d'urgenza	pag. 423
3.9.1. L'elasticità della disciplina costituzionale e la non predeterminabilità dei casi straordinari di necessità e urgenza.....	pag. 423
3.9.2. L'omogeneità, intesa come intrinseca coerenza materiale o finalistica, quale requisito del decreto-legge sin dalla sua origine.....	pag. 423
3.9.3. I decreti "milleproroghe"	pag. 423

3.9.4. <i>Il carattere funzionalizzato e specializzato della legge di conversione (i corollari della necessaria coerenza materiale o finalistica con il decreto-legge e della limitata emendabilità, conseguente al divieto di introdurre norme palesemente estranee o intrusive)</i>	pag. 423
3.9.5. <i>La necessaria continuità tra legge di conversione e decreto-legge (compromessa dall'aggiunta di norme estranee o intrusive) nel particolare caso dei provvedimenti governativi a contenuto ab origine plurimo</i>	pag. 424
3.9.6. <i>Il sindacato della Corte sui presupposti costituzionali di adozione del decreto-legge</i>	pag. 424
3.9.6.1. <i>L'evidente rottura del nesso tra la situazione di necessità e urgenza e la singola disposizione del decreto</i>	pag. 424
3.9.6.2. <i>I limiti dell'evidente mancanza e della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della valutazione governativa</i>	pag. 424
3.9.7. <i>Sussistenza/insussistenza dei presupposti costituzionali (casi)</i>	pag. 425
3.9.7.1. <i>L'aumento del massimo edittale del reato di piccolo spaccio</i>	pag. 425
3.9.7.2. <i>Il differimento del termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali per gli anni 2020 e 2021 nell'ipotesi in cui sia scaduto il piano economico finanziario dei concessionari</i>	pag. 425
3.9.8. <i>Sussistenza/insussistenza del necessario nesso di interrelazione tra decreto e legge di conversione (casi)</i>	pag. 426
3.9.8.1. <i>La modifica e la legificazione, confermata con norma interpretativa, della disciplina regolamentare dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali</i>	pag. 426
3.9.8.2. <i>Lo spostamento della competenza a conoscere della domanda di convalida del provvedimento del questore che dispone o proroga il trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale dal tribunale, sede delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, alla corte d'appello in composizione monocratica</i>	pag. 427
3.10. <i>Le leggi di sanatoria</i>	pag. 427
3.11. <i>Il rinvio legislativo</i>	pag. 428
3.11.1. <i>La distinzione tra rinvio recettizio (che opera la novazione della fonte regolamentare) e rinvio non recettizio (che indica la fonte competente a disciplinare una materia)</i>	pag. 428
3.12. <i>La reviviscenza di norme abrogate</i>	pag. 428
3.12.1. <i>La preclusione dell'effetto abrogativo ove l'atto sia radicalmente viziato nella sua formazione</i>	pag. 428
3.13. <i>La copertura finanziaria delle leggi di spesa</i>	pag. 428
3.13.1. <i>La vincolatività del principio per il legislatore e non per il giudice</i>	pag. 428
3.13.2. <i>La copertura delle spese quale presupposto dell'equilibrio di bilancio e del rispetto degli impegni assunti in sede europea</i>	pag. 428
3.13.3. <i>L'estensione, affermata dalla Corte di giustizia UE e dalla Corte di cassazione, della Carta docente anche agli insegnanti non di ruolo che ricevano incarichi annuali</i>	pag. 428
4. <i>La pubblica amministrazione</i>	pag. 429
4.1. <i>I principi</i>	pag. 429
4.1.1. <i>Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione</i>	pag. 429
4.1.1.1. <i>L'applicazione del principio di invarianza della soglia di anomalia solo successivamente al provvedimento di aggiudicazione del contratto pubblico anche nel caso di inversione procedimentale</i>	pag. 429
4.1.1.2. <i>L'applicazione del termine finale di un anno per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio anche alle autorizzazioni concernenti i beni culturali</i>	pag. 429
4.1.1.3. <i>Lo scioglimento degli organi consiliari in caso di mancata tempestiva approvazione dell'ipotesi di bilancio in riequilibrio dell'ente locale in dissesto</i>	pag. 430
4.1.1.4. <i>L'abrogazione del delitto di abuso d'ufficio (questioni inammissibili in ragione del tendenziale divieto di sindacato in malam partem)</i>	pag. 430

4.1.1.5. L'adozione, a decorrere dal 2025, di una metodologia per la definizione del fabbisogno di personale degli enti del servizio sanitario nazionale ai fini della determinazione della relativa spesa.....	pag. 430
4.1.1.6. La possibilità, per gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato con almeno tre anni di anzianità di effettivo servizio alla data del bando, di partecipare al concorso pubblico a vice ispettore, in deroga al prescritto limite di 28 anni e con riserva di un sesto dei posti disponibili.....	pag. 430
4.1.1.7. La disciplina del contributo aggiuntivo agli obiettivi di finanza pubblica richiesto alle Regioni ordinarie per gli anni dal 2025 al 2029: la preclusione agli enti in disavanzo (considerato al netto della quota derivante da debito autorizzato e non contratto) del finanziamento di investimenti con il fondo accantonato in bilancio in attuazione del contributo e le rimodulazioni di contributi statali per investimenti di Comuni e Regioni – Sollecitazione rivolta al legislatore statale.....	pag. 430
4.1.1.8. L'(illegittima) attribuzione al direttore generale dell'azienda sanitaria del potere di confermare o sostituire, entro sessanta giorni dal suo insediamento, il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari (norme della Regione Sardegna).....	pag. 430
4.1.2. <i>Il principio di imparzialità della pubblica amministrazione</i>	pag. 430
4.1.2.1. L'applicazione del principio di invarianza della soglia di anomalia solo successivamente al provvedimento di aggiudicazione del contratto pubblico anche nel caso di inversione procedimentale	pag. 430
4.1.2.2. L'abrogazione del delitto di abuso d'ufficio (questioni inammissibili in ragione del tendenziale divieto di sindacato <i>in malam partem</i>).....	pag. 430
4.1.2.3. L'adozione, a decorrere dal 2025, di una metodologia per la definizione del fabbisogno di personale degli enti del servizio sanitario nazionale ai fini della determinazione della relativa spesa.....	pag. 431
4.1.2.4. L'(illegittima) attribuzione al direttore generale dell'azienda sanitaria del potere di confermare o sostituire, entro sessanta giorni dal suo insediamento, il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari (norme della Regione Sardegna).....	pag. 431
4.1.3. <i>Il principio di continuità dell'azione amministrativa</i>	pag. 431
4.1.3.1. L'illegittimo differimento del termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali per gli anni 2020 e 2021 nell'ipotesi in cui sia scaduto il piano economico finanziario dei concessionari.....	pag. 431
4.1.4. <i>Il procedimento amministrativo</i>	pag. 432
4.1.4.1. La tempistica dell'esercizio del potere di annullamento in autotutela (l'evoluzione delle relazioni tra privato e pubblica amministrazione e la rinnovata concezione del potere amministrativo nel passaggio dalla logica della preminenza a quella del servizio).....	pag. 432
4.1.5. <i>Le sanzioni</i>	pag. 434
4.1.5.1. Il processo di assimilazione delle sanzioni amministrative punitive alle pene e dei relativi statuti costituzionali	pag. 434
4.1.5.2. Il principio di legalità delle sanzioni amministrative	pag. 435
i) <i>L'esigenza costituzionalmente imposta (artt. 23, 25, secondo comma, e 97) della prefissione ex lege di rigorosi criteri di esercizio del potere sanzionatorio</i>	pag. 435
4.1.5.3. Il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito.....	pag. 435
i) <i>Il duplice fondamento costituzionale e sovranazionale</i>	pag. 435
ii) <i>L'applicabilità alla generalità delle sanzioni amministrative</i>	pag. 435
iii) <i>La congruità della risposta sanzionatoria come limite all'ampia discrezionalità del legislatore</i>	pag. 435
iv) <i>Il rispetto del principio di ragionevolezza quale condizione di compatibilità costituzionale di previsioni sanzionatorie rigide</i>	pag. 435
4.1.5.4. Il fermo amministrativo della nave utilizzata per commettere la violazione comminata al comandante o all'armatore che non osserva le richieste di informazioni e le indicazioni della competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare.....	pag. 436

4.1.5.5. Le sanzioni disciplinari	pag. 437
i) <i>I principi di proporzionalità della sanzione, centralità e autonomia della valutazione discrezionale dell'organo disciplinare (la tendenziale illegittimità di sanzioni fisse o automatismi espulsivi a carico di dipendenti pubblici o professionisti condannati penalmente)</i>	pag. 437
ii) <i>L'(illegittima) automatica radiazione dall'albo dello psicologo condannato in via definitiva a pena detentiva non inferiore a due anni per reato non colposo</i>	pag. 438
4.2. L'impiego presso le pubbliche amministrazioni	pag. 439
4.2.1. <i>L'accesso ai pubblici uffici</i>	pag. 439
4.2.1.1. Il concorso pubblico quale forma generale e ordinaria di reclutamento per tutte le amministrazioni (il carattere aperto, trasparente, comparativo e meritocratico della selezione)	pag. 439
4.2.1.2. Le deroghe al principio del concorso pubblico, purché funzionali al buon andamento dell'amministrazione e sorrette da peculiari e straordinarie esigenze di interesse generale	pag. 439
4.2.1.3. L'ammissibilità di requisiti di partecipazione al concorso pubblico volti a valorizzare pregresse esperienze lavorative maturate nell'amministrazione (i limiti della ragionevolezza e del buon andamento alla discrezionalità del legislatore).....	pag. 439
4.2.1.4. La (illegittima) possibilità di un'assunzione presso l'ASL di Brindisi interamente riservata al personale dipendente della fondazione privata che ha gestito il presidio ospedaliero di Ceglie Messapica (norme della Regione Puglia)	pag. 439
4.2.1.5. La possibilità, per gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato con almeno tre anni di anzianità di effettivo servizio alla data del bando, di partecipare al concorso pubblico a vice ispettore, in deroga al prescritto limite di 28 anni e con riserva di un sesto dei posti disponibili.....	pag. 440
4.2.2 <i>Il rapporto d'impiego</i>	pag. 440
4.2.2.1. L'incompatibilità costituzionale di meccanismi di <i>spoils system</i> riferiti a figure dirigenziali non apicali.....	pag. 440
4.2.2.2. L'indennità di amministrazione quale trattamento accessorio della retribuzione, con carattere di generalità e continuità, soggetto a una graduale armonizzazione.....	pag. 441
4.2.2.3. La (illegittima) previsione, per il personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dello scomputo dell'indennità premiale <i>una tantum</i> riconosciuta nel 2022 dalle somme corrisposte a titolo di perequazione dell'indennità di amministrazione per la stessa annualità.....	pag. 442
4.2.2.4. La (illegittima) quantificazione del limite massimo retributivo nell'importo di 240.000 euro lordi annui, anziché nel trattamento del primo presidente della Corte di cassazione (l'efficacia <i>ex nunc</i> della pronuncia, in ragione del carattere sopravvenuto del <i>vulnus</i> , e il rinvio a un d.P.C.m. da adottarsi previo parere delle competenti commissioni parlamentari).....	pag. 443
4.2.2.5. La commisurazione dell'indennità risarcitoria in favore del lavoratore pubblico contrattualizzato illegittimamente licenziato all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR, indipendentemente dall'emolumento di fine rapporto in concreto spettante	pag. 443
4.2.2.6. L'(illegittima) attribuzione al direttore generale dell'azienda sanitaria del potere di confermare o sostituire, entro sessanta giorni dal suo insediamento, il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari (norme della Regione Sardegna)	pag. 444
4.3. L'attività	pag. 445
4.3.1. <i>L'informazione antimafia interdittiva</i>	pag. 445
4.3.1.1. La natura cautelare, preventiva e provvisoria	pag. 445
4.3.1.2. L'omessa attribuzione al prefetto, che emette il provvedimento, del potere di escluderne gli effetti che impediscono o pregiudicano l'esercizio delle attività imprenditoriali, ove ne derivi la mancanza di mezzi di sostentamento per l'interessato e la sua famiglia (<i>ius superveniens</i> conforme a precedente monito della Corte).....	pag. 445

4.3.2. L'applicazione del principio di invarianza della soglia di anomalia solo successivamente al provvedimento di aggiudicazione del contratto pubblico anche nel caso di inversione procedimentale.....	pag. 446
4.3.3. L'applicazione del termine finale di un anno per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio anche alle autorizzazioni concernenti i beni culturali	pag. 447
4.3.4. L'esclusione dalla procedura di appalto dell'operatore economico che abbia violato obblighi fiscali per un importo superiore a 5.000 euro.....	pag. 448
4.4. Gli ordini professionali.....	pag. 449
4.4.1. La potestà disciplinare quale strumento di tutela di interessi della categoria professionale e dell'intera collettività	pag. 449
4.5. La finanza pubblica	pag. 449
4.5.1. Il bilancio quale bene pubblico.....	pag. 449
4.5.2. Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio (casi).....	pag. 450
4.5.2.1. Il ripristino dell'originaria gestione pubblica del presidio ospedaliero di Ceglie Messapica (norme della Regione Puglia).....	pag. 450
5. L'ordinamento giurisdizionale	pag. 450
5.1. La giurisdizione e l'incidente di costituzionalità.....	pag. 450
5.1.1. La legittimazione a quo.....	pag. 450
5.1.1.1. La potestà del giudice di primo grado, pur dichiarato incompetente, di dubitare della costituzionalità della disciplina del riparto di competenza.....	pag. 450
5.1.1.2. Il giudice di rinvio.....	pag. 450
5.1.1.3. Il giudice della convalida di un provvedimento provvisorio restrittivo della libertà personale	pag. 450
5.1.1.4. L'insussistenza di un obbligo di motivazione espressa del giudice penale sulla carenza di cause di non punibilità o non procedibilità	pag. 450
5.1.1.5. L'ammissibilità di questioni sull'entità della pena per il reato contestato, sollevate nel corso di un giudizio penale suscettibile di sfociare in una condanna.....	pag. 451
5.1.2. L'onere di interpretazione conforme	pag. 451
5.1.2.1. Il limite dell'univoco tenore della disposizione	pag. 451
5.1.2.2. Il limite invalicabile del dato testuale	pag. 451
5.1.2.3. L'inerenza al merito, anziché all'ammissibilità, della verifica della possibilità di un'interpretazione conforme	pag. 452
5.1.2.4. L'inerenza al merito, anziché all'ammissibilità, della valutazione sulla correttezza dell'interpretazione scelta o presupposta dal rimettente.....	pag. 452
5.1.2.5. L'inerenza al merito, anziché all'ammissibilità, della valutazione sulla condivisibilità dell'esito interpretativo raggiunto dal rimettente	pag. 452
5.1.2.6. L'assolvimento dell'onere con la motivata esclusione di un'interpretazione adeguatrice	pag. 452
5.1.2.7. L'assolvimento dell'onere con la consapevole esclusione di un'interpretazione adeguatrice	pag. 452
5.1.3. Il diritto vivente.....	pag. 453
5.1.3.1. L'identificazione con un orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità (i requisiti della reiterazione e della stabilità)	pag. 453
5.1.3.2. La facoltà del giudice di non uniformarsi al diritto vivente ovvero di assumerlo quale oggetto del sindacato di costituzionalità, laddove sia difficilmente ipotizzabile una modifica del sistema senza l'intervento del legislatore o della Corte	pag. 453
5.1.3.3. La facoltà del giudice di assumere un orientamento giurisprudenziale consolidato quale presupposto interpretativo della questione rimessa alla Corte	pag. 453
5.1.3.4. La centralità dell'accertamento del grado di consolidamento dell'interpretazione giurisprudenziale della disposizione censurata (la "vivenza" della norma quale vicenda aperta)	pag. 454
5.1.4. La valutazione di legittimità dell'atto amministrativo alla stregua del principio tempus regit actum.....	pag. 454
5.2. La giurisdizione e gli altri poteri	pag. 454

5.2.1. <i>L'indipendenza della magistratura quale connotato strutturale della funzione giurisdizionale e architrave dello Stato di diritto (la duplice prospettiva della separazione dei poteri e della piena ed effettiva garanzia dei diritti e degli interessi protetti dall'ordinamento; la rilevanza del principio personalista)</i>	pag. 454
5.2.2. <i>L'individuazione della Regione quale soggetto passivo di un rapporto obbligatorio già facente capo ad un'autorità d'ambito territoriale ottimale (rigetto del ricorso per conflitto tra enti della Regione Calabria proposto in relazione a un'ordinanza della Corte di cassazione)</i>	pag. 455
5.2.3. <i>Il divieto di deposito nell'appello tributario delle notifiche dell'atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità, producibili in primo grado</i>	pag. 455
5.2.4. <i>La modifica e la legislazione, confermata con norma interpretativa, della disciplina regolamentare dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali</i>	pag. 455
5.2.5. <i>L'inapplicabilità della garanzia della continuità del rapporto di lavoro alla cessione del lotto aviation di Alitalia, società in amministrazione straordinaria, a ITA Airways</i>	pag. 456
5.3. <i>L'organizzazione giudiziaria</i>	pag. 456
5.3.1. <i>Il divieto di istituire giudici speciali nonché di snaturare le materie attribuite alle giurisdizioni speciali preesistenti alla Costituzione</i>	pag. 456
5.3.2. <i>Lo spostamento della competenza a conoscere della domanda di convalida del provvedimento del questore che dispone o proroga il trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale dal tribunale, sede delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, alla corte d'appello in composizione monocratica</i>	pag. 456
5.4. <i>I magistrati</i>	pag. 456
5.4.1. <i>Il trattamento economico quale presidio dell'autonomia e indipendenza della magistratura, necessarie a garantire pienamente ed effettivamente diritti e interessi protetti dall'ordinamento (l'ammissibilità di deroghe solo temporanee ed eccezionali)</i>	pag. 456
5.4.2. <i>Le garanzie economiche nel diritto comparato e internazionale</i>	pag. 457
5.4.3. <i>La (illegittima) quantificazione del limite massimo retributivo nell'importo di 240.000 euro lordi annui, anziché nel trattamento del primo presidente della Corte di cassazione (l'efficacia ex nunc della pronuncia, in ragione del carattere sopravvenuto del vulnus, e il rinvio a un d.P.C.m. da adottarsi previo parere delle competenti commissioni parlamentari)</i>	pag. 457
5.4.4. <i>La magistratura onoraria</i>	pag. 458
5.4.4.1. <i>L'ordinaria destinazione dei magistrati onorari alle funzioni attribuite a giudici singoli e l'eccezionale assegnazione in via di supplenza ai collegi civili e penali del tribunale</i>	pag. 458
5.4.4.2. <i>La (illegittima) limitazione decennale della rilevanza del titolo dell'anzianità professionale ai fini dell'accesso alla magistratura onoraria</i>	pag. 459
5.5. <i>Gli ausiliari del giudice</i>	pag. 459
5.5.1. <i>Riferimenti giurisprudenziali in materia di compensi (la connotazione pubblicistica del servizio reso; l'esigenza di un'adeguata proporzionalità tra i valori tabellari e le corrispondenti tariffe libero-professionali)</i>	pag. 459
5.5.2. <i>La (illegittima) previsione della liquidazione, per le vacanze successive, di un onorario inferiore a quello stabilito per la prima di esse</i>	pag. 460
6. <i>La Corte dei conti</i>	pag. 461
6.1. <i>La legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale</i>	pag. 461

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. L'organizzazione delle Regioni	pag. 462
1.1. Gli organi regionali.....	pag. 462
1.1.1. L'evoluzione della forma di governo dall'originario modello parlamentare a preminenza assembleare all'attuale assetto incentrato sull'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta	pag. 462
1.1.2. La nozione (ristretta) di forma di governo riferita alle Regioni ordinarie, non comprensiva della materia elettorale (il differente disegno delle autonomie speciali)..	pag. 462
1.1.3. Il riparto di competenza nella disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità	pag. 463
1.2. Il Presidente della Giunta regionale.....	pag. 463
1.2.1. Il divieto del terzo mandato consecutivo	pag. 463
1.2.1.1. La riconducibilità alle cause di ineleggibilità, oggetto della disciplina statale di principio (la funzione di temperamento di sistema all'elezione diretta e di bilanciamento del diritto di elettorato passivo con i principi di <i>par condicio</i> tra i candidati e di libertà del voto)	pag. 463
1.2.1.2. La (illegittima) previsione della decorrenza del computo dei mandati da quello attualmente in corso di espletamento (norme della Regione Campania)	pag. 464
1.2.2. L'(illegittima) imposizione della decadenza dalla carica di Presidente della Regione del candidato eletto per riscontrate violazioni delle norme statali sulle spese della campagna elettorale non riconducibili alle ipotesi esplicite di ineleggibilità (accoglimento del ricorso per conflitto tra enti della Regione Sardegna e annullamento in parte qua dell'impugnata ordinanza-ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale)	pag. 466
1.2.3. La sanzione pecuniaria, confermata in sede giurisdizionale, irrogata al Presidente della Regione eletto per violazioni delle norme statali sulle spese della campagna elettorale (inammissibilità del ricorso per conflitto tra enti della Regione Sardegna).....	pag. 467
1.3. Il servizio sanitario regionale	pag. 468
2. La funzione legislativa	pag. 468
2.1. Il principio di sussidiarietà come criterio interpretativo idoneo a favorire le ragioni dell'unità o dell'autonomia	pag. 468
2.2. Le materie	pag. 468
2.2.1. L'individuazione dell'ambito materiale.....	pag. 468
2.2.1.1. I criteri teleologico e ontologico (l'irrelevanza di aspetti marginali ed effetti riflessi)	pag. 468
2.2.1.2. L'identificazione dell'interesse tutelato secondo il criterio di prevalenza	pag. 469
2.2.2. L'intreccio di competenze statali e regionali.....	pag. 469
2.2.2.1. L'individuazione dell'ambito materiale prevalente	pag. 469
2.2.3. Ambiti materiali non tipizzati.....	pag. 469
2.2.3.1. Le sanzioni amministrative	pag. 469
2.3. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.).....	pag. 469
2.3.1. L'incidenza, nei limiti strettamente necessari, delle competenze trasversali sulle materie attribuite alle Regioni	pag. 469
2.3.2. La non pervasività della potestà legislativa esclusiva e trasversale, soggetta ai limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità	pag. 469
2.3.3. Il divieto di novazione delle fonti statali.....	pag. 470
2.3.4. Il divieto di intrusione del legislatore territoriale nelle materie non trasversali .	pag. 470
2.3.5. "Difesa" (lett. d).....	pag. 470

2.3.5.1. La disciplina, di derivazione sovranazionale, dell'approvvigionamento delle materie prime critiche strategiche	pag. 470
2.3.6. "Tutela della concorrenza" (lett. e)	pag. 470
2.3.6.1. L'ampia nozione di concorrenza comprensiva sia delle misure di tutela in senso proprio sia delle misure di promozione.....	pag. 470
2.3.6.2. L'ambito oggettivo della nozione di concorrenza (interventi regolativi, disciplina antitrust e misure promozionali) e il divieto per le Regioni di limitare o ostacolare il libero ingresso di lavoratori e imprese nel mercato e la competizione tra queste ultime	pag. 470
2.3.6.3. La duplice accezione, statica e dinamica, della tutela della concorrenza.....	pag. 470
2.3.6.4. La portata generale o trasversale della promozione della concorrenza e l'ammissibilità di discipline regionali in materie di competenza concorrente o residuale che producano effetti marginali o indiretti e non contrastanti con gli obiettivi statali.....	pag. 471
2.3.6.5. La non pervasività della competenza statale, soggetta ai limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità.....	pag. 471
2.3.6.6. La riserva allo Stato della definizione del punto di equilibrio tra tutela della concorrenza e tutela di altri interferenti interessi pubblici	pag. 471
2.3.6.7. La riserva allo Stato della definizione dei soggetti abilitati a offrire talune tipologie di servizi.....	pag. 471
2.3.6.8. Il demanio marittimo.....	pag. 471
i) <i>La normativa statale sui criteri e sulle modalità di affidamento delle concessioni quale insuperabile limite, ispirato ai principi della libera concorrenza, alle competenze regionali</i>	pag. 471
ii) <i>La (illegittima) disciplina delle procedure selettive di affidamento delle concessioni balneari (norme della Regione Toscana)</i>	pag. 472
2.3.6.9. I servizi pubblici locali	pag. 473
i) <i>L'incidenza sulla regolamentazione del servizio di trasporto NCC di una disciplina statale ispirata alla finalità di garantire ai titolari di licenze taxi la disponibilità di un'utenza indifferenziata (i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità)</i>	pag. 473
ii) <i>L'affidamento alla Regione della determinazione della tariffa idrica in una misura unica per l'intero servizio del grossista regionale (norme della Regione Siciliana)</i>	pag. 473
iii) <i>L'illegittimo divieto per le imprese funebri di esercitare il servizio di NCC mediante ambulanza per il trasporto non urgente e programmabile di pazienti (norme della Regione Calabria)</i>	pag. 473
2.3.6.10. I contratti pubblici.....	pag. 474
i) <i>La disciplina statale quale espressione della duplice competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza (la scelta del contraente) e di ordinamento civile (la conclusione e l'esecuzione del contratto)</i>	pag. 474
ii) <i>Le disposizioni del codice dei contratti pubblici sulla scelta del contraente (il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di dettare una disciplina difforme)</i>	pag. 475
iii) <i>La (illegittima) previsione del differimento e della limitazione al solo concorrente primo classificato dell'obbligo di dichiarare, a pena di esclusione dalla gara per l'affidamento di un contratto pubblico, i costi della manodopera e della sicurezza (norme della Provincia autonoma di Bolzano)</i>	pag. 475
2.3.6.11. La disciplina, di derivazione sovranazionale, dell'approvvigionamento delle materie prime critiche strategiche	pag. 475
2.3.6.12. Il testo unico della Regione Toscana in materia di turismo	pag. 477
i) <i>L'(illegittimo) obbligo del direttore tecnico di prestare la propria attività lavorativa, con carattere di continuità ed esclusività, per una sola agenzia di viaggio</i>	pag. 477
ii) <i>La prosecuzione dell'attività delle guide del parco o della riserva naturale già abilitate limitatamente all'area di pertinenza</i>	pag. 477
2.3.7. "Armonizzazione dei bilanci pubblici" (lett. e)	pag. 477

2.3.7.1. L'illegittimo trasferimento di risorse del Fondo sanitario regionale per sostenere in via generale e indistinta lo svolgimento delle funzioni assegnate all'Agenzia per la protezione dell'ambiente (norme delle Regioni Umbria e Campania)..	pag. 477
2.3.8. "Ordinamento civile" (lett. l)	pag. 479
2.3.8.1. Il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale.....	pag. 479
2.3.8.2. La disciplina statale dei contratti pubblici quale espressione della duplice competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza (la scelta del contraente) e di ordinamento civile (la conclusione e l'esecuzione del contratto)	pag. 479
2.3.8.3. La facoltà delle ASL (prevista fino al 31 dicembre 2024 e poi prorogata sino all'espletamento delle nuove procedure di assegnazione delle sedi e comunque non oltre il 30 giugno 2025) di fornire i ricettari ai medici di medicina generale in quiescenza che abbiano aderito, anche con contratti libero professionali, ai progetti di assistenza primaria e continuità assistenziale attivati per la completa copertura delle cure nelle aree disagiate (norme della Regione Sardegna)	pag. 479
2.3.8.4. Il testo unico della Regione Toscana in materia di turismo	pag. 479
i) <i>L'obbligo di gestione in forma imprenditoriale delle strutture ricettive turistiche extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione</i>	pag. 479
ii) <i>La disciplina amministrativa delle locazioni turistiche brevi nei Comuni ad alta densità turistica e nei capoluoghi di Provincia</i>	pag. 480
iii) <i>La previsione del 31 dicembre 2025 quale limite temporale di vigenza del regime transitorio applicabile alle gestioni imprenditoriali di due affittacamere o bed and breakfast nel medesimo edificio, eccedenti i limiti dimensionali</i>	pag. 481
2.3.8.5. L'obbligo della Regione e degli enti strumentali di verificare la previsione, nei contratti indicati nelle procedure di gara, di un trattamento economico minimo o di una retribuzione minima tabellare inderogabile pari a nove euro l'ora (norme della Regione Puglia)	pag. 482
2.3.8.6. L'(illegittimo) ampliamento del perimetro del comando e del distacco dei dipendenti delle società a partecipazione pubblica e l'(illegittima) equiparazione dei predetti istituti nell'assegnazione del personale degli enti esterni al Consiglio regionale (norme della Regione Campania)	pag. 482
2.3.8.7. Norme della Regione Toscana in materia di suicidio medicalmente assistito	pag. 483
i) <i>La complessiva disciplina e la sua finalità attuativa delle sentenze costituzionali nn. 242 del 2019 e 135 del 2024</i>	pag. 483
ii) <i>L'(illegittima) individuazione, diretta e interinale, dei requisiti di accesso</i>	pag. 483
iii) <i>L'istituzione presso le ASL di commissioni multidisciplinari permanenti deputate all'esame della sussistenza dei requisiti di accesso</i>	pag. 484
iv) <i>La procedura di presentazione dell'istanza per l'accertamento dei requisiti di accesso</i>	pag. 484
v) <i>La (illegittima) previsione della possibilità di delegare la presentazione dell'istanza di accesso</i>	pag. 484
vi) <i>La (illegittima) previsione di stringenti termini per la verifica dei requisiti di accesso e per la determinazione delle relative modalità attuative</i>	pag. 485
vii) <i>L'attribuzione al comitato per l'etica clinica della funzione consultiva nella procedura di accesso</i>	pag. 486
2.3.9. "Ordinamento penale" (lett. l)	pag. 487
2.3.9.1. La (illegittima) qualificazione come reato dell'esercizio abusivo della professione di maestro di sci (norme della Regione Toscana)	pag. 487
2.3.9.2. Norme della Regione Toscana in materia di suicidio medicalmente assistito	pag. 487
i) <i>La complessiva disciplina e la sua finalità attuativa delle sentenze costituzionali nn. 242 del 2019 e 135 del 2024</i>	pag. 487
ii) <i>L'(illegittima) individuazione, diretta e interinale, dei requisiti di accesso</i>	pag. 488
2.3.10. "Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (lett. m)	pag. 488

2.3.10.1. La garanzia dell'uniformità di trattamento nel godimento dei diritti, in un sistema autonomistico, quale finalità del titolo competenziale statale, invocabile in relazione a specifiche prestazioni.....	pag. 488
2.3.10.2. Norme della Regione Toscana in materia di suicidio medicalmente assistito	pag. 488
i) <i>La complessiva disciplina e la sua finalità attuativa delle sentenze costituzionali nn. 242 del 2019 e 135 del 2024</i>	pag. 488
ii) <i>L'istituzione presso le ASL di commissioni multidisciplinari permanenti deputate all'esame della sussistenza dei requisiti di accesso</i>	pag. 488
iii) <i>La procedura di presentazione dell'istanza per l'accertamento dei requisiti di accesso</i>	pag. 488
iv) <i>La (illegittima) definizione legislativa delle prestazioni e dei trattamenti disciplinati come livello di assistenza sanitaria superiore rispetto a quelli essenziali</i>	pag. 488
v) <i>La regolazione di profili organizzativi delle strutture sanitarie regionali</i>	pag. 489
2.3.11. "Norme generali sull'istruzione" (lett. n)	pag. 489
2.3.11.1. L'individuazione dell'ambito oggettivo, alla luce degli artt. 33 e 34 Cost., nelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione ed esigono uniforme applicazione a tutela della parità di trattamento dei fruitori del servizio.....	pag. 489
2.3.11.2. La linea di demarcazione rispetto ai principi fondamentali in materia di istruzione.....	pag. 490
2.3.11.3. La subordinazione dell'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni alla presentazione, salvo formale rifiuto, di un documento attestante, alternativamente, l'avvenuta vaccinazione anti-HPV, l'avvio del programma di somministrazione, il rifiuto di essa o l'espletamento del colloquio informativo (norme della Regione Puglia).....	pag. 490
2.3.11.4. L'anticipazione, dal 30 novembre al 31 ottobre, del termine per l'adozione del piano di dimensionamento della rete scolastica, prorogabile con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito.....	pag. 491
2.3.12. "Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (lett. p)	pag. 493
2.3.12.1. La (illegittima) previsione, in via transitoria, dell'esecuzione di interventi di ristrutturazione edilizia con mutamento della destinazione d'uso, in deroga allo strumento urbanistico e in assenza di una valutazione del Consiglio comunale (norme della Regione Lazio)	pag. 493
2.3.13. "Profilassi internazionale" (lett.q).....	pag. 493
2.3.13.1. La (illegittima) previsione della sanzione accessoria della sospensione dell'attività in caso di violazione dell'obbligo per il personale e i collaboratori dei servizi di ristorazione di indossare la mascherina chirurgica in tempo di pandemia da COVID-19 (norme della Provincia autonoma di Bolzano).....	pag. 493
2.3.14. "Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (lett. s)	pag. 494
2.3.14.1. Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente	pag. 494
i) <i>La disciplina, di derivazione sovranazionale, dell'approvvigionamento delle materie prime critiche strategiche</i>	pag. 494
2.3.14.2. Le acque	pag. 494
i) <i>L'affidamento alla Regione della determinazione della tariffa idrica in una misura unica per l'intero servizio del grossista regionale (norme della Regione Siciliana)</i>	pag. 494
2.3.14.3. La gestione dei rifiuti	pag. 494
i) <i>La disciplina, di derivazione sovranazionale, dell'approvvigionamento delle materie prime critiche strategiche</i>	pag. 494
2.3.14.4. La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico.....	pag. 494
i) <i>L'adozione, per la composizione dei comitati di gestione della caccia, di un sistema elettorale proporzionale, con utilizzo del metodo D'Hondt per il calcolo dei seggi (norme della Regione Abruzzo)</i>	pag. 494
2.3.14.5. I beni culturali e paesaggistici	pag. 495
i) <i>La nuova disciplina statale degli impianti di energia rinnovabile</i>	pag. 495

ii) <i>L'autorizzazione paesaggistica quale istituto di protezione ambientale uniforme, non derogabile dalle Regioni</i>	pag. 496
iii) <i>La (illegittima) previsione di un procedimento autorizzatorio semplificato e accelerato per la promozione di impianti da fonti energetiche rinnovabili in aree non idonee (norme della Regione Sardegna)</i>	pag. 496
iv) <i>La disciplina amministrativa delle locazioni turistiche brevi nei Comuni ad alta densità turistica e nei capoluoghi di Provincia (norme della Regione Toscana)</i>	pag. 496
2.4. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)	pag. 496
2.4.1. <i>I principi fondamentali dettati dallo Stato</i>	pag. 496
2.4.1.1. <i>La funzione di assicurare un adeguato livello di omogeneità delle normative regionali in considerazione di sottese istanze unitarie (l'irrelevanza di un espresso recepimento dei legislatori territoriali)</i>	pag. 496
2.4.1.2. <i>La natura di principio di norme aventi contenuto specifico e puntuale ma vocazione finalistica</i>	pag. 496
2.4.2. <i>Il potere delle Regioni di legiferare nel rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato in leggi espressamente rivolte a tale scopo o comunque desumibili dalle leggi vigenti (ambito e limiti della "cedevolezza invertita", riferita all'attuazione delle direttive europee)</i>	pag. 496
2.4.3. <i>Le condizioni di compatibilità costituzionale di disposizioni regionali riproduttive della normativa statale di principio</i>	pag. 497
2.4.4. <i>"Istruzione"</i>	pag. 498
2.4.4.1. <i>La riserva allo Stato della definizione dei comuni elementi basilari di fruizione del servizio e la competenza regionale sugli aspetti organizzativi</i>	pag. 498
2.4.4.2. <i>La linea di demarcazione tra norme generali sull'istruzione e principi fondamentali della materia</i>	pag. 498
2.4.4.3. <i>La programmazione della rete scolastica quale tipico ambito di legislazione regionale</i>	pag. 498
2.4.4.4. <i>La subordinazione dell'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni alla presentazione, salvo formale rifiuto, di un documento attestante, alternativamente, l'avvenuta vaccinazione anti-HPV, l'avvio del programma di somministrazione, il rifiuto di essa o l'espletamento del colloquio informativo (norme della Regione Puglia)</i>	pag. 498
2.4.4.5. <i>L'anticipazione, dal 30 novembre al 31 ottobre, del termine per l'adozione del piano di dimensionamento della rete scolastica, prorogabile con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito</i>	pag. 498
2.4.5. <i>"Professioni"</i>	pag. 498
2.4.5.1. <i>La riserva allo Stato dell'individuazione delle figure professionali e l'ammissibilità di discipline regionali per gli aspetti specificamente collegati con le corrispondenti realtà</i>	pag. 498
2.4.5.2. <i>L'istituzione di un servizio regionale sperimentale di assistenza psicologica per i pazienti oncologici e i loro familiari (norme della Regione Puglia)</i>	pag. 499
2.4.5.3. <i>Il testo unico della Regione Toscana in materia di turismo</i>	pag. 499
i) <i>L'(illegittima) introduzione e disciplina delle figure professionali dell'accompagnatore turistico e della guida ambientale</i>	pag. 499
ii) <i>La disciplina della figura professionale del maestro di sci</i>	pag. 500
– <i>La (illegittima) duplicazione della definizione statale</i>	pag. 500
– <i>La (illegittima) suddivisione dell'albo regionale in sezioni corrispondenti a determinate specialità</i>	pag. 500
– <i>La (illegittima) previsione dei requisiti di iscrizione all'albo</i>	pag. 501
– <i>La definizione, con delibera della Giunta regionale, della durata oraria e delle materie dei corsi di qualificazione (l'interpretazione adeguatrice della Corte)</i>	pag. 501
– <i>L'(illegittima) attribuzione alla Federazione italiana sport invernali, anziché al Dipartimento per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, della competenza a riconoscere l'equivalenza del titolo professionale ai cittadini non europei</i>	pag. 501

– L’(illegittima) attribuzione al Comune della competenza a vietare la prosecuzione dell’attività, nel caso in cui l’interessato perda uno dei requisiti richiesti, e a ritirare la tessera di riconoscimento	pag. 502
iii) <i>La disciplina della figura professionale della guida alpina</i>	pag. 502
– La (illegittima) definizione dell’attività.....	pag. 502
– La (illegittima) definizione di esercizio stabile della professione	pag. 502
– La (illegittima) previsione dei requisiti di iscrizione all’albo	pag. 502
– L’(illegittima) attribuzione al Collegio nazionale delle guide alpine, anziché al Dipartimento per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, della competenza a riconoscere l’equivalenza dei titoli professionali acquisiti all’estero	pag. 502
– L’(illegittima) attribuzione al Comune della competenza a vietare la prosecuzione dell’attività, nel caso in cui l’interessato perda i requisiti richiesti.....	pag. 503
2.4.6. “Tutela della salute”	pag. 503
2.4.6.1. L’organizzazione sanitaria	pag. 503
i) <i>L’inerenza alla materia di disposizioni regionali dettate da esigenze organizzative, benché incidenti sul rapporto in convenzione dei medici di medicina generale</i>	pag. 503
ii) <i>La disciplina statale di principio, vincolante anche per le autonomie speciali, in tema di dirigenza sanitaria</i>	pag. 503
iii) <i>Il ripristino dell’originaria gestione pubblica del presidio ospedaliero di Ceglie Messapica (norme della Regione Puglia)</i>	pag. 504
iv) <i>L’inapplicabilità alle strutture private accreditate e autorizzate del limite di età massimo previsto dallo Stato per i dirigenti medici pubblici (norme della Regione Puglia)</i>	pag. 504
v) <i>L’(illegittima) approvazione con decreto ministeriale dei piani triennali di fabbisogno del personale sanitario predisposti dalle Regioni</i>	pag. 505
vi) <i>L’adozione, a decorrere dal 2025, di una metodologia per la definizione del fabbisogno di personale degli enti del servizio sanitario nazionale ai fini della determinazione della relativa spesa</i>	pag. 505
vii) <i>L’(illegittima) autorizzazione con decreto ministeriale dell’incremento della spesa per il personale sanitario, previa verifica della congruità delle misure compensative adottate dalle Regioni</i>	pag. 506
viii) <i>La (illegittima) previsione del commissariamento straordinario di tutte le aziende sociosanitarie, ospedaliere e ospedaliero-universitarie e della decadenza e cessazione immediata dalle funzioni dei direttori generali in carica (norme della Regione Sardegna)</i>	pag. 506
2.4.6.2. La salute dei cittadini	pag. 507
i) <i>La subordinazione dell’iscrizione ai percorsi d’istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni alla presentazione, salvo formale rifiuto, di un documento attestante, alternativamente, l’avvenuta vaccinazione anti-HPV, l’avvio del programma di somministrazione, il rifiuto di essa o l’espletamento del colloquio informativo (norme della Regione Puglia)</i>	pag. 507
ii) <i>Norme della Regione Toscana in materia di suicidio medicalmente assistito</i>	pag. 507
– La complessiva disciplina e la sua finalità attuativa delle sentenze costituzionali nn. 242 del 2019 e 135 del 2024.....	pag. 507
– La (illegittima) previsione di stringenti termini per la verifica dei requisiti di accesso e per la determinazione delle relative modalità attuative.....	pag. 508
– La (illegittima) previsione del coinvolgimento obbligatorio delle ASL nella fase esecutiva.....	pag. 508
– La (illegittima) previsione della libertà del paziente di sospendere o annullare l’erogazione del trattamento	pag. 509
– La gratuità delle prestazioni e dei trattamenti disciplinati e la relativa copertura finanziaria	pag. 509
2.4.7. “Governo del territorio”	pag. 509
2.4.7.1. L’urbanistica	pag. 509

i) <i>La disciplina amministrativa delle locazioni turistiche brevi nei Comuni ad alta densità turistica e nei capoluoghi di Provincia (norme della Regione Toscana)</i>	pag. 509
2.4.8. <i>“Ordinamento della comunicazione”</i>	pag. 509
2.4.8.1. <i>La liberalizzazione delle reti e dei servizi e la tempestività e semplificazione dei procedimenti autorizzatori quali principi ispiratori del codice delle comunicazioni elettroniche, adottato in recepimento delle indicazioni del diritto dell’Unione europea</i>	pag. 509
2.4.8.2. <i>Il divieto di imporre agli operatori oneri o canoni non previsti dalla legge statale quale principio fondamentale della materia</i>	pag. 510
2.4.8.3. <i>Norme della Regione Molise sull’esercizio di nuovi impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi</i>	pag. 510
i) <i>L’allegazione all’istanza di autorizzazione di un atto d’impegno alla corretta manutenzione dell’impianto, nel rispetto delle prescrizioni dell’ARPAM, nonché al ripristino del sito al momento della disattivazione</i>	pag. 510
ii) <i>L’(illegittimo) obbligo di corredare l’istanza di autorizzazione con apposito certificato fideiussorio relativo agli oneri di smantellamento e ripristino ambientale</i>	pag. 511
2.4.9. <i>“Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”</i>	pag. 511
2.4.9.1. <i>Le energie rinnovabili</i>	pag. 511
i) <i>L’evoluzione della normativa nazionale</i>	pag. 511
ii) <i>La riforma operata dal d.lgs. n. 199 del 2021: l’individuazione delle aree idonee in sede legislativa da parte delle Regioni</i>	pag. 512
iii) <i>L’illegittimo divieto di realizzazione e di esercizio, nei parchi nazionali e regionali ricadenti nel territorio calabrese, di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse con potenza eccedente i 10 MWatt termici (norme della Regione Calabria)</i> ...	pag. 513
iv) <i>L’(illegittima) individuazione delle aree non idonee alla realizzazione degli impianti off-shore (norme della Regione Sardegna)</i>	pag. 514
2.4.10. <i>“Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”</i>	pag. 514
2.4.10.1. <i>Il potere dello Stato di imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio, fissando un limite complessivo di spesa e garantendo comunque ampia libertà di allocazione delle risorse</i>	pag. 514
2.4.10.2. <i>La qualificazione come principi fondamentali delle norme statali che limitano transitoriamente la complessiva spesa corrente delle autonomie</i>	pag. 515
2.4.10.3. <i>La riconducibilità alla materia di norme puntuali legate da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione con i principi di coordinamento</i>	pag. 515
2.4.10.4. <i>Il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica</i>	pag. 515
i) <i>Il contributo aggiuntivo richiesto, con disciplina di principio, alle Regioni ordinarie per gli anni dal 2025 al 2029 come concorso agli obiettivi di finanza pubblica – Richiamo al legislatore statale</i>	pag. 515
2.4.10.5. <i>La spesa sanitaria</i>	pag. 516
i) <i>La qualificazione come spesa costituzionalmente necessaria, suscettibile di riduzione, in un contesto di risorse limitate, solo dopo le spese indistinte</i>	pag. 516
ii) <i>La duplice funzione del piano di rientro dal disavanzo di contenere la spesa sanitaria e garantire l’effettività dei LEA (la distinzione tra spese obbligatorie e spese ulteriori, non incrementabili)</i>	pag. 517
iii) <i>Il divieto per le Regioni assoggettate ai piani di rientro dal disavanzo sanitario di incrementare la spesa per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e il connesso obbligo di rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, ostativi alla piena realizzazione dei relativi obiettivi</i>	pag. 517
iv) <i>Il ripristino dell’originaria gestione pubblica del presidio ospedaliero di Ceglie Messapica (norme della Regione Puglia)</i>	pag. 517
v) <i>La (illegittima) previsione della totale e immediata vigenza ed esecuzione delle disposizioni sull’assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, di cui al d.P.C.m. sui LEA del 2017, e delle relative tariffe, stabilite con decreto interministeriale del 2023, non ancora efficaci (norme della Regione Puglia) – Reiterato richiamo allo Stato e alle Regioni</i>	pag. 518
2.5. <i>Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.)</i>	pag. 519

2.5.1. <i>Ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali</i>	pag. 519
2.5.1.1. L'(illegittima) approvazione con decreto ministeriale dei piani triennali di fabbisogno del personale sanitario predisposti dalle Regioni	pag. 519
2.5.1.2. L'(illegittima) autorizzazione con decreto ministeriale dell'incremento della spesa per il personale sanitario, previa verifica della congruità delle misure compensative adottate dalle Regioni.....	pag. 519
2.5.2. <i>Trasporto pubblico locale</i>	pag. 520
2.5.2.1. La disciplina del servizio NCC	pag. 520
2.5.2.2. L'(illegittima) imposizione, con decreto interministeriale e con circolari attuative, di obblighi e divieti agli esercenti il servizio di NCC non proporzionati rispetto alla finalità concorrenziale di garantire i titolari di licenze taxi (accoglimento dei ricorsi per conflitto tra enti della Regione Calabria e annullamento <i>in parte qua</i> degli atti impugnati)	pag. 520
2.5.3. <i>Turismo</i>	pag. 521
2.5.3.1. Il testo unico della Regione Toscana in materia di turismo	pag. 521
i) <i>L'obbligo di gestione in forma imprenditoriale delle strutture ricettive turistiche extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione</i>	pag. 521
ii) <i>La disciplina amministrativa delle locazioni turistiche brevi nei Comuni ad alta densità turistica e nei capoluoghi di Provincia</i>	pag. 521
iii) <i>La previsione del 31 dicembre 2025 quale limite temporale di vigenza del regime transitorio applicabile alle gestioni imprenditoriali di due affittacamere o bed and breakfast nel medesimo edificio, eccedenti i limiti dimensionali</i>	pag. 521
3. <i>La funzione amministrativa</i>	pag. 521
3.1. La (illegittima) previsione, in via transitoria, dell'esecuzione di interventi di ristrutturazione edilizia con mutamento della destinazione d'uso, in deroga allo strumento urbanistico e in assenza di una valutazione del Consiglio comunale (norme della Regione Lazio)	pag. 521
4. <i>L'autonomia differenziata (art. 116, terzo comma, Cost.)</i>	pag. 522
4.1. La legge attuativa n. 86 del 2024.....	pag. 522
4.1.1. <i>La profonda modifica dell'originario impianto della legge operata dalla sentenza n. 192 del 2024 (il trasversale ridimensionamento dell'oggetto dei possibili trasferimenti; la paralisi dell'individuazione dei LEP fino a nuovo intervento legislativo e, conseguentemente, di ogni trasferimento di funzioni afferenti a "materie LEP" o comunque incidenti su diritti civili e sociali; l'individuazione di materie per le quali il trasferimento è precluso o più difficilmente giustificabile)</i>	pag. 522
5. <i>Il principio cooperativo</i>	pag. 522
5.1. La diversificazione degli strumenti di collaborazione in relazione agli interessi coinvolti, alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie nonché alle competenze incise	pag. 522
5.2. Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali.....	pag. 522
5.2.1. <i>Il contributo alla finanza pubblica per gli anni dal 2024 al 2028 a carico dei Comuni (purché non siano in dissesto, in procedura di riequilibrio o non abbiano sottoscritto accordi di risanamento) secondo il principio della spesa costituzionalmente necessaria – Sollecitazione rivolta al legislatore statale</i>	pag. 522
5.2.2. <i>L'adozione, a decorrere dal 2025, di una metodologia per la definizione del fabbisogno di personale degli enti del servizio sanitario nazionale ai fini della determinazione della relativa spesa</i>	pag. 522
5.2.3. <i>Il contributo aggiuntivo richiesto, con disciplina di principio, alle Regioni ordinarie per gli anni dal 2025 al 2029 come concorso agli obiettivi di finanza pubblica – Richiamo al legislatore statale</i>	pag. 522

5.2.4. <i>L'anticipazione, dal 30 novembre al 31 ottobre, del termine per l'adozione del piano di dimensionamento della rete scolastica, prorogabile con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito</i>	pag. 522
6. <i>Il potere sostitutivo</i>	pag. 523
6.1. <i>La soggezione delle Regioni ai piani di rientro dal disavanzo sanitario</i>	pag. 523
6.1.1. <i>Il divieto di interferenza regionale, anche solo potenziale, con le funzioni del commissario ad acta nominato dal Governo nell'esercizio del potere sostitutivo straordinario</i>	pag. 523
6.1.2. <i>L'obbligo della Giunta di riferire annualmente al Consiglio sugli interventi realizzati in ordine alla programmazione e all'offerta sanitaria in base ai dati raccolti dal Registro tumori (norme della Regione Calabria)</i>	pag. 523
7. <i>Gli enti locali</i>	pag. 524
7.1. <i>Gli organi</i>	pag. 524
7.1.1. <i>Lo scioglimento degli organi consiliari in caso di mancata tempestiva approvazione dell'ipotesi di bilancio in riequilibrio dell'ente in dissesto</i>	pag. 524
7.2. <i>Le funzioni amministrative</i>	pag. 526
7.2.1. <i>La fondamentale funzione comunale di pianificazione urbanistica e la potestà regionale di prevedere interventi in deroga (il principio di sussidiarietà verticale e il giudizio di proporzionalità della Corte)</i>	pag. 526
7.2.2. <i>La (illegittima) previsione, in via transitoria, dell'esecuzione di interventi di ristrutturazione edilizia con mutamento della destinazione d'uso, in deroga allo strumento urbanistico e in assenza di una valutazione del Consiglio comunale (norme della Regione Lazio)</i>	pag. 526
7.3. <i>La finanza</i>	pag. 527
7.3.1. <i>Il trasferimento delle risorse vincolate dal Fondo di solidarietà comunale al Fondo per l'equità del livello dei servizi (il recepimento del monito formulato dalla sentenza n. 71 del 2023) – Segnalazione al legislatore</i>	pag. 527
7.3.2. <i>Il contributo alla finanza pubblica per gli anni dal 2024 al 2028 a carico dei Comuni (purché non siano in dissesto, in procedura di riequilibrio o non abbiano sottoscritto accordi di risanamento) secondo il principio della spesa costituzionalmente necessaria – Sollecitazione rivolta al legislatore statale</i>	pag. 527
8. <i>Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome</i>	pag. 529
8.1. <i>I limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali</i>	pag. 529
8.1.1. <i>Le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica</i>	pag. 529
8.1.1.1. <i>Le caratteristiche distintive</i>	pag. 529
8.1.1.2. <i>La disciplina statale dei titoli abilitativi posta dal testo unico dell'edilizia</i>	pag. 529
<i>i) Il principio della "doppia conformità" per il rilascio del permesso in sanatoria</i>	pag. 529
<i>ii) La fiscalizzazione degli abusi edilizi sopravvenuti</i>	pag. 530
8.1.1.3. <i>Le disposizioni del codice dei contratti pubblici sulla scelta del contraente</i>	pag. 530
8.1.1.4. <i>La disciplina statale di conservazione ambientale e paesaggistica</i>	pag. 531
8.2. <i>La clausola di maggior favore ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001</i>	pag. 531
8.2.1. <i>L'onere motivazionale del ricorrente</i>	pag. 531
8.2.2. <i>La necessaria considerazione del complessivo quadro costituzionale (comprensivo delle materie trasversali e della disciplina delle funzioni amministrative)</i>	pag. 531
8.3. <i>La Regione Sardegna</i>	pag. 531
8.3.1. <i>L'illegittimo divieto di realizzare nuovi impianti di energia rinnovabile per 18 mesi, nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee</i>	pag. 531
8.3.2. <i>La facoltà delle ASL (prevista fino al 31 dicembre 2024 e poi prorogata sino all'espletamento delle nuove procedure di assegnazione delle sedi e comunque non</i>	

<i>oltre il 30 giugno 2025) di fornire i ricettari ai medici di medicina generale in quiescenza che abbiano aderito, anche con contratti libero professionali, ai progetti di assistenza primaria e continuità assistenziale attivati per la completa copertura delle cure nelle aree disagiate (norme della Regione Sardegna).....</i>	<i>pag. 532</i>
<i>8.3.3. La disciplina, di derivazione sovranazionale, dell'approvvigionamento delle materie prime critiche strategiche</i>	<i>pag. 534</i>
<i>8.3.4. Norme in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili</i>	<i>pag. 534</i>
<i>8.3.4.1. L'applicabilità della nuova disciplina anche ai procedimenti autorizzatori in corso.....</i>	<i>pag. 534</i>
<i>8.3.4.2. La (illegittima) previsione della modifica irreversibile dello stato dei luoghi quale unico limite all'applicabilità retroattiva della nuova disciplina anche ai procedimenti autorizzatori già conclusi</i>	<i>pag. 534</i>
<i>8.3.4.3. L'illegittimo divieto di realizzare impianti ricadenti nelle aree qualificate come non idonee</i>	<i>pag. 534</i>
<i>8.3.4.4. L'illegittimo divieto di realizzare impianti e accumuli FER oggetto di procedura autorizzativa e di valutazione ambientale pendente nonché di dare corso alle istanze presentate anteriormente alla nuova disciplina, ove con essa contrastanti</i>	<i>pag. 534</i>
<i>8.3.4.5. La (illegittima) previsione dell'inefficacia dei provvedimenti autorizzatori e dei titoli abilitativi già emanati in relazione a impianti ricadenti nelle aree non idonee.....</i>	<i>pag. 535</i>
<i>8.3.4.6. L'(illegittima) introduzione di diverse tipologie di limiti all'attività di repowering e revamping</i>	<i>pag. 535</i>
<i>8.3.4.7. L'(illegittima) individuazione delle aree non idonee alla realizzazione degli impianti off-shore.....</i>	<i>pag. 535</i>
<i>8.3.4.8. La (illegittima) previsione di un procedimento autorizzatorio semplificato e accelerato per gli interventi in aree non idonee.....</i>	<i>pag. 536</i>
<i>8.4. La Regione Siciliana.....</i>	<i>pag. 536</i>
<i>8.4.1. La potestà legislativa residuale in materia di servizi pubblici locali (i limiti delle competenze statali esclusive e trasversali).....</i>	<i>pag. 536</i>
<i>8.4.2. L'affidamento alla Regione della determinazione della tariffa idrica in una misura unica per l'intero servizio del grossista regionale</i>	<i>pag. 537</i>
<i>8.5. Le Province di Trento e Bolzano</i>	<i>pag. 538</i>
<i>8.5.1. La (illegittima) disciplina della sanatoria degli abusi edilizi sopravvenuti (norme della Provincia di Bolzano).....</i>	<i>pag. 538</i>
<i>8.5.2. La (illegittima) previsione del termine di efficacia decennale, anziché quinquennale, dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio (norme della Provincia di Bolzano)</i>	<i>pag. 538</i>
<i>8.5.3. La (illegittima) previsione del differimento e della limitazione al solo concorrente primo classificato dell'obbligo di dichiarare, a pena di esclusione dalla gara per l'affidamento di un contratto pubblico, i costi della manodopera e della sicurezza (norme della Provincia di Bolzano).....</i>	<i>pag. 538</i>
<i>8.5.4. L'(illegittimo) innalzamento da 2 a 3 dei mandati consecutivi ricopribili dal Presidente della Provincia eletto a suffragio universale e diretto e da 48 a 72 dei mesi, anche non continuativi, di esercizio effettivo delle funzioni, rilevanti per l'operatività del divieto del quarto mandato (norme della Provincia di Trento)</i>	<i>pag. 540</i>
<i>9. L'autonomia finanziaria</i>	<i>pag. 542</i>
<i>9.1. Le relazioni finanziarie tra Stato e comunità territoriali.....</i>	<i>pag. 542</i>
<i>9.1.1. Il potere dello Stato di imporre, con una disciplina di principio, vincoli alle politiche di bilancio degli enti territoriali e di limitarne transitoriamente l'autonomia di spesa.....</i>	<i>pag. 542</i>
<i>9.2. Il rapporto tra funzioni e risorse</i>	<i>pag. 542</i>
<i>9.2.1. L'esclusione di una valutazione atomistica degli interventi legislativi sull'assetto finanziario degli enti territoriali.....</i>	<i>pag. 542</i>
<i>9.3. La perequazione finanziaria e l'obiettivo del riequilibrio economico e sociale ..</i>	<i>pag. 542</i>

9.3.1. <i>Il Fondo di solidarietà comunale</i>	pag. 542
9.3.1.1. L'estraneità al disegno costituzionale della recente componente perequativa speciale.....	pag. 542
9.3.1.2. Il trasferimento delle relative risorse vincolate al Fondo per l'equità del livello dei servizi (il recepimento del monito formulato dalla sentenza n. 71 del 2023) – Segnalazione al legislatore.....	pag. 542
9.4. L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie.....	pag. 543
9.4.1. <i>Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie ordinarie</i>	pag. 543
9.4.1.1. La disciplina del contributo aggiuntivo agli obiettivi di finanza pubblica richiesto alle Regioni ordinarie per gli anni dal 2025 al 2029: la preclusione agli enti in disavanzo (considerato al netto della quota derivante da debito autorizzato e non contratto) del finanziamento di investimenti con il fondo accantonato in bilancio in attuazione del contributo e le rimodulazioni di contributi statali per investimenti di Comuni e Regioni – Sollecitazione rivolta al legislatore statale.....	pag. 543

Capitolo IV

La Repubblica, l'ordinamento dell'Unione europea, il sistema CEDU e il diritto internazionale

Sezione I

Diritto interno e diritto dell'Unione europea

1. <i>L'art. 11 Cost. quale fondamento delle limitazioni di sovranità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea</i>	pag. 546
2. <i>La necessaria considerazione dell'art. 11 Cost. quale parametro di giudizio delle censure di violazione del diritto sovranazionale</i>	pag. 546
3. <i>L'equiparazione dell'efficacia vincolante per il legislatore statale e regionale degli obblighi sovranazionali e internazionali e la diversa estensione dei limiti a tali vincoli</i>	pag. 546
4. <i>La riserva alla Corte di giustizia dell'interpretazione dei trattati e del diritto derivato e i distinti ruoli della Corte costituzionale (l'interpretazione della Costituzione) e della Corte di cassazione (la funzione di nomofilachia del diritto nazionale)</i>	pag. 546
5. <i>Il primato e la piena effettività del diritto dell'Unione</i>	pag. 546
5.1. La non applicazione della normativa interna incompatibile con il diritto sovranazionale dotato di efficacia diretta e il sindacato accentrato di costituzionalità quali rimedi concorrenti a tutela dei diritti fondamentali (il compito del giudice comune di individuare il rimedio di volta in volta più appropriato).....	pag. 546
5.2. La tensione tra il rimedio della disapplicazione e il principio di legalità in materia penale.....	pag. 548
5.3. La dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge interna incompatibile con il diritto europeo (il <i>surplus</i> di garanzia, in termini di certezza e uniformità, offerto dall'efficacia vincolante delle sentenze di accoglimento)	pag. 548
5.4. L'opportunità di una pronuncia della Corte con efficacia <i>erga omnes</i> , nei casi di doppia pregiudizialità, in presenza di incertezze interpretative o di questioni rilevanti a livello sistemico	pag. 548
5.5. Il tono costituzionale della questione (sollevata in via incidentale) quale requisito per lo scrutinio nel merito delle censure di violazione di una norma europea (direttamente applicabile)	pag. 548

5.6. L'assenza nel giudizio in via principale di ostacoli processuali alla piena salvaguardia dei valori della certezza e della chiarezza normativa	pag. 549
6. <i>La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea</i>	pag. 549
6.1. L'effetto diretto dell'art. 49, par. 3, e il conseguente potere del giudice nazionale di disapplicare norme interne incompatibili con il principio di proporzionalità della pena	pag. 549
6.2. La rilevanza europea della fattispecie disciplinata dalla norma indubbiata quale condizione di invocabilità della Carta come parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale, ferma restando la valenza di ausilio interpretativo dei parametri interni (l'onere motivazionale del rimettente).....	pag. 549
7. <i>Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia</i>	pag. 552
7.1. La qualificazione della Corte costituzionale come giudice del rinvio.....	pag. 552
7.2. La tassazione degli extraprofitti congiunturali percepiti nel 2022 da produttori e rivenditori di energia elettrica, distributori, rivenditori di prodotti petroliferi, gas metano e gas naturale nonché da coloro che importano detti beni o li introducono nel territorio nazionale da altri Stati dell'Unione europea	pag. 552
8. <i>Le garanzie sostanziali e procedurali del trattenimento di un cittadino di un Paese terzo</i>	pag. 555
9. <i>La competenza statale in materia di cittadinanza e i relativi limiti; i contenuti della cittadinanza europea</i>	pag. 555
10. <i>La parità di trattamento dei cittadini europei che abbiano già avuto accesso al mercato del lavoro</i>	pag. 556
11. <i>La tutela dei lavoratori in caso di trasferimento di impresa (la summa divisio tra procedure liquidatorie e procedure improntate alla continuità produttiva)</i>	pag. 556
12. <i>Gli obblighi sovranazionali e internazionali in materia penale (l'ammissibilità del sindacato della Corte sulla legislazione interna, con effetti riduttivi o espansivi dell'area di rilevanza penale, e la compatibilità degli obblighi di criminalizzazione con il principio di legalità)</i>	pag. 557
13. <i>Il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito</i>	pag. 557
13.1. Il duplice fondamento costituzionale e sovranazionale.....	pag. 557
13.2. L'applicabilità alle sanzioni relative ai tributi armonizzati	pag. 558
14. <i>La presunzione di innocenza nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nel diritto derivato</i>	pag. 558
15. <i>L'esigenza di tutela della retribuzione delle magistrature</i>	pag. 558
16. <i>La facoltà degli Stati di restringere le libertà di circolazione e soggiorno per garantire un nesso reale tra il richiedente una prestazione e lo Stato nonché l'equilibrio finanziario del sistema sociale nazionale</i>	pag. 558
17. <i>Le condizioni per l'introduzione negli ordinamenti statali di imposte indirette sul consumo di energia elettrica ulteriori rispetto alle accise (il perseguimento di una finalità specifica)</i>	pag. 559
18. <i>L'incidenza della giurisprudenza europea sull'evoluzione del regime nazionale di tassazione delle sigarette</i>	pag. 559
19. <i>I giochi d'azzardo accessibili online</i>	pag. 560

<i>20. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell'Unione europea</i>	pag. 560
20.1. La (illegittima) previsione della residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, al momento della domanda e per tutta la durata del beneficio, in modo continuativo, quale requisito per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione (norme della Provincia autonoma di Trento)	pag. 560
20.2. La (illegittima) previsione della confisca obbligatoria, diretta e per equivalente, dei beni utilizzati per commettere un reato societario	pag. 561
20.3. L'illegittimo divieto di realizzare nuovi impianti di energia rinnovabile per 18 mesi, nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee (norme della Regione Sardegna)	pag. 562
20.4. La (illegittima) previsione di un'addizionale provinciale (poi abrogata) all'accisa sull'energia elettrica	pag. 562
20.5. La (illegittima) previsione della confisca delle cose costituenti oggetto della violazione dell'IVA all'importazione, se l'obbligato provvede al pagamento integrale dell'importo evaso, degli accessori, comprensivi degli interessi, e della sanzione pecuniaria.....	pag. 562
20.6. L'illegittimo divieto, presidiato da sanzione amministrativa pecuniaria, di mera messa a disposizione, presso qualsiasi esercizio pubblico, di apparecchiature che consentano di giocare sulle piattaforme <i>online</i>	pag. 563
20.7. Norme della Regione Sardegna in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili.....	pag. 563
20.7.1. <i>La (illegittima) previsione della modifica irreversibile dello stato dei luoghi quale unico limite all'applicabilità retroattiva della nuova disciplina anche ai procedimenti autorizzatori già conclusi</i>	pag. 563
20.7.2. <i>L'illegittimo divieto di realizzare impianti ricadenti nelle aree qualificate come non idonee</i>	pag. 563
20.7.3. <i>L'illegittimo divieto di realizzare impianti e accumuli FER oggetto di procedura autorizzativa e di valutazione ambientale pendente nonché di dare corso alle istanze presentate anteriormente alla nuova disciplina, ove con essa contrastanti.</i>	pag. 563
20.7.4. <i>La (illegittima) previsione dell'inefficacia dei provvedimenti autorizzatori e dei titoli abilitativi già emanati in relazione a impianti ricadenti nelle aree non idonee</i>	pag. 563
20.7.5. <i>L'(illegittima) introduzione di diverse tipologie di limiti all'attività di repowering e revamping</i>	pag. 563
<i>21. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell'Unione europea</i>	pag. 563
21.1. La subordinazione dell'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni alla presentazione, salvo formale rifiuto, di un documento attestante, alternativamente, l'avvenuta vaccinazione anti-HPV, l'avvio del programma di somministrazione, il rifiuto di essa o l'espletamento del colloquio informativo (norme della Regione Puglia)	pag. 563
21.2. La disciplina, di derivazione sovranazionale, dell'approvvigionamento delle materie prime critiche strategiche.....	pag. 563
21.3. Il criterio della prevalenza dell'inidoneità laddove un progetto relativo a impianti da fonti energetiche rinnovabili ricada in parte nelle aree idonee e in parte nelle aree non idonee (norme della Regione Sardegna)	pag. 564

Sezione II

Diritto interno e sistema CEDU

1. *L'obbligo del legislatore di rispettare le garanzie convenzionali e della Corte costituzionale di rilevare e sanzionare eventuali violazioni, indipendentemente da un previo specifico pronunciamento della Corte di Strasburgo*.....pag. 565
2. *Le garanzie convenzionali relative al trattenimento dello straniero*.....pag. 565
3. *L'ammissibilità di trattamenti differenziati in base al sesso (anche in materia penale), purché giustificati da ragioni consistenti* pag. 566
4. *L'autonomia del concetto convenzionale di pena (l'irrilevanza della qualificazione interna della sanzione come amministrativa)* pag. 566
5. *La dilatazione giurisprudenziale dei confini esterni del principio di irretroattività in materia penale (le disposizioni processuali con carattere sostanzialmente afflittivo)*.....pag. 567
6. *L'ampia portata (non solo endoprocedurale ma estesa ai procedimenti successivi e paralleli) della garanzia convenzionale della presunzione di innocenza della persona in relazione a un fatto addebitato ma non ancora definitivamente accertato a suo carico*.....pag. 567
7. *La libertà di autodeterminazione e le scelte relative alla genitorialità* pag. 568
8. *Il limite, costituzionale e convenzionale, della proporzionalità di ogni limitazione del diritto di proprietà*.....pag. 568
9. *La solida sinergia e la reciproca integrazione tra principi costituzionali e convenzionali nel sindacato sulle leggi incidenti su giudizi in corso (le eccezioni, giustificate da motivi imperativi di interesse pubblico, al divieto di ingerenza legislativa nell'attività giurisdizionale e l'insufficienza di mere considerazioni finanziarie)* pag. 568
10. *L'ampio margine di apprezzamento degli Stati nella definizione e attuazione delle politiche fiscali* pag. 568
11. *Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU* pag. 569
 - 11.1. *L'(illegittima) esclusione della persona singola dall'accesso all'adozione internazionale dei minori*.....pag. 569
 - 11.2. *L'illegittimo divieto, presidiato da sanzione amministrativa pecuniaria, di mera messa a disposizione, presso qualsiasi esercizio pubblico, di apparecchiature che consentano di giocare sulle piattaforme online*.....pag. 569
12. *Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU* pag. 569
 - 12.1. *La modifica e la legificazione, confermata con norma interpretativa, della disciplina regolamentare dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali* pag. 569
 - 12.2. *Il meccanismo dello "scalino preferenziale" nella disciplina dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive locali*.....pag. 569
 - 12.3. *Il decesso o l'impossibilità della madre di occuparsi della prole quale condizione di accesso del padre detenuto alla detenzione domiciliare speciale*.....pag. 569
 - 12.4. *La dipendenza del paziente da un trattamento di sostegno vitale (in atto o anche solo indicato dal medico come necessario alla sopravvivenza) quale*

inderogabile condizione di non punibilità dell'aiuto al suicidio – Reiterato appello e auspicio rivolto al legislatore e al servizio sanitario nazionale	pag. 569
12.5. La preclusione dell'accesso alle tecniche procreative alla donna singola (il principio di precauzione nell'interesse dei futuri nati).....	pag. 569
12.6. L'affermazione, con norma interpretativa, dell'immediata efficacia anche nei confronti dei privati del divieto di costruire entro 150 metri dalla battigia (norme della Regione Siciliana).....	pag. 569
12.7. Il termine di ragionevole durata delle procedure concorsuali, fissato normativamente in sei anni ed estensibile a sette, secondo il diritto vivente, nei casi di particolare complessità	pag. 570
12.8. L'inutilizzabilità in giudizio dei soli elementi informativi, richiesti dall'amministrazione finanziaria e non esibiti o trasmessi, che abbiano un contenuto univocamente favorevole al contribuente (l'interpretazione adeguatrice della Corte).	pag. 570
12.9. L'applicazione della confisca allargata in caso di condanna o patteggiamento per il delitto di piccolo spaccio commesso prima dell'entrata in vigore della novella legislativa.....	pag. 570
12.10. L'esclusione del carattere confiscatorio del contributo solidaristico straordinario a carico delle imprese produttrici di energia elettrica e del settore dei combustibili fossili	pag. 570
12.11. L'omessa previsione di un'ipotesi di incompatibilità o ricusazione del giudice che, chiamato a decidere sull'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, abbia disposto nel medesimo procedimento la restituzione degli atti all'autorità proponente per carenze probatorie – Auspicio rivolto al legislatore	pag. 570

Sezione III

Diritto interno e diritto internazionale

<i>1. Le norme del diritto internazionale pattizio quali parametri interposti rispetto all'art. 117, primo comma, Cost. ovvero, in assenza di sua formale evocazione, strumenti interpretativi delle corrispondenti garanzie costituzionali.</i>	pag. 571
<i>2. L'inidoneità di una norma internazionale pattizia a integrare il parametro dell'art. 11 Cost.</i>	pag. 571
<i>3. L'equiparazione dell'efficacia vincolante per il legislatore statale e regionale degli obblighi sovranazionali e internazionali e la diversa estensione dei limiti a tali vincoli</i>	pag. 571
<i>4. L'inidoneità dell'art. 10 Cost. a veicolare censure di violazione del diritto internazionale pattizio</i>	pag. 571
<i>5. Gli obblighi sovranazionali e internazionali in materia penale (l'ammissibilità del sindacato della Corte sulla legislazione interna, con effetti riduttivi o espansivi dell'area di rilevanza penale, e la compatibilità degli obblighi di criminalizzazione con il principio di legalità)</i>	pag. 572
<i>6. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme di diritto internazionale</i>	pag. 574
6.1. La (illegittima) previsione di un tetto massimo, pari a sei mensilità di riferimento per il calcolo del TFR, all'indennità risarcitoria dovuta dal datore in caso di licenziamento illegittimo nelle piccole imprese (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato) – Auspicio rivolto al legislatore.....	pag. 574

<i>7. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme di diritto internazionale</i>	pag. 574
7.1. L’abrogazione del delitto di abuso d’ufficio	pag. 574
7.2. Il fermo amministrativo della nave utilizzata per commettere la violazione comminato al comandante o all’armatore che non osserva le richieste di informazioni e le indicazioni della competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare (l’interpretazione adeguatrice della Corte e il necessario rispetto degli obblighi di soccorso)	pag. 574
7.3. L’inutilizzabilità in giudizio dei soli elementi informativi, richiesti dall’amministrazione finanziaria e non esibiti o trasmessi, che abbiano un contenuto univocamente favorevole al contribuente (l’interpretazione adeguatrice della Corte).	pag. 576
7.4. La riduzione della portata dell’incriminazione del traffico di influenze mediante l’intervenuta definizione normativa della “mediazione illecita” (ovvero mirante a ottenere dal pubblico agente una condotta, tra l’altro, costituente reato) – Invito al legislatore	pag. 576

Introduzione

1. Dati quantitativi (rinvio)

Nel 2025 la Corte costituzionale ha adottato 219 decisioni: 190 sentenze e 29 ordinanze.

Delle 219 decisioni, 160 (148 sentenze e 12 ordinanze) sono state assunte in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale; 36 (30 sentenze e 6 ordinanze) hanno riguardato giudizi di legittimità costituzionale in via principale; 5 sentenze hanno definito giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato, Regioni e Province autonome; 9 pronunce sono state rese in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (8 ordinanze emesse nella fase di ammissibilità; 1 sentenza nella fase di merito). Completano il quadro 6 sentenze in tema di ammissibilità del *referendum* e 3 ordinanze di correzione di errori materiali.

Per una dettagliata analisi dei dati quantitativi concernenti la giurisprudenza costituzionale del 2025 si rinvia all'apposito volume pubblicato con la presente relazione.

2. Il collegio giudicante

Alla data del 1° gennaio 2025 nel Collegio figuravano soltanto 11 componenti: il Vice Presidente Giovanni Amoroso, i Giudici Francesco Viganò, Luca Antonini, Stefano Petitti, Angelo Buscema, Emanuela Navarretta, Maria Rosaria San Giorgio, Filippo Patroni Griffi, Marco D'Alberti, Giovanni Pitruzzella e Antonella Sciarrone Alibrandi.

Il 21 gennaio 2025 è stato eletto Presidente della Corte costituzionale il dott. Giovanni Amoroso e sono stati nominati Vice Presidenti il prof. Francesco Viganò e il prof. Luca Antonini.

Il 13 febbraio 2025 sono stati eletti dal Parlamento il prof. Massimo Luciani, la prof.ssa Maria Alessandra Sandulli, l'avv. Roberto Nicola Cassinelli e il prof. Francesco Saverio Marini. Con il relativo giuramento, avvenuto il successivo 19 febbraio, la Corte ha ripreso a operare nella pienezza della sua composizione.

Parte I
Profili processuali
Capitolo I
Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. Premessa

Nel 2025 la Corte ha adottato, in sede di giudizio incidentale, **160** decisioni: **148** sentenze (nn. **1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 16, 19, 20, 23, 24, 25, 27, 30, 31, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 44, 46, 47, 49, 51, 52, 53, 55, 56, 58, 59, 62, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 81, 82, 83, 86, 87, 88, 90, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 130, 132, 135, 137, 138, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 150, 151, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 162, 164, 165, 166, 167, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 179, 180, 182, 183, 185, 187, 189, 190, 191, 193, 197, 199, 201, 202, 203, 205, 207, 210, 212, 213, 214, 215, 216, 217**) e **12** ordinanze (nn. **21, 35, 41, 50, 60, 63, 85, 192, 195, 208, 209, 219**).

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

Le ordinanze di rimessione delle questioni decise nell'anno sono pervenute in larga misura dai Tribunali ordinari (**76**), seguiti dal Consiglio di Stato (**27**), dai Giudici per l'udienza preliminare (**24**), dai Tribunali amministrativi regionali (**23**), dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (**19**), dalla Corte di cassazione (**18**), dalle Corti di appello (**16**), dalle Corti di giustizia tributaria di primo (**9**) e secondo grado (**7**) e dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni (**6**). Più contenuto è stato il numero delle ordinanze adottate dai dai Giudici di pace (**5**), dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale (**5**) e sezione regionale di controllo (**4**), e dai Tribunali di sorveglianza (**5**).

Tra le altre autorità rimettenti si segnalano il Giudice per le indagini preliminari (**3**), il Magistrato di sorveglianza (**3**), la Corte di assise (**3**), il Tribunale per i minorenni (**2**), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale per i minorenni (**1**), il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano (**1**), il collegio arbitrale (**1**), la Corte d'appello, sezione speciale per gli usi civili (**1**).

Gli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953 riconoscono all'autorità giurisdizionale la legittimazione ad attivare, d'ufficio o su istanza di parte, il giudizio incidentale di costituzionalità.

La sentenza n. **165** ha richiamato l'univoco orientamento secondo cui sussiste “la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, a sollevare questioni di legittimità costituzionale di leggi che la stessa si trovi ad applicare nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni, per motivi che abbiano una incidenza – diretta o mediata – sugli equilibri di bilancio”.

Quanto al profilo oggettivo, il giudice, per poter proporre una questione di legittimità costituzionale, non deve essere privo di poteri decisorio. L'ordinanza n. **41** ha ricordato che “per effetto della consumazione della *potestas iudicandi* in capo al rimettente, viene meno l'indefettibile presupposto della incidentalità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, con conseguente manifesta inammissibilità delle stesse”.

L'ordinanza n. **41** ha rilevato che il giudice *a quo*, contestualmente all'ordinanza di rimessione, ha adottato un provvedimento di rigetto dell'istanza di sospensione dell'ordine di esecuzione, esaurendo con ciò la propria *potestas iudicandi*.

Per la sentenza n. **96**, il giudice *a quo* non ha esaurito la propria *potestas iudicandi*, dal momento che in attesa della decisione sulle questioni sollevate ha correttamente sospeso la propria pronuncia sulla richiesta di convalida del trattenimento dello straniero presso un centro di permanenza per i rimpatri (CPR).

La sentenza n. **5** ha ribadito che “la decisione sulla competenza, pur assunta in sede di impugnazione in via definitiva, non ostacola la potestà del giudice di primo grado di dubitare della legittimità costituzionale della norma che disciplina il riparto di competenza”. Pertanto, “nell'ipotesi in cui una questione di

legittimità costituzionale sia stata già sollevata, nell'ambito della medesima controversia, dal giudice di primo grado antagonista (...), occorre concludere che la decisione del giudice di appello, con la quale quel giudice rimettente è stato spogliato della competenza pur nelle more della decisione" della Corte, "non recide il vincolo di rilevanza. Il giudizio principale deve infatti svolgersi sul presupposto dell'individuazione del giudice competente (...), e tale presupposto forma oggetto, ancorché in via indiretta, proprio delle sollevate questioni di legittimità costituzionale". Sul punto, si veda, in relazione alla medesima pronuncia, la voce *La potestà del giudice di primo grado, pur dichiarato incompetente, di dubitare della costituzionalità della disciplina del riparto di competenza in L'ordinamento giurisdizionale – La giurisdizione e l'incidente di costituzionalità – La legittimazione* a quo.

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

Tra il quesito di costituzionalità e la definizione del giudizio *a quo* deve sussistere un rapporto di pregiudizialità, sicché soltanto una questione rilevante nel processo principale può costituire oggetto del giudizio incidentale.

Per costante orientamento, "il requisito dell'incidentalità è integrato ove la questione investa una norma che il rimettente deve applicare come 'passaggio obbligato' per risolvere la controversia oggetto del giudizio principale" (sentenza n. 132). Secondo la giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. 95, ai fini della rilevanza delle questioni "è sufficiente che la disposizione censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa influire sull'esercizio della funzione giurisdizionale quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo della decisione nel processo principale" (così anche la sentenza n. 174; in senso analogo le sentenze n. 102, 107, 129). La rilevanza è dunque determinata "dalla necessità di fare applicazione della disposizione censurata nel giudizio" (sentenza n. 38). La sentenza n. 111 ha chiarito che la rilevanza "deve essere valutata in ingresso del giudizio incidentale a prescindere dalla maggiore o minore ricaduta che l'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale, in ipotesi anche solo parziale rispetto al *petitum* del giudice rimettente, possa avere nel giudizio principale". Il rapporto di pregiudizialità "non è determinato dal contenuto del parametro costituzionale di cui si prospetta la violazione, ma dalla necessità di applicare la disposizione censurata per definire il giudizio *a quo*" (sentenza n. 37). Secondo la sentenza n. 180, per la valutazione del giudizio di rilevanza assume "rilievo la disposizione di cui il giudice *a quo* deve fare applicazione (...), senza essere tenuto a considerare altre disposizioni di legge che non hanno incidenza ai fini della decisione".

Per costante giurisprudenza, tra la risoluzione della questione e la definizione del giudizio principale deve sussistere "un rapporto di strumentalità necessaria", ravvisabile almeno "sotto il profilo della possibile incidenza della pronuncia richiesta" alla "Corte sul percorso argomentativo che il giudice rimettente deve seguire per rendere la decisione (sentenza n. 43). La rilevanza, infatti, non si identifica nella "utilità concreta che le parti possono ritrarre dalla eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale" (sentenza n. 44). Per costante giurisprudenza, "non è necessario, ai fini della rilevanza di una questione, che il suo accoglimento determini un esito decisionale diverso da quello cui si perverrebbe in applicazione della disposizione censurata, essendo sufficiente che esso necessariamente influisca sull'iter motivazionale che dovrà condurre alla decisione" (sentenza n. 105).

Con specifico riferimento alla materia penale, la sentenza n. 95 ha precisato che l'influenza della pronuncia di accoglimento sul giudizio *a quo* può essere valutata "con riguardo alla formula di proscioglimento da adottarsi nel dispositivo, anche ove non muti l'esito assolutorio per l'imputato".

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. 7, è sufficiente, ai fini della rilevanza della questione, "che la motivazione (...) raggiunga la soglia della non implausibilità". Il giudizio sulla rilevanza "è riservato al rimettente e, rispetto a esso", la Corte "effettua un controllo meramente 'esterno', limitato ad accertare l'esistenza di una motivazione non implausibile, non palesemente erronea o contraddittoria (...), senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni, potendo interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento" (sentenza n. 25; nello stesso senso le sentenze nn. 129, 174, 180, 187). Il vaglio di ammissibilità demandato alla Corte è dunque "meramente esterno e strumentale al riscontro di una adeguata motivazione in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale" (sentenza n. 170), considerato che "la valutazione dell'interesse a ricorrere e degli altri presupposti concernenti la legittima instaurazione del giudizio *a quo* è riservata al giudice rimettente (...), con il solo limite che sia

fornita una motivazione sufficiente e non implausibile” (sentenza n. **62**; similmente le sentenze nn. **108** e **132**). La sentenza n. **174** ha precisato che in “assenza di implausibilità, palese erroneità e contraddittorietà della motivazione, eventuali difetti o lacune dell’accertamento compiuto dal rimettente, all’esito dell’istruttoria svolta, non riguarderebbero la rilevanza delle questioni, ma il merito dello stesso giudizio *a quo*, che è sottratto al sindacato” della Corte.

L’esame di merito delle questioni è stato talvolta precluso dal difetto di rilevanza, riscontrato in ipotesi connotate dall’estraneità delle norme denunciate dall’area decisionale del rimettente (sentenze nn. **8**, **16**, **19**, **43**, **47**, **52**, **59**, **62**, **91**, **97**, **109**, **110**, **127**, **142**, **158**, **175**), dall’esaurimento della potestas *iudicandi* del giudice rimettente (ordinanza n. **41**) e dall’inefficacia di un’eventuale pronuncia di accoglimento sulle sorti del giudizio principale (sentenze nn. **72** e **99**).

La sentenza n. **8** ha rilevato che la disposizione censurata, recante una disciplina sostanziale di contenuto peggiore rispetto a quella previgente, non poteva essere applicata per i fatti di reato commessi anteriormente alla sua entrata in vigore, in forza del principio di irretroattività della norma penale sfavorevole. Per la sentenza n. **16**, il rimettente non era chiamato a fare applicazione della norma censurata, la quale, pur formalmente in vigore, disciplinerà in concreto la materia solo a partire dall’adozione del regolamento attuativo. Per la sentenza n. **43**, le questioni avevano ad oggetto una disposizione attinente al compimento di un atto che si collocava “a valle” della risoluzione della controversia oggetto del giudizio *a quo* e che restava comunque estraneo all’ambito della cognizione del rimettente. La sentenza n. **47** ha osservato che il giudice *a quo* aveva del tutto omissso l’esame del primo motivo di ricorso, pregiudiziale sul piano logico-giuridico rispetto al secondo, in relazione al quale era stata prospettata la questione di legittimità costituzionale. La sentenza n. **72** ha osservato che l’accoglimento della questione sollevata in via subordinata non avrebbe esercitato alcuna influenza nella definizione delle controversie sottoposte all’esame del rimettente, atteso l’avvenuto rigetto delle questioni proposte in via principale (il cui accoglimento sarebbe stato necessario ma non sufficiente a consentire l’esito auspicato). Per la sentenza n. **97**, il rimettente non doveva fare applicazione delle disposizioni provinciali impugnate, bensì della legge statale non impugnata. Secondo la sentenza n. **99**, la disciplina di cui si doleva il rimettente trovava applicazione nel giudizio *a quo* a prescindere dalla disposizione censurata. Conseguentemente, la questione era inammissibile per l’erronea interpretazione in cui era incorso il giudice *a quo*. Per la sentenza n. **110**, una delle disposizioni censurate non trovava applicazione nella vicenda oggetto del giudizio principale. La sentenza n. **127** ha escluso che il giudice dell’udienza preliminare dovesse fare applicazione della norma censurata, concernente esclusivamente il trattamento sanzionatorio del reato contestato. La sentenza n. **142** ha osservato che talune delle disposizioni impugnate non erano oggetto dei giudizi principali. Per la sentenza n. **175**, era “carente il necessario rapporto di strumentalità e di pregiudizialità tra la risoluzione del dubbio di legittimità costituzionale e la decisione della controversia oggetto del giudizio principale”.

Numerose eccezioni di inammissibilità delle questioni per irrilevanza sono state respinte in considerazione dell’effettiva applicabilità nel giudizio *a quo* della norma censurata (sentenze nn. **37**, **39**, **44**, **46**, **74**, **95**, **96**, **108**, **109**, **111**, **115**, **132**, **135**, **139**, **142**, **145**, **146**, **154**, **156**, **159**, **170**, **174**, **180**, **203**) e della sussistenza di effetti concreti sul processo principale derivanti dalla cessazione di efficacia della norma impugnata (sentenze nn. **19** e **95**), quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo (sentenze nn. **66** e **102**).

La sentenza n. **37** ha osservato che le considerazioni svolte dalla difesa provinciale non incidevano sulla rilevanza delle questioni, ma riguardavano accertamenti di merito propri del giudizio *a quo*, avendo il rimettente motivato non implausibilmente sulla necessità di fare applicazione della disposizione censurata. Per la sentenza n. **74**, il rimettente ha accertato la sussistenza della recidiva semplice e ha motivato specificamente l’*an* della sua applicazione. Secondo la sentenza n. **95**, tutti i rimettenti hanno fornito una motivazione chiara, sufficiente ovvero non implausibile sulla rilevanza delle questioni rispettivamente sollevate. La sentenza n. **96** ha ritenuto che le ordinanze di rimessione superassero il controllo “esterno” attraverso una motivazione non implausibile del percorso logico compiuto e delle ragioni per le quali il rimettente affermava di dover applicare le norme censurate nel giudizio principale. Per la sentenza n. **108**, il rimettente ha sufficientemente e non implausibilmente motivato sull’ammissibilità dell’appello e quindi sulla rilevanza della questione. Secondo la sentenza n. **111**, l’eccezione erariale verteva su un aspetto diverso da quello che, alla stregua dell’ordinanza di rimessione, risultava controverso nel giudizio *a quo*. Per la sentenza n. **115**, l’esame dei vizi denunciati dalla parte del processo *a quo* non assumeva carattere logicamente prioritario, tanto più che si poteva ritenere implicitamente rigettata l’eccezione di nullità del processo. Secondo la sentenza n. **135**, la parte che ha sollevato l’eccezione non ha individuato i motivi

aventi priorità logica tra quelli di appello che il rimettente avrebbe dovuto necessariamente esaminare prima di affrontare il dubbio di legittimità costituzionale. Per le sentenze nn. **146** e **154**, la motivazione addotta dal rimettente superava il vaglio esterno di non implausibilità demandato alla Corte. La sentenza n. **170** ha ritenuto sufficiente e non implausibile la motivazione del rimettente sulla rilevanza della questione. Per la sentenza n. **174**, il rimettente ha esposto con chiarezza le ragioni che rendevano necessaria l'applicazione, nel giudizio di parifica *a quo*, della disposizione regionale censurata, costituente il titolo legislativo generativo di spesa. Secondo la sentenza n. **180**, la motivazione del rimettente non appariva né implausibile, né palesemente erronea o contraddittoria. Per la sentenza n. **203**, la valutazione del rimettente superava il vaglio di non implausibilità della motivazione in punto di rilevanza. Per l'ordinanza n. **208**, la sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata costituiva una ragione di inammissibilità di carattere manifesto e radicale che assorbiva l'eccezione di difetto di rilevanza sollevata dalla difesa erariale. Secondo la sentenza n. **153**, la definizione del giudizio principale non poteva prescindere dall'applicazione della disposizione impugnata. La sentenza n. **187**, nel respingere un'eccezione sollevata dalla difesa erariale, ha osservato che nel caso in esame non si poteva parlare di difetto di rilevanza, ma di erronea ricostruzione del presupposto interpretativo, profilo che atteneva al merito della questione e non alla sua ammissibilità.

In relazione al momento nel quale la questione è sollevata, posto che il pregiudizio derivante dall'applicazione della disposizione contestata deve essere attuale, i Giudici hanno confermato l'inammissibilità di questioni la cui rilevanza sia astratta, prematura, ipotetica o eventuale (sentenze nn. **127**, **205**, **217**). In generale, la sentenza n. **205** ha rammentato che “la rilevanza del dubbio di legittimità costituzionale presuppone (...) la necessità che le disposizioni censurate siano effettivamente – e non solo eventualmente o solo successivamente – applicabili nel giudizio *a quo*”. La Corte ha peraltro ripetutamente affermato che “non è richiesto al giudice *a quo* di osservare un rigido ordine nell'affrontare le diverse domande proposte in giudizio, nel senso di individuare questioni pregiudiziali e preliminari, da ritenersi prioritarie nell'ordine di trattazione rispetto alla questione di costituzionalità e quindi tali da essere necessariamente esaminate prima di proporre quest'ultima, salvo che la valutazione dell'ordine delle questioni sottoposte al suo giudizio non trasmodi in manifesta arbitrarietà, comportando la mancata trattazione di domande o motivi aventi “priorità logica” (sentenza n. **115**; similmente la sentenza n. **135**).

La sentenza n. **205** ha rilevato che nel giudizio principale era del tutto prematuro interrogarsi su una disciplina applicabile soltanto nel grado di giudizio successivo. Per la sentenza n. **217**, dalla stessa motivazione dell'ordinanza emergeva la natura meramente ipotetica ed eventuale delle questioni.

In varie occasioni sono state respinte eccezioni di inammissibilità per asserito carattere ipotetico o prematuro delle questioni (sentenze nn. **27**, **38**, **113**, **214**; ordinanza n. **195**).

La sentenza n. **27** ha sottolineato come il giudice rimettente abbia specificato di ritenere necessario, prima di assumere la decisione sulla richiesta di rito abbreviato formulata dall'imputato, sollevare questione di legittimità costituzionale della disposizione che avrebbe dovuto applicare. Nel caso deciso dalla sentenza n. **38**, era indubitabile che il rimettente dovesse fare applicazione della disposizione censurata, che stabiliva la sua competenza a decidere, “poiché la stessa instaurazione e successiva celebrazione del giudizio avanti a una determinata autorità giudiziaria, e non ad altra, costituisce momento integrante dell'applicazione della disciplina della competenza nel caso concreto”. La sentenza n. **113** ha chiarito che “le questioni sull'entità della pena per il reato contestato sollevate nel corso di un giudizio penale suscettibile di sfociare in una sentenza di condanna non possono, di regola, essere considerate premature”, a meno che “dall'ordinanza di remissione emerga evidente l'assenza di responsabilità penale dell'imputato per i reati ascrittigli, ovvero lo stesso giudice si riservi espressamente una tale valutazione esprimendo così, in sostanza, i propri dubbi in proposito”. Il processo penale non consente infatti in via generale “una scissione del giudizio in due distinti momenti: l'uno potenzialmente sfociante in una pronuncia (non definitiva) sul solo *an* della responsabilità dell'imputato per i reati ascrittigli, l'altro dedicato alla determinazione della pena a carico dell'imputato già riconosciuto colpevole”. Sarebbe “evidentemente improprio richiedere – ai fini dell'ammissibilità delle questioni – una puntuale motivazione in proposito”, in quanto “una tale motivazione finirebbe, anzi, per anticipare valutazioni che il giudice ha l'obbligo di svolgere soltanto nella sentenza che chiude il processo” (così anche la sentenza n. **214**). L'ordinanza n. **195** ha puntualizzato che il giudice rimettente, al fine di censurare il trattamento sanzionatorio penale del reato contestato nel giudizio *a quo*, non era tenuto a motivare sulla qualificazione della fattispecie concreta, così anticipando la valutazione sull'*an* della responsabilità dell'imputato.

Ai sensi dell'art. 21 delle norme integrative, “per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, le sorti del

procedimento principale, in linea di principio, non producono effetti sul giudizio incidentale (...). Quest'ultimo, infatti, in ossequio al principio di autonomia, più volte affermato da questa Corte, non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di rimessione e relative al rapporto dedotto nel processo principale. La costante giurisprudenza costituzionale afferma, pertanto, che la rilevanza della questione deve essere valutata alla luce delle circostanze esistenti al momento del provvedimento di rimessione, senza che assumano rilievo eventi sopravvenuti (...), quand'anche costituiti dall'estinzione del giudizio principale per effetto di rinuncia da parte dei ricorrenti" (sentenza n. 141). La sentenza n. 5 ha ribadito che, in applicazione del principio di autonomia del giudizio di legittimità costituzionale, così come l'estinzione del giudizio principale non ha effetti sul giudizio davanti" alla Corte, "allo stesso modo su quest'ultimo giudizio non può produrre effetti di sorta la eventuale riassunzione del giudizio *a quo* davanti al giudice la cui competenza sia stata indicata dal Consiglio di Stato (...) in sede di appello avverso il rigetto della misura cautelare". Per la sentenza n. 109, l'adozione di un nuovo provvedimento di interdizione in una data antecedente al deposito dell'ordinanza di rimessione, ma successiva alla sua adozione, costituiva una mera sopravvenienza di fatto, ininfluenza sulla rilevanza delle questioni. Dunque, "l'accadimento in parola benché intervenuto prima del deposito formale dell'ordinanza di rimessione" era "successivo alla decisione di sospendere il giudizio e sollevare le questioni di legittimità costituzionale".

Nel valutare la rilevanza della questione, la Corte svolge anche un controllo in merito alla sussistenza di un eventuale difetto di giurisdizione o competenza dell'adita autorità giurisdizionale ovvero di una delle condizioni dell'azione o di uno dei presupposti processuali relativi al giudizio principale. Secondo la giurisprudenza costituzionale, la verifica della Corte "è meramente esterna e strumentale al riscontro di una adeguata motivazione in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale, con la conseguenza che il vaglio del rimettente sull'esistenza delle condizioni dell'azione può essere sindacato solo laddove implausibile" (sentenza n. 105). In riferimento all'interesse ad agire in accertamento, la sentenza n. 132 ha ricordato che la giurisprudenza di legittimità ritiene non determinante l'attualità della lesione del diritto, essendo sufficiente uno stato di incertezza che sia rimovibile soltanto con l'intervento del giudice. Secondo la giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. 132, "se l'ordinanza di rimessione contiene una motivazione non implausibile circa la sussistenza dell'interesse ad agire nel giudizio principale e se questo verte su un diritto fondamentale, la rilevanza della questione è assicurata, purché giudizio principale e giudizio incidentale non abbiano oggetto coincidente e occorra evitare la creazione di una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale".

Per la sentenza n. 3, il rimettente era fornito di giurisdizione e tal circostanza ha consentito di ritenere sussistente il relativo presupposto del giudizio *a quo*. Le sentenze nn. 59 e 62 hanno ritenuto non implausibili le motivazioni svolte dai rimettenti sulle condizioni dell'azione, e in particolare sull'interesse a ricorrere. La sentenza n. 66 ha ritenuto non rilevabile *ictu oculi* il difetto di competenza del giudice *a quo*. La sentenza n. 132 ha ritenuto non implausibile la motivazione espressa dal rimettente in ordine all'interesse ad agire.

Il requisito dell'incidentalità è integrato quando la questione investe una disposizione avente forza di legge che il rimettente deve applicare come passaggio obbligato ai fini della risoluzione della controversia oggetto del processo principale. Esso presuppone che sia individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale. Il difetto del carattere incidentale della questione, allorché l'oggetto del giudizio principale coincida con quello del giudizio di costituzionalità, determina, invece, una pronuncia processuale di inammissibilità.

Per la sentenza n. 3, l'oggetto del giudizio principale non coincideva con quello del giudizio incidentale, dovendo il rimettente sia determinare il contenuto del diritto azionato, sia valutare la fondatezza delle ulteriori domande risarcitorie e restitutorie connesse. La sentenza n. 37 ha ravvisato il requisito dell'incidentalità, essendo possibile individuare la permanenza, nel processo principale, di un *petitum* separato e distinto dalle questioni di legittimità costituzionale.

4. L'ordinanza di rimessione

La notificazione, la forma e il contenuto dell'ordinanza di rimessione, quale prescritto dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953 e da una giurisprudenza ormai consolidata, hanno spesso richiamato l'attenzione dei Giudici.

4.1. La notificazione e la forma

Dal punto di vista della regolarità dell'instaurazione del giudizio incidentale, la sentenza n. 9 ha osservato che la notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri del mero dispositivo è “invero inutile”, e “certamente inidonea a determinare la nullità delle notifiche e comunicazioni successive dell'ordinanza completa prescritte dalla legge”.

La forma è stata ritenuta non determinante ai fini della rituale instaurazione del giudizio di costituzionalità (sentenze nn. 47, 59, 88, 147).

La sentenza n. 88, in linea con la costante giurisprudenza, ha ribadito che “non inficia l'ammissibilità delle questioni la circostanza che l'atto di promovimento del giudizio di legittimità costituzionale abbia la forma della sentenza non definitiva, in luogo di quella dell'ordinanza” (nello stesso senso, le sentenze nn. 47 e 59).

La sentenza n. 88 ha precisato che il giudice *a quo* non ha integralmente definito il procedimento principale e, dopo aver valutato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione, con sentenza non definitiva ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria della Corte, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953.

La sentenza n. 9 ha esaminato un caso in cui il giudice dell'udienza preliminare aveva dapprima pronunciato un provvedimento intitolato “dispositivo di ordinanza”, con cui si era limitato a indicare la disposizione censurata e un solo parametro di legittimità costituzionale che assumeva violato, ordinando contestualmente la sospensione del processo in corso, la trasmissione degli atti alla Corte, la notificazione del provvedimento alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché la comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere. Successivamente, il medesimo rimettente aveva depositato un secondo provvedimento, anch'esso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri, intitolato “ordinanza di rimessione di questione di legittimità costituzionale”, corredato da ampia motivazione. Si è osservato che nelle evidenti intenzioni del giudice il primo provvedimento costituiva “il mero dispositivo di una successiva ordinanza di rimessione che il giudice si riservava implicitamente di redigere”. Un tale *modus procedendi*, “per quanto non consueto al di fuori delle ipotesi espressamente disciplinate dal codice di procedura penale” non è “vietato da alcuna specifica disposizione che regola il processo penale” ed ha anzi ricevuto un avallo indiretto da alcune pronunce di legittimità, le quali hanno precisato che, “laddove il giudice anticipi in esito all'udienza il dispositivo di un'ordinanza riservando a un momento successivo la redazione dei motivi, il perfezionamento dell'ordinanza medesima si verifica, a ogni effetto di legge, soltanto nel momento del deposito della motivazione”.

4.2. Il contenuto

Quanto al contenuto dell'atto di promovimento, l'ordinanza di rimessione deve descrivere adeguatamente la fattispecie concreta sottoposta al vaglio del giudice *a quo*, motivare compiutamente circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, identificarne correttamente l'oggetto, contenere un *petitum* univoco e sufficientemente definito, e, come meglio specificato *infra* (par. 8), dare conto dell'impossibilità di risolvere in via interpretativa l'ipotizzato dubbio di costituzionalità. La sentenza n. 158 ha ribadito che “a giustificare l'attivazione dell'incidente di costituzionalità non è affatto necessario che il giudice esprima una (soggettiva) certezza della illegittimità costituzionale della norma, ma solo un dubbio sulla sua non manifesta infondatezza”. Peraltro, la questione, ove rilevante per la definizione del giudizio *a quo*, “può essere oggetto tanto di eccezione di parte quanto di rilievo d'ufficio” (sentenza n. 158).

L'accertamento di carenze relative a uno o più dei menzionati profili preclude l'esame di merito delle questioni e determina l'adozione di una pronuncia processuale di (manifesta) inammissibilità. I vizi dell'atto di promovimento sono rilevati dalla Corte d'ufficio o su eccezione specificamente formulata dalla difesa erariale o regionale ovvero da una delle parti costituite. La Corte stabilisce l'ordine logico con cui affrontare le eccezioni preliminari, dichiarando eventualmente assorbite le altre (ordinanza n. 208).

Per costante giurisprudenza, non è “ravvisabile alcuna ragione di inammissibilità nella scelta operata dal giudice *a quo* di considerare prioritaria o assorbente l'una o l'altra questione di legittimità costituzionale, tra il ventaglio di quelle prospettate nel giudizio principale” (sentenza n. 115).

Eccezioni di inammissibilità involgenti il merito delle questioni, anziché profili di ordine processuale, non possono trovare accoglimento (sentenze nn. 5, 23, 25, 33, 38, 44, 68, 69, 73, 83, 87, 88, 96, 107, 115,

129, 139, 155, 158, 166, 171, 203).

4.2.1. La descrizione della fattispecie concreta e la motivazione sulla rilevanza

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. 88, “la motivazione sulla rilevanza è da intendersi correttamente formulata quando illustra in modo non implausibile le ragioni che giustificano l’applicazione della disposizione censurata e determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale”.

I Giudici hanno così censurato l’incompleta, lacunosa o inadeguata descrizione della fattispecie concreta oggetto del giudizio principale, che comporta l’impossibilità di verificare tanto la rilevanza, quanto la non manifesta infondatezza della questione (sentenza n. 31), con conseguente carenza o difetto di motivazione sulla rilevanza.

La ritenuta sufficienza delle circostanze di fatto esplicitate nell’ordinanza di rimessione ha comportato la reiezione di eccezioni di inammissibilità delle questioni per insufficiente descrizione della fattispecie concreta (sentenze nn. 5, 52, 90, 101, 137; ordinanza n. 219).

Secondo la sentenza n. 5, l’ordinanza di rimessione ha descritto a sufficienza le circostanze di fatto da cui originavano le questioni. Per la sentenza n. 52, uno dei rimettenti ha fornito un quadro fattuale sufficiente a consentire la verifica della rilevanza, mentre l’altro rimettente ha ricostruito con dovizia di dettagli la condizione fattuale rilevante nel giudizio *a quo*. Secondo la sentenza n. 90, la presunta omessa motivazione era priva di rilievo, al fine dell’ammissibilità delle questioni. Per la sentenza n. 101, la fattispecie concreta è stata descritta in modo idoneo a suffragare la necessità di applicare la disposizione censurata e, conseguentemente, la rilevanza delle questioni. Secondo la sentenza n. 137, il rimettente ha precisato, in modo non implausibile, l’oggetto del decidere e le ragioni per le quali era tenuto a fare applicazione della disposizione censurata.

Per la sentenza n. 143, il rimettente ha descritto puntualmente la fattispecie concreta al suo esame.

È stata talvolta riscontrata la carente o inadeguata motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. 127, 132, 205).

Per costante giurisprudenza costituzionale, “la motivazione sulla rilevanza formulata dal giudice *a quo* è oggetto di un controllo meramente esterno a opera” della “Corte, che si arresta sulla soglia della non implausibilità della motivazione, sia quanto all’applicabilità della norma nel processo principale, sia rispetto alla possibilità, o meno, di definire quest’ultimo indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata” (sentenza n. 137). Tale controllo è “limitato ad accertare che la motivazione non sia implausibile, palesemente erronea e contraddittoria, con riguardo all’applicabilità della norma nel processo principale”, e “non si spinge fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni, potendo” la “Corte sindacare tale valutazione solo se essa appaia assolutamente priva di fondamento” (sentenza n. 171; nello stesso senso, la sentenza n. 213). Con specifico riferimento alla materia penale, la sentenza n. 27 ha precisato che deve “escludersi che, nel sollevare una questione sulla legittimità costituzionale della cornice sanzionatoria prevista del legislatore, il giudice penale sia tenuto a fornire una motivazione puntuale di tutti gli elementi dai quali dipende l’an della responsabilità penale dell’imputato, anticipando in questo modo valutazioni che hanno la propria sede naturale nella sentenza che concluderà il processo”.

Secondo la sentenza n. 127, il giudice dell’udienza preliminare rimettente non ha argomentato, in termini di non implausibilità, l’insussistenza dei presupposti per il riconoscimento di una scriminante, ai fini della rilevanza penale del fatto, sa pure nella limitata prospettiva della ragionevole previsione di condanna quale regola di giudizio *ex art. 425, comma 3, cod. proc. pen.* Per la sentenza n. 132, l’esposizione del giudice *a quo* su un aspetto da lui stesso presentato come essenziale alla definizione della fattispecie era carente e inadeguata. Secondo la sentenza n. 205, talune delle questioni sollevate erano prive di qualsivoglia motivazione sulla rilevanza.

Non sono mancati, tuttavia, casi in cui sono state respinte eccezioni di inammissibilità per difettosa motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. 25, 27, 30, 31, 40, 49, 87, 93, 100, 103, 105, 111, 129, 139, 166, 171, 185, 203, 213).

Le sentenze nn. 27 e 185 hanno escluso che il giudice penale che sollevi una questione di legittimità costituzionale “sia tenuto a motivare espressamente sull’assenza di cause di non punibilità o non procedibilità rilevabili ai sensi dell’art. 129, comma 1, cod. proc. pen., in quanto il suo (legittimo) silenzio in

proposito non può che essere inteso (...) come indicativo del mancato riconoscimento, allo stato, di simili condizioni negative della responsabilità penale dell'imputato". Per la sentenza n. **30**, dalla lettura dell'ordinanza di remissione emergeva con sufficiente chiarezza la motivazione sulla rilevanza delle questioni. La sentenza n. **31** ha ritenuto sufficiente la motivazione ai fini della rilevanza, "tenuto conto anche del carattere 'esterno' del controllo operato" dalla Corte sul punto. Secondo la sentenza n. **40**, il tenore testuale dell'ordinanza di remissione presupponeva la valutazione degli altri presupposti concernenti la legittima instaurazione del giudizio. Per la sentenza n. **49**, il rimettente ha fornito una ricostruzione dei fatti non implausibile, che superava il vaglio esterno sulla sussistenza della rilevanza demandato alla Corte. Secondo la sentenza n. **87**, il giudice *a quo* ha fornito "un'adeguata motivazione in ordine all'incidenza della norma censurata sul proprio percorso decisionale, e dunque sulla rilevanza delle questioni". Per la sentenza n. **93**, la considerazione della difesa statale si scontrava con l'esito processuale di cui inevitabilmente il giudice rimettente ha dovuto prendere atto. Secondo la sentenza n. **100**, il giudice *a quo* riteneva non implausibilmente di dover fare applicazione della disposizione censurata, e dall'accoglimento o meno della questione sollevata discendeva un effetto diretto e immediato sull'esito della decisione finale. Per la sentenza n. **105**, l'assunto del rimettente non era *ictu oculi* implausibile e risultava idoneo a superare il controllo esterno sulla rilevanza della questione. Secondo la sentenza n. **111**, il rimettente ha fornito tutti gli elementi descrittivi necessari al vaglio della rilevanza rispetto al *thema decidendum*. Per la sentenza n. **166**, il giudice *a quo* ha illustrato puntualmente le ragioni per le quali era tenuto ad applicare la disposizione censurata, e la sua valutazione, confortata dalle pronunce di legittimità invocate a sostegno, è risultata non implausibile. Secondo la sentenza n. **171**, i rimettenti hanno ampiamente argomentato sulla rilevanza delle questioni. Per la sentenza n. **185**, il giudice *a quo* ha chiaramente illustrato le ragioni per le quali i fatti contestati non erano più sussumibili nella fattispecie ridisegnata dalla disposizione censurata. Secondo la sentenza n. **203**, le ordinanze di remissione superavano il controllo esterno della Corte, attraverso una motivazione non implausibile del percorso logico compiuto e delle ragioni per le quali la disposizione censurata avrebbe dovuto essere applicata nei giudizi principali.

La sentenza n. **3** ha ritenuto non implausibile la valutazione del rimettente sulla rilevanza. Anche se la consultazione elettorale di cui al giudizio *a quo* si era conclusa, l'asserita lesione dei diritti delle persone con disabilità assumeva "un carattere permanente". La sentenza n. **25** ha ritenuto non necessaria da parte del rimettente la precisazione indicata dalla difesa erariale. Per la sentenza n. **143**, il rimettente ha illustrato in maniera adeguata le ragioni che avvaloravano la necessità di applicare la disposizione censurata. La sentenza n. **150** ha evidenziato che l'ordinanza di remissione ha motivato adeguatamente sulla rilevanza delle questioni sottoposte, all'esito di un ampio contraddittorio nel giudizio principale. Per la sentenza n. **151**, la motivazione sulla rilevanza superava ampiamente il vaglio di non implausibilità. Secondo la sentenza n. **189**, la motivazione del rimettente era adeguata e superava il vaglio di non implausibilità.

4.2.2. La motivazione sulla non manifesta infondatezza

Allo stesso esito di inammissibilità della questione conducono i vizi riscontrati in merito alla delibazione sulla non manifesta infondatezza. In proposito, il giudice *a quo* è tenuto a motivare sulla non manifesta infondatezza di ogni dubbio proposto in riferimento a ciascuno dei parametri evocati e non può limitarsi a indicare questi ultimi senza argomentare in alcun modo, o comunque adeguatamente, in ordine alla loro asserita violazione (sentenze nn. **5, 31, 37, 52, 55, 69, 72, 73, 88, 100, 113, 116, 137, 157, 160, 182, 203, 214**; ordinanza n. **219**). Il requisito della non manifesta infondatezza "richiede che i parametri siano evocati in maniera non apodittica e generica e che siano specificati i motivi per cui si ritenga verificata la violazione delle norme costituzionali" (sentenza n. **5**). La sentenza n. **214** ha ribadito che "deve ritenersi "inammissibile la questione di legittimità costituzionale posta senza un'adeguata ed autonoma illustrazione, da parte del giudice rimettente, delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro evocato".

Per la sentenza n. **5**, l'ordinanza di remissione ha omesso qualsivoglia illustrazione di una delle censure proposte, limitandosi a riportare, tra parentesi, un breve inciso, privo di un oggettivo aggancio con la restante parte della motivazione. Secondo la sentenza n. **31**, il rimettente si è limitato a menzionare il parametro interposto invocato, senza fornire alcun argomento diretto, in particolare, ad illustrarne il presupposto di applicabilità. Per la sentenza n. **37**, l'ordinanza di remissione non indicava alcuna ragione a sostegno di uno specifico contrasto della disposizione censurata con il parametro sovranazionale interposto. Secondo la sentenza n. **69**, il rimettente si è limitato ad asserire in termini apodittici la violazione di uno dei parametri invocati ed ha omesso qualsivoglia motivazione in riferimento ad altri parametri. La sentenza n.

72 ha rilevato che uno dei parametri evocati era solo menzionato nel dispositivo delle ordinanze di rimessione, in totale assenza di argomenti a sostegno delle relative censure. Per la sentenza n. 73, uno dei parametri era stato meramente evocato, in assenza di qualsivoglia apparato motivazionale. Secondo la sentenza n. 88, una delle censure sollevate era priva di qualsiasi illustrazione delle ragioni per le quali la normativa censurata avrebbe integrato una violazione del parametro evocato. Per la sentenza n. 100, le argomentazioni del rimettente risultavano assertive e non suffragate da idonea dimostrazione. Secondo la sentenza n. 113, il rimettente non ha speso alcuna motivazione per dimostrare il coinvolgimento del diritto dell'Unione nella controversia sottoposta al suo esame. Per la sentenza n. 137, il rimettente non ha illustrato le ragioni per le quali le disposizioni censurate sarebbero rientrate nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea. Secondo la sentenza n. 157, una delle censure era generica e carente di argomentazione. Per la sentenza n. 160, talune censure erano prive di qualsiasi illustrazione delle ragioni del denunciato contrasto con i parametri evocati. Per la sentenza n. 214, la censura era stata apoditticamente prospettata senza alcuna adeguata e autonoma illustrazione delle ragioni di violazione del parametro evocato.

Il rilievo di un'insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza ovvero in ordine al dedotto contrasto con gli evocati parametri è stato più volte disatteso dalla Corte (sentenze nn. 5, 44, 74, 75, 88, 91, 100, 104, 107, 125, 137, 142, 156, 158, 166, 180, 190, 191, 197).

Per la sentenza n. 5, il rimettente ha adeguatamente argomentato mediante il richiamo di alcuni passaggi della motivazione di una sentenza della Corte resa in un caso che si assumeva analogo. Secondo la sentenza n. 44, il rimettente si è interrogato sulla omogeneità della norma inserita in sede di conversione rispetto al decreto-legge, prendendo in considerazione tutti gli aspetti indicati dalla giurisprudenza costituzionale. La sentenza n. 74 non ha ravvisato l'assoluta carenza di motivazione lamentata. Secondo la sentenza n. 88, il giudice *a quo* ha argomentato in modo sufficiente le ragioni dell'asserita lesione di uno dei parametri evocati. Per la sentenza n. 91, il rimettente si è soffermato in modo sufficiente sulle censure sollevate, spendendo argomentazioni in ordine a ogni parametro evocato. Secondo la sentenza n. 100, il rimettente ha adeguatamente motivato in ordine all'asserita disparità di trattamento e irrazionalità della disposizione censurata. Per la sentenza n. 104, i rimettenti hanno analiticamente esposto gli argomenti a sostegno della non manifesta infondatezza delle censure e individuato in modo specifico e con sufficiente determinatezza le ragioni della ritenuta illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate. I contorni delle censure risultavano pertanto chiari e niente affatto generici e ciascuna delle ordinanze era adeguatamente argomentata in ordine alle ragioni del preteso contrasto con ciascuno dei parametri costituzionali evocati. La sentenza n. 107 ha evidenziato che il rimettente si è confrontato in maniera puntuale con le diverse argomentazioni sottese alla lettura adottata dal diritto vivente. Secondo la sentenza n. 125, il rimettente ha effettuato il confronto tra la norma censurata e i parametri evocati, per quanto intermediato dall'inusuale forma argomentativa dell'esegesi delle precedenti pronunce della Corte sul tema. Per la sentenza n. 137, le ragioni del contrasto con il parametro evocato sono state precisate con chiarezza. Secondo la sentenza n. 156, la questione era ben definita dall'ordinanza di rimessione. Per la sentenza n. 166, il rimettente ha articolato una puntuale motivazione sulla non manifesta infondatezza anche rispetto alle questioni sollevate in via subordinata e, in ogni caso, era agevole riferire anche ad esse l'ampia motivazione svolta con riguardo alle questioni sollevate in via principale. Secondo la sentenza n. 180, il percorso motivazionale del rimettente non era né generico né indeterminato, in quanto erano stati specificamente indicati gli elementi fattuali alla base del suo convincimento. Per la sentenza n. 190, la motivazione sulla non manifesta infondatezza non era né tautologica né contraddittoria, in quanto dal tenore complessivo dei pur sintetici argomenti sviluppati nell'ordinanza emergevano con sufficiente chiarezza le ragioni delle censure. Secondo la sentenza n. 191, il giudice *a quo* ha individuato con sufficiente determinatezza le ragioni del *vulnus* lamentato. Per la sentenza n. 197, nella motivazione dell'ordinanza di rimessione non era rinvenibile nessuna contraddizione.

La sentenza n. 143 ha rilevato che la motivazione sulla non manifesta infondatezza era ampia e pertinente riguardo a tutti i parametri evocati.

4.2.3. L'individuazione dei termini della questione

Condizione indispensabile per consentire alla Corte una decisione nel merito è la precisa individuazione dei termini della questione. Costituiscono, infatti, motivi di (manifesta) inammissibilità la formulazione oscura (ordinanza n. 63), confusa (ordinanza n. 63) o contraddittoria (sentenza n. 55; ordinanza n. 63) della questione.

La sentenza n. **93** ha precisato che “la contraddittorietà della motivazione si traduce nell’inidoneità della medesima a evidenziare e spiegare il *quomodo* del preteso *vulnus* lamentato (...), come qualora si formuli una censura che smentisce la stessa premessa da cui muove la ricorrente”.

Talvolta sono state respinte eccezioni di inammissibilità per la perplessità, contraddittorietà, non autosufficienza della motivazione (sentenze nn. **44** e **93**).

La sentenza n. **44** ha ritenuto la trama argomentativa del rimettente sufficientemente lineare. Per la sentenza n. **93**, il ragionamento logico sviluppato dal rimettente non risultava contraddittorio in quanto le riconosciute differenze tra le discipline poste in comparazione non erano ritenute tali da giustificare una differenziazione sul piano della sanzione da applicare.

L’onere per il rimettente di individuare compiutamente i termini della questione e di spiegare adeguatamente le ragioni che lo inducono a sollevare il dubbio di costituzionalità determina, per consolidata giurisprudenza della Corte, l’inammissibilità delle questioni motivate *per relationem*, cioè attraverso il mero rinvio alle argomentazioni svolte dalla parte del giudizio principale che ha formulato eccezione di incostituzionalità ovvero da altri giudici *a quibus*.

Anche la determinazione dell’oggetto del giudizio costituzionale deve essere effettuata con precisione dal giudice e risultare compiutamente dall’ordinanza di remissione. Pertanto, sono state censurate l’erronea individuazione della norma sospettata di incostituzionalità, altrimenti definita come *aberratio ictus* (sentenza n. **67**), l’estraneità e la non pertinenza della disposizione censurata rispetto al contenuto delle questioni (sentenza n. **90**). La sentenza n. **67** ha ricordato che l’*aberratio ictus* si verifica quando “sia erroneamente individuata la norma in ordine alla quale sono formulate le censure di illegittimità costituzionale”.

La Corte ha disatteso talune eccezioni di inammissibilità per erronea, generica, carente, incompleta o poco chiara individuazione della disposizione censurata (sentenze nn. **33** e **36**). La sentenza n. **46** ha respinto un’eccezione di inammissibilità per *aberratio ictus*, osservando che il rimettente ha censurato la disposizione effettivamente applicabile *ratione temporis* al giudizio *a quo*. La sentenza n. **156** ha disatteso l’eccezione di una parte privata, secondo cui la questione non avrebbe avuto ad oggetto la disposizione censurata ma una sentenza della Corte. Per la sentenza n. **36**, dall’ordinanza di remissione emergeva con sufficiente chiarezza l’oggetto delle questioni effettivamente sollevate.

L’evocazione di un parametro non conferente, inesatto, incompleto, estraneo al contenuto delle censure o non autonomo ha determinato la declaratoria di inammissibilità resa con le sentenze nn. **20**, **25**, **51**, **55**, **142**, **185**.

In applicazione di tale principio, la sentenza n. **203** ha respinto l’eccezione erariale di mancata individuazione dei parametri costituzionali da porre in riferimento alle questioni sollevate. La sentenza n. **36** ha rilevato che l’inesatta indicazione del parametro ritenuto violato non impediva di identificare con chiarezza la consistenza della questione sollevata.

Le inesattezze riscontrate in merito all’indicazione dell’oggetto, dei parametri e del *petitum* non sempre conducono all’inammissibilità delle questioni: nei limiti in cui il tenore complessivo dell’ordinanza renda chiaro il significato della questione, è la Corte stessa a operare una correzione (sentenze nn. **37**, **67**, **90**, **94**, **190**, **201**). In generale, le sentenze nn. **9**, **115**, **201** hanno rammentato che, secondo la costante giurisprudenza, “le discrepanze tra la motivazione e il dispositivo dell’ordinanza di remissione possono essere risolte tramite l’impiego degli ordinari criteri ermeneutici, quando dalla lettura coordinata delle due parti dell’atto emerga l’effettiva volontà del rimettente”. Il dispositivo, “pur di regola presente nelle ordinanze di remissione, non ha dunque la medesima funzione operativa che assume nelle sentenze, presentandosi piuttosto – in questo contesto – come mera espressione sintetica delle doglianze argomentate dal giudice *a quo* nella parte motiva”. Spetta alla “Corte, in esito alla lettura dell’intero provvedimento, la precisa individuazione della disposizione censurata e dei parametri di legittimità costituzionale che il rimettente intendeva sottoporre al giudizio della Corte stessa, i quali (fatti i salvi i casi di illegittimità costituzionale consequenziale e di autorimessione) delimitano gli stessi confini del *thema decidendum* nell’incidente di legittimità costituzionale” (sentenza n. **9**). La sentenza n. **36** ha rammentato che “il *thema decidendum* deve essere identificato alla stregua del contenuto delle censure formulate nell’ordinanza di remissione (...) e, quindi, ricostruendo l’effettiva volontà del rimettente in base ad una lettura coordinata della motivazione e del dispositivo”. In tale ottica, la mancata indicazione nel dispositivo dell’ordinanza di remissione di un parametro, la cui violazione risulti dedotta e argomentata nella motivazione, non pregiudica la corretta individuazione della censura fondata su tale parametro (sentenza n. **111**). Inoltre, la

questione di legittimità costituzionale “deve essere scrutinata in riferimento anche ai parametri costituzionali non formalmente evocati ma desumibili in modo univoco dall’ordinanza di rimessione, qualora tale atto faccia a essi chiaro, sia pure implicito, riferimento mediante il richiamo ai principi da questi enunciati” (sentenze nn. **167** e **203**).

La sentenza n. **33** ha delimitato il *thema decidendum* alle previsioni che avevano un’effettiva attinenza con l’oggetto del giudizio principale. Per la sentenza n. **37**, in base al dato letterale dell’ordinanza l’impugnazione riguardava l’intera disposizione, ma dal contenuto delle censure si desunse con chiarezza che l’oggetto delle questioni era circoscritto solo a una sua parte. Secondo la sentenza n. **90** il *petitum* era eccedente rispetto alla reale portata delle questioni sollevate. Le sentenze nn. **94** e **201** hanno precisamente definito il *thema decidendum* sulla base della lettura combinata di motivazione e dispositivo.

Sono colpite da inammissibilità anche le questioni fondate sull’omessa, incompleta o lacunosa ricostruzione o ponderazione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento (sentenze nn. **20**, **96**, **110**, **155**, **214**).

In generale, la sentenza n. **75** ha chiarito che “le carenze ricostruttive della normativa rilevante sono preclusive all’esame del merito delle questioni solo quando la ricostruzione non consente di comprendere le ragioni per le quali il giudice *a quo* ritiene di dover applicare la disposizione oggetto di censura”. La giurisprudenza è infatti costante nel ritenere che “l’eventuale carente ricostruzione del quadro normativo non comporta l’inammissibilità della questione, là dove non inficia la chiarezza del percorso logico argomentativo” (sentenza n. **104**; similmente le sentenze nn. **38** e **190**).

Talvolta sono state respinte eccezioni di inammissibilità per erronea, incompleta o insufficiente ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento (sentenze nn. **5**, **38**, **44**, **75**, **104**, **158**, **190**, **197**).

Secondo la sentenza n. **5**, il giudice *a quo* ha fornito una breve ricostruzione del quadro normativo di riferimento, specie con riguardo all’evoluzione della pertinente giurisprudenza costituzionale, tracciando in modo chiaro ed esaustivo i termini delle censure sollevate. Per la sentenza n. **38**, il giudice *a quo* si è ampiamente confrontato con il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, richiamando la pertinente giurisprudenza di legittimità. Secondo la sentenza n. **104**, dall’apparato motivazionale che accompagnava la prospettazione dei rimettenti si evinceva chiaramente che il *vulnus* lamentato discendeva direttamente dalle disposizioni censurate in sé considerate, anche a prescindere da una considerazione complessiva e sistematica della disciplina di settore in cui esse si collocano. Gli argomenti addotti a sostegno delle censure dei rimettenti risultavano idonei a illustrarne il senso e le carenze nella ricostruzione del quadro normativo non erano tali da compromettere l’iter argomentativo delle questioni. Per la sentenza n. **197**, non vi era alcuna necessità che il rimettente si confrontasse con le norme richiamate dalla difesa erariale e dalla parte privata.

4.2.4. L’indicazione dell’intervento richiesto alla Corte

Il vizio dell’atto di promovimento può riguardare anche la carente indicazione dell’intervento che il giudice *a quo* richiede alla Corte. Costituisce, infatti, causa di (manifesta) inammissibilità la formulazione di un *petitum* ambiguo (sentenza n. **55**). In termini generali, le sentenze nn. **53**, **138**, **146**, **166**, **210** hanno ricordato che “il *petitum* dell’ordinanza di rimessione ha la funzione di chiarire il contenuto e il verso delle censure mosse dal giudice rimettente, ma non vincola” la Corte, che, “ove ritenga fondate le questioni, rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata” (similmente le sentenze nn. **88**, **90**, **93**, **121**; in senso analogo le sentenze nn. **111** e **139**). Spetta in ogni caso alla “Corte la precisa delimitazione della questione di legittimità costituzionale all’interno dei confini del *devolutum*, segnati dalla disposizione censurata e dai parametri costituzionali evocati (art. 23, primo comma, della legge n. 87 del 1953), oltre che dal ‘verso’ della questione” (sentenza n. **139**). Secondo la giurisprudenza, può parlarsi di contraddittorietà del *petitum* “solo quando le modalità argomentative dell’ordinanza di rimessione non consentano di individuare con chiarezza il contenuto e il “verso” delle censure, ipotizzando interventi di segno diverso e contrapposto” (sentenza n. **171**). L’ordinanza di rimessione non necessariamente deve concludersi con un dispositivo recante un *petitum*, essendo “sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emergano il contenuto ed il verso delle censure” (sentenze nn. **23** e **214**).

Per quanto specificamente riguarda la tipologia di pronuncia richiesta alla Corte, la (manifesta) inammissibilità della questione è dovuta alla sollecitazione di un intervento manipolativo in assenza di una

soluzione adeguata a colmare la riscontrata lacuna mediante l'espansione di differenti regimi legislativi (sentenza n. 96); alla richiesta di un intervento comportante la necessità di un complessivo riassetto della disciplina sanzionatoria in materia (sentenza n. 105); all'impossibilità di costruire per via di pronuncia costituzionale e senza esercitare scelte politiche un sistema che assicuri una piena armonia con i parametri costituzionali (sentenza n. 125); alla richiesta di un intervento manipolativo oltremodo complesso che potrebbe attingere a un ventaglio quanto mai ampio di opzioni, rispetto alle quali si impongono scelte intrise di discrezionalità e che hanno incisive ricadute a livello di sistema (sentenza n. 142); alla maggiore discrezionalità del legislatore nell'ambito di un percorso sperimentale transitorio e caratterizzato da graduali correzioni (sentenza n. 159); alla richiesta di un intervento che potrebbe avvenire secondo molteplici modalità, espressive di diverse scelte di sistema (sentenza n. 183); alla richiesta di un intervento implicante un elevato tasso di manipolatività, di spettanza esclusiva del legislatore e comportante una modifica di sistema (sentenza n. 215).

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. 31, la "possibilità di adottare pronunce sostitutive (...) consegue dall'accertamento di un *vulnus* a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione (...), a fronte del quale non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione l'assenza di un'unica soluzione a 'rime obbligate' per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore" (similmente la sentenza n. 94). È sufficiente, infatti, "la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni 'costituzionalmente adeguate'" (sentenze nn. 69, 94, 138, 146, 166, 197), "che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore" (sentenze nn. 69, 138, 197; similmente la sentenza n. 166), ovvero di "precisi punti di riferimento" e soluzioni "già esistenti" (sentenze nn. 109 e 210), "immuni da vizi di legittimità, ancorché non costituzionalmente obbligati (sentenza n. 210). Nello stesso senso, si è espressa la sentenza n. 103, la quale ha ribadito che "le soluzioni costituzionalmente adeguate a ricondurre a legittimità una disciplina in materie riservate alla discrezionalità del legislatore (...) possono essere tratte da discipline già esistenti, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore, sì da consentire l'adozione di un rimedio nell'immediato al *vulnus* riscontrato, senza creare insostenibili vuoti di tutela degli interessi tutelati dalla norma incriminatrice. Spetta infatti alla Corte "l'individuazione del rimedio appropriato al *vulnus* eventualmente riscontrato" (sentenza n. 23; nello stesso senso la sentenza n. 103). In ogni caso, la Corte "non è in alcun modo vincolata alla formulazione del *petitum*, sicché, ove il rimettente non offra soluzioni, non resta compromessa l'ammissibilità della questione" (sentenza n. 103). A maggior ragione, la Corte "può operare una cernita tra varie opzioni indicate dal rimettente, senza che la prospettazione di possibili modelli alternativi di regolazione della fattispecie sia sufficiente a frapporre ostacoli di rito all'esame delle questioni" (sentenza n. 146).

I Giudici hanno sovente respinto eccezioni di inammissibilità per pretesi vizi insiti nella formulazione del *petitum* (sentenze nn. 23, 46, 88, 121, 125, 139, 171, 191), per la richiesta di interventi manipolativi, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata (sentenze nn. 68, 69, 103, 109, 146, 166, 197, 210), in materie caratterizzate da ampia discrezionalità legislativa (sentenze nn. 155 e 172) o comunque affidate alla discrezionalità del legislatore (sentenze nn. 25, 44, 88, 121, 142) nonché nella configurazione dei presupposti delle erogazioni pubbliche (sentenza n. 31); per la richiesta di una pronuncia additiva di principio (sentenza n. 138); per la sollecitazione di un intervento con effetti *in malam partem* preclusi dalla riserva di legge *ex art.* 25, secondo comma, Cost. (sentenze nn. 95 e 185).

La sentenza n. 23 ha disatteso un'eccezione di oscurità del *petitum*, in quanto, nonostante la formula ellittica impiegata nel dispositivo ("nei termini dianzi indicati"), dalla motivazione dell'ordinanza era possibile evincere che le censure investivano in radice la norma impugnata. Per la sentenza n. 25, il rimettente non chiedeva una pronuncia additiva tesa a colmare un vuoto normativo o a introdurre elementi di novità, ma dubitava della compatibilità costituzionale di una scelta legislativa compiuta. La sentenza n. 44 ha rilevato che il rimettente richiedeva una pronuncia non additiva (per la quale si sarebbe posto il tema delle rime obbligate o anche solo adeguate) bensì caducatoria. La sentenza n. 46 ha escluso l'indeterminatezza e l'oscurità del *petitum* dedotti dalla difesa erariale, dal momento che l'intervento richiesto dal rimettente era chiaramente di tipo caducatorio. Per la sentenza n. 88 il rimettente non ha richiesto una pronuncia additiva tesa a sostituire una disciplina di segno diverso. La sentenza n. 125 ha osservato che il *petitum* dell'ordinanza era sufficientemente chiaro e consisteva nella richiesta di ablazione di un frammento della norma censurata. Secondo la sentenza n. 172, il giudice *a quo* non metteva in discussione la discrezionalità del legislatore, ma denunciava la manifesta irragionevolezza del suo esercizio. Per la sentenza n. 171, il "verso" delle censure appariva chiaro.

Per la sentenza n. 197, emergeva dal sistema la soluzione per la riconduzione a legittimità costituzionale della fattispecie in esame. Secondo la sentenza n. 210, il rimettente ha indicato il contenuto nonché il verso delle censure e, traendo ispirazione da elementi già presenti nel sistema, ha specificato le modalità di rimozione del *vulnus* lamentato.

5. La riproposizione delle questioni

La riproposizione di una questione di legittimità costituzionale nell'ambito del medesimo giudizio principale non presenta problemi di ammissibilità allorché sia intervenuta una pronuncia della Corte meramente processuale e il giudice *a quo* abbia rimosso gli elementi ostativi a una decisione di merito. La sentenza n. 33 ha ricordato che, in generale, il giudice *a quo* è “abilitato a sollevare una seconda volta la medesima questione nello stesso giudizio quando” la “Corte abbia emesso una pronuncia a carattere non decisorio, fondata su motivi rimovibili dal rimettente, dato che, in tal caso, la riproposizione non collide con la (...) previsione dell'art. 137, ultimo comma, Cost. Ciò, alla ovvia condizione che il giudice *a quo* abbia rimosso il vizio che aveva impedito l'esame di merito della questione” (similmente la sentenza n. 119). La sentenza n. 125 ha ricordato che “l'effetto preclusivo alla riproposizione di questioni nel corso dello stesso giudizio, desumibile dall'art. 137, terzo comma, Cost., opera soltanto allorché risultino identici tutti e tre gli elementi che compongono la questione: ossia norme censurate, profili di incostituzionalità dedotti e argomentazioni svolte a sostegno della ritenuta incostituzionalità”.

La sentenza n. 119 ha respinto l'eccezione sollevata dalla difesa erariale, secondo cui non sarebbero state superate le ragioni di inammissibilità delle questioni già sollevate dal medesimo rimettente e rilevate dalla Corte con la sentenza n. 110 del 2024, osservando che i vizi motivazionali precedentemente rilevati erano stati emendati. La sentenza n. 183 ha respinto l'eccezione della difesa erariale secondo cui il rimettente, nel riformulare le questioni di legittimità costituzionale, non avrebbe compiuto alcuna specifica analisi e valutazione delle disposizioni della direttiva UE cui aveva fatto riferimento la sentenza n. 220 del 2023. Si è rilevato che l'ordinanza ha illustrato “specificamente il quadro normativo unionale di riferimento, chiarendo, anche sotto il profilo delle previsioni in precedenza non attenzionate, che la normativa nazionale vi si porrebbe in contrasto”.

La riproposizione può verificarsi, altresì, nelle ipotesi in cui il rimettente, dopo una pronuncia di restituzione degli atti per *ius superveniens*, abbia proceduto a una rinnovata valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità.

Per costante giurisprudenza, la proposizione in un diverso giudizio *a quo* di questioni identiche a quelle già dichiarate non fondate nel merito “non comporta l'inammissibilità, ma al più può decretare la loro non fondatezza, eventualmente manifesta” (sentenza n. 167; nello stesso senso, la sentenza n. 216). Secondo la giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. 125, “sono giustificabili mutamenti rispetto a precedenti statuizioni allorché sussistano ragioni di particolare cogenza che rendano non più sostenibili le soluzioni precedentemente adottate rinvenibili, ad esempio, nel caso di inconciliabilità dei precedenti con il successivo sviluppo della stessa giurisprudenza” della “Corte o di quella delle Corti europee, di mutato contesto sociale o ordinamentale nel quale si colloca la nuova decisione o – comunque – il sopravvenire di circostanze, di natura fattuale o normativa, non considerate in precedenza o, ancora, nel caso di maturata consapevolezza sulle conseguenze indesiderabili prodotte dalla giurisprudenza pregressa”.

Alla luce di tali considerazioni, la sentenza n. 125 ha ritenuto ammissibili le questioni sollevate sotto il profilo della prospettata necessità di un ripensamento giurisprudenziale in ragione del ritenuto mutamento del contesto normativo e del fluire del tempo.

6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

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

Nel 2025 144 decisioni hanno interessato fonti legislative statali, 12 pronunce hanno riguardato leggi di Regioni ordinarie (sentenze nn. 51, 62, 82, 108, 143, 150, 165, 174, 189) e speciali (sentenze nn. 47, 59, 72) e 4 decisioni si sono occupate di leggi delle Province autonome (sentenze nn. 1, 37, 97, 158).

Eventuali questioni riguardanti atti privi di forza di legge sono votate a una pronuncia processuale di (manifesta) inammissibilità.

La sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione impugnata, ovvero della parte di essa specificamente investita dalle censure, comporta il venir meno dell'oggetto della questione e, quindi, la relativa manifesta inammissibilità (ordinanze nn. **35, 208, 209**).

La modifica della disposizione sospettata di illegittimità e il mutamento del quadro normativo di riferimento, così come l'adozione di sentenze di illegittimità costituzionale incidenti sulla disciplina colpita dalle censure o sulle argomentazioni del rimettente, determinano, di regola, se successivi all'instaurazione del giudizio incidentale, una pronuncia di restituzione degli atti al giudice *a quo*, cui compete la rinnovata valutazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (sentenze nn. **101, 165, 192**). Per costante giurisprudenza, “a fronte del sopraggiungere di pronunce di illegittimità costituzionale, spetta al giudice rimettente valutarne in concreto l'incidenza, sia in ordine alla rilevanza, sia in riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni” (ordinanza n. **192**). Tale verifica “assume rilievo pregiudiziale rispetto all'esame dei vizi di legittimità costituzionale dedotti nell'ordinanza di rimessione” (ordinanza n. **192**).

In più occasioni, la Corte ha ritenuto le sopravvenienze normative non influenti sulla definizione del giudizio di costituzionalità (sentenze nn. **27, 31, 40, 93, 101, 102, 121, 142, 174, 175, 189**). Per costante giurisprudenza, “le sopravvenienze normative non retroattive non sono idonee a incidere sui fatti regolati dalla disciplina previgente relativamente alla quale si è instaurato il giudizio principale. La restituzione degli atti al giudice *a quo*, infatti, si dispone quando lo *ius superveniens* può applicarsi nel giudizio principale, con conseguente onere per il giudice rimettente di effettuare una nuova valutazione sulla perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza della questione” (sentenza n. **121**).

La sentenza n. **27** ha rilevato che le modifiche estensive della punibilità non potevano trovare applicazione nel giudizio *a quo* e comunque non incidevano sul trattamento sanzionatorio previsto dalla disposizione censurata. Per la sentenza n. **93**, la normativa sopravvenuta escludeva espressamente la retroattività del nuovo apparato sanzionatorio amministrativo. Secondo la sentenza n. **102**, non vi era un'incidenza diretta della disposizione sopravvenuta sul quadro normativo rilevante per il giudizio principale. Per la sentenza n. **174**, la norma censurata era applicabile *ratione temporis* nel giudizio *a quo*. Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **175**, “lo *ius superveniens* che riguarda i parametri e il fondamento del potere amministrativo esercitato (...) non spiega effetti sul sindacato di legittimità degli atti dell'amministrazione. Questo, infatti, è sottoposto al principio del *tempus regit actum* e va, dunque, condotto in base alle norme vigenti al momento della loro adozione”.

La sentenza n. **121** ha ribadito che la cessazione della materia del contendere si può “determinare solo nei casi di giudizio di legittimità costituzionale introdotto con ricorso in via principale”. Il giudizio di legittimità costituzionale sorto in via incidentale è infatti “attivato su esclusivo impulso del giudice rimettente, il quale autonomamente individua con l'ordinanza di rimessione le questioni da sottoporre al Giudice delle leggi, anche rispetto a eventuali profili di illegittimità costituzionale individuati, nel corso del giudizio *a quo*, dalle parti con apposita istanza”.

7. Il parametro del giudizio

La frequente denuncia di ipotizzate violazioni dell'art. 117, primo comma, Cost. – che prescrive al legislatore statale e regionale il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali – ha nuovamente indotto la Corte a soffermarsi sui rapporti dell'ordinamento interno con l'Unione europea e con le convenzioni internazionali.

Nel rinviare alla più dettagliata esposizione svolta *infra*, Parte II, cap. IV, si segnala, innanzitutto, la sentenza n. **1**, la quale ha ricordato che “il giudice, ove ravvisi l'incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione dotato di efficacia diretta (...), può non applicare la normativa interna, all'occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 11 Cost.” (similmente le sentenze nn. **7, 31, 147** e l'ordinanza n. **21**). I due rimedi possono anche essere esperiti contestualmente, “quando ricorrano le condizioni per non applicare il diritto nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione e al contempo sollevare su di esso questione di legittimità costituzionale (...): si realizza così a pieno un concorso di rimedi giurisdizionali che esclude ogni preclusione (...) e che coopera nella costruzione di tutele sempre più integrate” (sentenza n. **147**). Ove la questione abbia “un tono costituzionale, per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale (...), il giudice italiano ha sempre – accanto alla possibilità

di disapplicare, nel caso concreto, la legge nazionale, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in caso di dubbio sull'interpretazione o sulla validità della norma rilevante dell'Unione – l'ulteriore possibilità di sollecitare l'intervento" della Corte, affinché rimuova la legge nazionale ritenuta incompatibile con il diritto dell'Unione" (sentenze nn. 7 e 93). L'interlocuzione con la Corte, infatti, "ha il pregio, in caso di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, di rimuovere le norme censurate dall'ordinamento con effetti *erga omnes*, offrendo dunque una garanzia aggiuntiva al primato del diritto dell'Unione e un tutt'altro che trascurabile beneficio al valore di rilievo costituzionale della certezza del diritto" (sentenza n. 147). In ogni caso, l'ordinanza n. 21 ha sottolineato che la competenza della Corte "non può in alcun modo ostacolare o limitare il potere dei giudici comuni di proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e di non applicare la legge statale incompatibile con il diritto dell'Unione". Ove, però, il giudice comune decida di sollevare una questione di legittimità costituzionale, la Corte "non potrà esimersi dal rispondere, con gli strumenti che le sono propri e che comprendono una vasta gamma di tecniche decisorie, alle censure che investono la violazione di una norma europea (...), che presenti un nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale, così da assicurare il 'tono costituzionale della questione sollevata'".

La sentenza n. 43 ha precisato che la censura sollevata in relazione alla violazione di una direttiva europea, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., coinvolge, "implicitamente, anche l'art. 11 Cost., parametro, quest'ultimo, che viene necessariamente in considerazione ogniqualvolta si assuma la contrarietà di una legge nazionale a una disposizione del diritto dell'Unione europea, rispetto alla quale operano le limitazioni di sovranità fondate su tale disposizione costituzionale, come affermato dalla costante e risalente giurisprudenza" della Corte. Per costante e risalente giurisprudenza, l'art. 11 Cost. "viene necessariamente in considerazione ogniqualvolta si assuma la contrarietà di una legge nazionale a una disposizione del diritto dell'Unione europea, rispetto alla quale operano le limitazioni di sovranità fondate su tale disposizione costituzionale" (sentenza n. 24). La sentenza n. 95 ribadito che l'art. 11 Cost. è "coinvolto allorché vengano in considerazione obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea, rispetto ai quali operano le limitazioni di sovranità ivi menzionate". La sentenza n. 24 ha richiamato la costante giurisprudenza secondo cui "l'evocazione di disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea quali parametri interposti nel giudizio di legittimità costituzionale presuppone che la controversia all'esame del giudice rimettente ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 51 CDFUE" (così anche la sentenza n. 113; nello stesso senso la sentenza n. 182).

La sentenza n. 93 ha ricordato che il giudice *a quo* "deve illustrare le ragioni per le quali la disposizione censurata ricadrebbe nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, il che a sua volta condiziona, ai sensi dell'art. 51 CDFUE anche l'idoneità delle norme della stessa Carta a costituire parametri interposti nel giudizio di legittimità costituzionale" (nello stesso senso le sentenze nn. 116, 137, 182). In ogni caso, per giurisprudenza costante, le disposizioni della Carta possono "comunque essere tenute in considerazione quali criteri interpretativi delle stesse garanzie costituzionali" (sentenza n. 113; similmente la sentenza n. 182).

La sentenza n. 214 ha rilevato l'inammissibilità di una questione in riferimento alla CDFUE introdotta senza invocare, nemmeno nel dispositivo, il parametro interponente dell'art. 117, primo comma Cost.

La sentenza n. 43, nel respingere un'eccezione di manifesta inammissibilità della questione, ha rilevato che il rimettente ha correttamente ritenuto preclusa, in una controversia orizzontale, la strada della non applicazione di una norma nazionale contraria ad una disposizione chiara, precisa e incondizionata di una direttiva europea non trasposta o non correttamente trasposta. La sentenza n. 118 ha ribadito l'attitudine della Carta sociale europea a valere come parametro interposto ex art. 117, primo comma, Cost.

La sentenza n. 55 ha ricordato la costante giurisprudenza secondo cui "le norme del diritto internazionale pattizio, quando siano in grado di vincolare la potestà legislativa statale e regionale, non fungono da parametro autonomo, ma integrano quello dettato dall'art. 117, primo comma, Cost.: quando i giudici *a quibus* ne omettano l'evocazione, le relative questioni di legittimità costituzionale sono dunque inammissibili, salva soltanto la possibilità di considerare il richiamo alle norme internazionali quale strumento interpretativo delle corrispondenti garanzie costituzionali". Sulla base di tale principio, sono state dichiarate inammissibili le questioni sollevate in riferimento all'art. 8 della Convenzione sui diritti del fanciullo, evocato "come un riferimento immediato e non quale norma interposta in rapporto al primo comma dell'art. 117 Cost." (sentenza n. 55).

La sentenza n. 95 ha dichiarato inammissibili le censure formulate in riferimento all'art. 11 Cost., in

quanto non era stato chiarito per quale ragione la violazione di obblighi di diritto internazionale pattizio darebbe luogo a una violazione – oltre che dell’art. 117, primo comma, Cost. – anche dell’art. 11 Cost. La sentenza n. **142** ha dichiarato l’inammissibilità di una questione in quanto i rimettenti non hanno specificato quale fosse la fonte del diritto internazionale lesa dalla quale veniva fatta discendere la violazione dell’art. 117, primo comma, Cost. La sentenza n. **185** ha rilevato che il parametro interposto evocato, costituito da una norma di diritto internazionale pattizio, non era idoneo a integrare il parametro costituito dall’art. 11 Cost.

L’art. 117, primo comma, Cost. risulta altresì evocato nelle sentenze nn. **20, 33, 37, 39, 44, 52, 68, 69, 72, 76, 88, 95, 96, 99, 101, 102, 109, 115, 125, 127, 143, 155, 160, 162, 166, 180, 183, 185, 203, 205, 210** e nell’ordinanza n. **41**.

Nel giudizio incidentale di costituzionalità è stata talvolta prospettata la violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato, Regioni e Province autonome stabilito dall’art. 117 Cost. (sentenze nn. **51, 59, 62, 82, 108, 143, 150, 158, 165, 189**).

La sentenza n. **62** ha precisato che, ai fini dell’ammissibilità della censura, nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale di cui si lamenta la violazione può prescindersi dall’invocazione della normativa statale adottata nell’esercizio di detta competenza.

Meno frequente è risultata la denunciata violazione di altre disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenze nn. **5, 47, 51, 91, 150, 165, 189**).

Il contenuto del parametro del giudizio di costituzionalità è suscettibile di mutamenti anche in funzione dell’evoluzione del quadro legislativo. La sentenza n. **125** ha chiarito che le modifiche degli artt. 9 (legge costituzionale n. 1 del 2022) e 111 Cost. (legge costituzionale n. 2 del 1999) non hanno determinato un’alterazione della consistenza dell’insieme dei principi fondamentali (supremi) della Costituzione, che è pertanto rimasto il medesimo fronteggiato dalla precedente giurisprudenza che ha esaminato la norma censurata.

Si segnalano poi le sentenze nn. **5, 9, 36, 46, 81, 139, 154, 213** in materia di delega legislativa, le sentenze nn. **90, 147, 205** sui presupposti della decretazione d’urgenza e sull’ampiezza della relativa verifica della Corte e la sentenza n. **44** sui limiti alle modifiche dei decreti-legge in sede di conversione.

La sentenza n. **20** ha dichiarato la questione inammissibile per inesatta individuazione del parametro. Il rimettente, in una controversia concernente l’ICI su un bene immobile di un ente religioso, aveva evocato unicamente i vincoli internazionali di matrice pattizia *ex* art. 117 Cost., senza affrontare in alcun modo il tema dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica, i quali si trovano in una posizione differenziata in ragione dell’art. 7 Cost.

8. La questione di legittimità costituzionale e i poteri interpretativi dei giudici comuni

8.1. Il tentativo di interpretazione adeguatrice e l’inammissibile richiesta di avallo interpretativo

L’esame nel merito di una questione postula che il giudice *a quo* abbia esperito il doveroso preliminare tentativo di ricercare un’interpretazione costituzionalmente orientata del testo legislativo che intende sottoporre allo scrutinio della Corte. Il rimettente deve, pertanto, fare uso dei propri poteri ermeneutici allo scopo di valutare se sia possibile superare il dubbio di costituzionalità attraverso un’interpretazione adeguatrice della disposizione sospettata di illegittimità, tale da renderla conforme ai principi costituzionali.

Così, i Giudici, in ossequio alla regola di conservazione degli atti giuridici, hanno confermato che, secondo costante giurisprudenza, “se è vero che le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ciò però non significa che ove sia improbabile o difficile prospettarne un’interpretazione costituzionalmente orientata, la questione non debba essere scrutinata nel merito”. In particolare, ciò avviene “allorquando il giudice abbia motivato, in maniera non implausibile, l’impraticabilità dell’interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, escludendola consapevolmente o per la presenza di un orientamento giurisprudenziale contrario consolidato, che assurga a ‘diritto vivente’, o per il tenore letterale della disposizione censurata. In entrambe le suddette ipotesi, la correttezza o meno dell’esegesi presupposta dal rimettente – e, più in particolare, la superabilità o non superabilità degli ostacoli addotti alla predetta

interpretazione – attiene (...) al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza della questione stessa” (sentenza n. 162).

In base alla costante giurisprudenza, ai fini dell’ammissibilità “è sufficiente che il giudice *a quo* (...) abbia esplorato in maniera adeguata la possibilità di conferire alla disposizione un significato compatibile con la Costituzione e l’abbia consapevolmente esclusa” (sentenza n. 101). Una volta ottemperato a tale onere, “l’effettiva correttezza o non correttezza della ricostruzione (...) attiene al merito e non al rito” (sentenza n. 6). Si è, infatti, precisato che, “quando il giudice *a quo* abbia consapevolmente reputato che il tenore della disposizione censurata impone una determinata interpretazione e ne impedisce altre, eventualmente conformi a Costituzione, la verifica delle relative soluzioni ermeneutiche non attiene al piano dell’ammissibilità, ed è piuttosto una valutazione che riguarda il merito delle questioni” (sentenze nn. 141 e 201).

La Corte ha proceduto a esaminare il merito delle questioni ogni qual volta i rimettenti abbiano ritenuto, con motivazione non implausibile, che gli sforzi interpretativi per rendere la norma impugnata conforme al dettato costituzionale superassero i limiti che l’ordinamento pone all’attività ermeneutica (sentenze nn. 5, 23, 36, 39, 68, 88, 91, 94, 101, 104, 108, 135, 141, 142, 143, 144, 201, 203). Secondo costante giurisprudenza, “ai fini dell’ammissibilità della questione incidentale, è sufficiente che il rimettente abbia motivato (...) sulle ragioni di impraticabilità dell’interpretazione adeguatrice, mentre se tali ragioni siano esatte o meno è profilo che attiene al merito” (sentenze nn. 23 e 144; similmente la sentenza n. 203). Infatti, secondo costante giurisprudenza “la correttezza della scelta interpretativa da cui muove il rimettente è estranea al vaglio di ammissibilità delle questioni e attiene propriamente al merito e perciò deve essere apprezzata unitamente a quest’ultimo” (sentenza n. 36; similmente le sentenze nn. 37, 38, 101, 104, 162). In proposito, rileva il consolidato insegnamento secondo cui “l’univoco tenore della disposizione segna il confine in presenza del quale il tentativo di interpretazione conforme deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale” (sentenza n. 88; nello stesso senso le sentenze nn. 91, 142, 201).

In diversi casi sono state respinte eccezioni di inammissibilità delle questioni per omesso o insufficiente espletamento del tentativo di interpretazione conforme delle disposizioni impugnate (sentenze nn. 5, 36, 37, 39, 68, 88, 101, 104, 108, 135, 141, 142, 144, 201), ovvero per impropria richiesta di avallo interpretativo (sentenze nn. 44 e 144).

Per la sentenza n. 5, il tenore letterale e perentorio della disposizione censurata esonerava il giudice *a quo* dal tentativo di interpretazione conforme. Secondo la sentenza n. 36, le Corti rimettenti hanno escluso la praticabilità di un’alternativa ermeneutica idonea a superare i dubbi di illegittimità costituzionale reputando l’interpretazione conforme incompatibile con l’inequivoco tenore letterale della disciplina censurata. Per la sentenza n. 37, il rimettente ha ravvisato nel tenore letterale della disposizione l’impedimento a una sua diversa interpretazione compatibile con il dettato costituzionale. Secondo la sentenza n. 39, il rimettente ha scartato la praticabilità di un’alternativa ermeneutica idonea a superare i dubbi di illegittimità costituzionale, ritenendo ostativa la precisa scelta normativa alla base della disciplina censurata. La sentenza n. 68 ha rilevato che il rimettente, con argomentazioni approfondite, ha ritenuto non praticabile un’interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate, “ravvisando un’insormontabile ostacolo nell’univoco tenore letterale dell’enunciato normativo, letto anche in una logica sistematica”. Per la sentenza n. 88, il rimettente ha espressamente escluso la praticabilità di una esegesi della norma censurata compatibile con il dettato costituzionale, stante l’inequivocità del suo dato testuale. Secondo la sentenza n. 101 il rimettente ha osservato che il tenore letterale inequivocabile della previsione censurata si frapponeva a una sua interpretazione coerente con i principi costituzionali evocati. Per la sentenza n. 104, i giudici rimettenti hanno esplorato in maniera approfondita la possibilità di un’interpretazione conforme alla Costituzione della disposizione censurata e l’hanno consapevolmente esclusa, per i motivi illustrati nelle rispettive ordinanze di rimessione. Secondo la sentenza n. 108, il giudice *a quo* ha esplorato in maniera approfondita la possibilità di un’interpretazione conforme alla Costituzione, ma l’ha consapevolmente esclusa alla luce del tenore letterale della disposizione censurata e del suo significato, anche sotto il profilo sistematico. Per la sentenza n. 135, l’unica interpretazione del tutto ragionevole e realmente plausibile della norma censurata era quella fornita dal giudice *a quo*. Secondo la sentenza n. 141, il rimettente ha esaminato la possibilità di attribuire alla disposizione censurata un significato compatibile con la Costituzione e l’ha esclusa alla luce del suo dato letterale. Per la sentenza n. 142, il giudice *a quo* ha esplicitamente escluso la possibilità di superare in via interpretativa i dubbi di costituzionalità posti dalla norma censurata. Secondo la sentenza n. 144, il rimettente ha consapevolmente escluso la praticabilità dell’interpretazione letterale con argomentazioni non implausibili, assumendo conseguentemente che l’esegesi dallo stesso postulata fosse

l'unica praticabile. Per la sentenza n. **201**, giungere in via ermeneutica al risultato auspicato dal rimettente si sarebbe risolto in un'interpretazione *contra legem* della disposizione censurata.

La sentenza n. **143** ha rilevato che la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice è stata consapevolmente esclusa in considerazione dell'inequivocabile dato testuale della disposizione censurata.

L'attenzione della Corte a che i giudici comuni esercitino la funzione interpretativa alla quale sono chiamati non determina, tuttavia, un'acritica accettazione dei relativi esiti. Ne discende il potere del Collegio di censurare l'erroneo presupposto interpretativo da cui il promovimento della questione ha tratto origine. In proposito, si vedano nel senso dell'inammissibilità le sentenze nn. **91** e **214**.

8.2. Il diritto vivente

Diversa è la prospettiva per la Corte e per il giudice qualora si sia formato un "diritto vivente", definibile come l'interpretazione del diritto scritto consolidatasi nella prassi applicativa. Nei casi in cui si afferma, prevalendo su altre possibili opzioni ermeneutiche, il diritto vivente preclude alla Corte di sperimentare una propria interpretazione e viene esso stesso a porsi come oggetto di scrutinio, mentre per il giudice si pone l'alternativa tra seguire un'interpretazione "adeguatrice" (quando la ritiene possibile) e sollevare questione di costituzionalità della norma "vivente". In proposito, la sentenza n. **107** ha ribadito che, "in presenza di un diritto vivente, il giudice *a quo*, pur rimanendo libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa ricostruzione, ha la facoltà, in via alternativa, di assumere l'interpretazione censurata in termini di diritto vivente e, su tale presupposto, richiederne il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali evocati". In "presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* ha la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di diritto vivente e di farne il presupposto interpretativo su cui richiedere il controllo del rispetto dei parametri costituzionali (...), senza che gli si possa addebitare di non aver prospettato altra interpretazione per escluderla" (sentenza n. **129**). La sentenza n. **162** ha puntualizzato che "in presenza di uno stabile approdo ermeneutico della giurisprudenza di legittimità – ravvisato non solo in presenza di un'interpretazione fornita dalle sezioni unite della Corte di cassazione e poi stabilizzatasi nella giurisprudenza di legittimità (...) ma, più in generale, a fronte di una interpretazione fornita dalla giurisprudenza di legittimità reiterata e conseguentemente stabile (...) – il giudice *a quo* ha la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di diritto vivente e di richiederne, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali". Ciò "senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi (...): la norma vive ormai nell'ordinamento in modo così radicato che è difficilmente ipotizzabile una modifica del sistema senza l'intervento del legislatore" o della Corte. In tal caso, la Corte non può che prendere atto del "diritto vivente", "non potendo sostituirsi alla giurisprudenza di legittimità nell'interpretazione delle disposizioni legislative, ed essendo piuttosto il proprio compito confinato alla verifica se il risultato di tale interpretazione sia compatibile con i parametri costituzionali evocati dal giudice *a quo*". In considerazione "del rilievo assegnato al 'consolidamento' dell'interpretazione della disposizione censurata offerta dalla giurisprudenza di legittimità diviene, dunque, centrale l'accertamento dello stesso, connesso all'uso ripetuto nel tempo e al grado di consenso raccolto". Tale accertamento, soprattutto in mancanza di un arresto nomofilattico delle Sezioni unite, è necessario per "verificare se decisioni, pur rese dalla Corte di cassazione, possano o meno ritenersi espressive di quella consolidata interpretazione della legge che rende la norma, che ne è stata ritratta, vero e proprio 'diritto vivente' nell'ambito e ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, atteso che la 'vivenza' della norma costituisce una vicenda per definizione aperta".

Per la sentenza n. **162**, il rimettente poteva e doveva procedere all'interpretazione della disposizione censurata confrontandosi con il precedente citato della giurisprudenza di legittimità, che tuttavia non radicava una situazione di "diritto vivente".

9. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Nel 2025 si è pienamente confermata la propensione del Presidente del Consiglio dei ministri alla "difesa" delle disposizioni impugnate. Infatti, delle **144** pronunce che hanno riguardato fonti legislative statali, **113** hanno registrato l'intervento dell'Avvocatura dello Stato.

Delle **12** decisioni che hanno interessato leggi regionali, **3** hanno attestato l'intervento della difesa regionale e **7** la costituzione in giudizio della Regione, quale parte del processo *a quo*.

In tutte le **4** pronunce che hanno investito leggi provinciali, si è costituita in giudizio la Provincia autonoma, quale parte del processo *a quo*.

9.1. La costituzione delle parti

Significativa è stata la costituzione di fronte alla Corte delle parti dei giudizi *a quibus*. Esse, infatti, risultano costituite in **84** decisioni.

Ai sensi dell'art. 3 delle norme integrative, la costituzione delle parti in giudizio deve aver luogo nel termine perentorio di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella Gazzetta Ufficiale, mediante deposito con modalità telematica della procura speciale al difensore e delle deduzioni, comprensive delle conclusioni. Parimenti, ai sensi del successivo art. 4, l'atto di intervento deve essere depositato non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella G.U. Per costante giurisprudenza, i termini di costituzione e di intervento sono perentori. Alla suddetta perentorietà si ricollega l'inammissibilità di un'eventuale istanza di rimessione in termini.

La sentenza n. **43** ha dichiarato inammissibile, per tardività, la costituzione in giudizio di Consorzio energia assindustria Vicenza – Energindustria, avvenuta in data 2 settembre 2021 e quindi oltre il termine previsto dall'art. 3 delle norme integrative, che era scaduto il 3 agosto 2021.

9.2. L'intervento di terzi

I soggetti terzi rispetto al processo *a quo* risultano avere spiegato intervento in **15** pronunce.

3 pronunce recano un dispositivo di ammissibilità dell'intervento di soggetti terzi (sentenza n. **156**; ordinanze allegate alle sentenze nn. **66** e **132**).

12 pronunce contengono un dispositivo di inammissibilità dell'intervento di soggetti terzi (sentenze nn. **142, 150, 189, 199**; ordinanze nn. **60** e **85**; ordinanze allegate alle sentenze nn. **19, 99, 139, 165, 167, 174**).

Le ordinanze nn. **60** e **85** sono state assunte in apposite camere di consiglio fissate su istanza degli intervenienti.

Le sentenze nn. **150** e **189** e le ordinanze allegate alle sentenze nn. **165, 167, 174** hanno dichiarato inammissibile l'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti.

Per quanto riguarda i termini per intervenire nel giudizio in via incidentale, la tardività del deposito ha concorso alla declaratoria di inammissibilità dell'intervento resa con l'ordinanza allegata alla sentenza n. **139**.

Secondo giurisprudenza costante, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle norme integrative, i soggetti terzi “possono intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale solo ove siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio” (sentenza n. **189**; ordinanze allegate alle sentenze nn. **19, 99, 167**; ordinanze nn. **60** e **85**; similmente le sentenze nn. **139, 150, 199** e le ordinanze allegate alle sentenze nn. **165** e **174**), dovendosi “intendere per giudizio il giudizio *a quo* e non il giudizio incidentale di legittimità costituzionale” (ordinanza allegata alla sentenza n. **19**). La partecipazione al giudizio incidentale è, infatti, “circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale” (sentenza n. **142**; ordinanze allegate alle sentenze nn. **66, 139, 165**; ordinanza n. **85**; similmente le sentenze nn. **150, 189, 199** e le ordinanze allegate alle sentenze nn. **167** e **174**). Condizione necessaria per la partecipazione al giudizio di terzi estranei al giudizio principale è che “si tratti di terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (...) e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura” (sentenze nn. **142** e **199**; ordinanze allegate alle sentenze nn. **66, 132, 139**). L'intervento “è, quindi, normalmente ammissibile solo nell'ipotesi in cui l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente non derivi, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla norma censurata, dalla pronuncia sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma sia conseguenza immediata e diretta dell'effetto che la pronuncia” della “Corte produrrebbe sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*” (ordinanza allegata alla sentenza n. **66**; similmente l'ordinanza allegata alla sentenza n. **132**). A “integrare un interesse così caratterizzato non è sufficiente che la posizione dei terzi sia regolata dalla stessa disposizione sospettata di illegittimità costituzionale” (ordinanze allegate alle sentenze nn. **19** e **99**) “ma deve sussistere un nesso diretto tra la sua posizione soggettiva e l'oggetto del giudizio *a quo*, poiché l'incidenza su tale posizione deve derivare non già, come

per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla disposizione denunciata, dalla pronuncia” della Corte sulla legittimità costituzionale della disposizione stessa, “ma dall’immediato effetto che tale pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*” (ordinanza n. 60). L’ordinanza n. 85 ha precisato che “non è sufficiente, al fine di rendere ammissibile l’intervento, la circostanza che il soggetto sia titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, o che sia parte in un giudizio analogo, ma diverso dal giudizio *a quo*, sul quale la decisione” della “Corte possa influire” (similmente la sentenza n. 199), “in quanto l’accesso di un simile terzo al giudizio incidentale di legittimità costituzionale avverrebbe senza la previa verifica sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni da parte del giudice *a quo*” (ordinanza n. 85 e ordinanza allegata alla sentenza n. 139). Secondo l’ordinanza n. 85, “a tale disciplina è possibile derogare – senza contraddire il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità – soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (...), ovvero nel caso di questioni che “coinvolgono problematiche attinenti alla vita e alle personalissime decisioni intorno a essa”.

Alla luce di tali premesse, l’ordinanza n. 60 ha dichiarato inammissibili gli interventi spiegati da Sea Watch e.V., Eos Shipping gUG, Sos Humanity gGmbH, Handbreit - nautical safety solutions gGmbH e Idra Social Shipping srl. Gli intervenienti non hanno illustrato “il nesso diretto tra la loro posizione e l’oggetto del giudizio *a quo*”, ma si sono limitati “a rimarcare le conseguenze che la sentenza di accoglimento produrrebbe sui giudizi di cui sono parti, conseguenze che, tuttavia, rappresenterebbero un mero effetto riflesso della decisione” della “Corte sulla legge censurata”. L’ordinanza allegata alla sentenza n. 99 ha dichiarato inammissibili gli interventi di A. D. ed altri, i quali, sebbene titolari di una posizione regolata dalla disposizione censurata, non potevano vantare alcun interesse qualificato nel senso delineato dalla giurisprudenza. La medesima pronuncia ha altresì dichiarato l’inammissibilità dell’intervento di Alitalia – Società Aerea Italiana spa in amministrazione straordinaria, in assenza di un nesso tra la posizione soggettiva dell’interveniente e l’oggetto del giudizio *a quo*, dal momento che nei confronti di quest’ultimo non era stata proposta alcuna domanda. L’ordinanza allegata alla sentenza n. 139 ha dichiarato inammissibile l’intervento di G. R., in quanto meramente titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, oltre che fuori termine. La sentenza n. 199 ha dichiarato inammissibile l’intervento di S.G., in quanto non era parte del giudizio *a quo*.

L’ordinanza allegata alla sentenza n. 66 ha dichiarato ammissibili gli interventi di D.M., P.F., M.L.R. e L.M., in quanto l’evoluzione delle rispettive patologie rischiava di non consentire loro, in pratica, di far valere in tempo utile le proprie ragioni. Richiamando una decisione analoga, si è rimarcato che le questioni di legittimità in esame coinvolgevano “problematiche attinenti alla vita e alle personalissime decisioni attorno ad essa” e che, nella prospettiva “di assicurare tutela al diritto di difesa, la peculiare posizione degli intervenienti” trovava nel giudizio incidentale già instaurato “l’unica sede per essere fatta valere”. L’ordinanza allegata alla sentenza n. 132, nel rilevare che la questione in scrutinio coinvolgeva problematiche attinenti alla vita e alle personalissime decisioni intorno ad essa, ha dichiarato ammissibili gli interventi di V.L. e M.G. in quanto la loro peculiare posizione, in ragione delle patologie da cui erano affetti, trovava nel giudizio incidentale l’unica sede per essere fatta valere.

L’ordinanza allegata alla sentenza n. 167 ha ribadito che per costante orientamento, il Procuratore generale della Corte dei conti non può ritenersi titolare di un “interesse qualificato, idoneo a legittimare l’intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (...), per la peculiarità della sua posizione ordinamentale e processuale”. Pertanto, “il suo intervento non è ammissibile” (nello stesso senso anche le sentenze n. 150, 165, 189 e l’ordinanza allegata alla sentenza n. 174). Le ordinanze allegata alle sentenze nn. 165 e 174 hanno puntualizzato che “i principi evocati a sostegno dell’ammissibilità dell’intervento del Procuratore generale della Corte dei conti, affermati nella giurisprudenza di questa Corte nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, si rivelano estranei e, conseguentemente, irrilevanti” nel giudizio di legittimità costituzionale (nello stesso senso la sentenza n. 189).

Con riguardo all’intervento nel giudizio incidentale di soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria, la giurisprudenza costituzionale ne ritiene l’inammissibilità qualora essi vantino, rispetto al suo oggetto, un interesse solo indiretto, connesso in via generale agli scopi statuari di tutela economica e professionale degli iscritti. Non possono essere “considerati legittimati a partecipare al giudizio costituzionale organismi rappresentativi di soggetti titolari di rapporti giuridici regolati dalle disposizioni censurate a partecipare, i quali non sono portatori di un interesse specifico direttamente riconducibile all’oggetto del giudizio principale, bensì di interessi più generali, non esposti in modo diretto all’esito del

giudizio *a quo*, ma connessi, piuttosto, agli scopi statuari della tutela economica e professionale degli iscritti”. Tali considerazioni “valgono *a fortiori* proprio alla luce dell’art. 6 delle Norme integrative, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di legittimità costituzionale di presentare alla Corte un’opinione scritta in qualità di *amici curiae*” (ordinanza allegata alla sentenza n. 19). La sentenza n. 142 ha richiamato la giurisprudenza secondo cui “è inammissibile un loro intervento qualora essi vantino, rispetto all’oggetto del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, un interesse solo indiretto, connesso in via generale agli scopi statuari di tutela dei propri iscritti”. Ciò “vale tanto più in considerazione del vigente art. 6 delle Norme integrative, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di legittimità costituzionale di presentare a questa Corte un’opinione scritta in qualità di *amici curiae*” (sentenza n. 142). In definitiva, “l’intervento di terzi è ammissibile solo quando un’eventuale pronuncia di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale produrrebbe un’immediata incidenza sulla posizione soggettiva dell’interveniente (...), in ragione di specifiche attribuzioni connesse alla norma censurata” (ordinanza n. 85).

Sulla base di tali principi, l’ordinanza allegata alla sentenza n. 19 ha dichiarato inammissibile l’intervento della Sezione autonoma magistrati a riposo dell’Associazione nazionale magistrati. L’ordinanza n. 85 ha dichiarato inammissibili gli interventi del Circolo Trentino di San Paolo del Brasile e del Circolo Domus Sardinia. La sentenza n. 142 ha dichiarato inammissibili gli interventi di AUCI – Avvocati uniti per la cittadinanza italiana e di AGIS – Associazione giuristi *iure sanguinis*, in quanto tali associazioni non sono “titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, che ne legittimi l’intervento, atteso che esse non sono titolari di una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall’esito del giudizio incidentale. Per converso, esse vantano un interesse solo indiretto rispetto all’oggetto del giudizio incidentale di legittimità costituzionale (...), essendo tale interesse correlato, in generale, agli scopi statuari delle due associazioni”.

La sentenza n. 156 ha dichiarato ammissibili gli interventi di CONF SERVIZI e ASSTRA, in quanto “titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio”. Le intervenienti erano infatti interessate all’applicazione del protocollo, stipulato da ASSTRA quale aderente a CONF SERVIZI, di cui si discuteva nel giudizio.

9.3. Il deposito di opinioni da parte degli amici curiae

Nel 2025 è stato fatto ampio ricorso all’istituto degli *amici curiae* (art. 6 delle norme integrative). 31 pronunce hanno dato atto della presentazione di *opiniones* da parte di 70 *amici curiae*, ammesse con decreto presidenziale nei giudizi definiti con le sentenze nn. 3, 4, 8, 9, 16, 19, 23, 31, 39, 43, 52, 66, 68, 69, 72, 90, 96, 101, 111, 118, 132, 139, 141, 142, 156, 159, 167, 199, 203, 214 e con l’ordinanza n. 21.

Le sentenze nn. 4, 9, 52, 66, 101, 139, 141, 156 hanno dato rilievo nella motivazione in diritto ad argomenti contenuti nelle opinioni degli *amici curiae*. In particolare, le sentenze nn. 4, 9, 156 hanno ritenuto condivisibili le argomentazioni proposte, mentre le sentenze nn. 52, 66, 101, 139, 141 hanno confutato le prospettazioni degli *amici curiae*.

La sentenza n. 125 ha dato atto della presentazione dell’opinione scritta quale *amicus curiae* della Federazione nazionale dei domini collettivi, depositata il 18 aprile 2025, oltre il termine perentorio di venti giorni dalla data di pubblicazione dell’ordinanza di remissione nella G.U., avvenuta l’8 gennaio 2025.

Per l’ordinanza n. 85, non era possibile convertire l’atto di intervento in *opinio* dell’*amicus curiae*, posto che “le significative differenze tra i due istituti, quanto a presupposti e modalità processuali, non ne consentono la compresenza nello stesso atto, in via alternativa o subordinata (...), neppure ove la conversione sia espressamente richiesta in via subordinata alla richiesta di intervento, il che rende tanto più impercorribile una conversione d’ufficio dell’atto”.

9.4. I poteri delle parti costituite e degli intervenienti

Circa il ruolo che le parti costituite e gli intervenienti rivestono nell’ambito del processo costituzionale, la Corte ha confermato il tradizionale insegnamento secondo cui l’oggetto del giudizio in via incidentale “è limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di remissione” (sentenza n. 213). Pertanto, “non possono essere presi in esame questioni o profili di costituzionalità dedotti solo dalle parti e diretti quindi ad ampliare o modificare il contenuto dell’ordinanza di remissione” (sentenze nn. 4 e 19; nello stesso senso le

sentenze nn. **199** e **213**). Lo stesso “vale, a maggior ragione, per le ulteriori questioni proposte dagli *amici curiae*” (sentenza n. **4**). La sentenza n. **115** ha ribadito che per costante giurisprudenza, “le parti del giudizio *a quo*, costituitesi in quello incidentale, non possono integrare i parametri costituzionali o ampliare il *thema decidendum* come esposto nell’ordinanza di rimessione”. Per tale ragione, non è “ravvisabile alcuna ragione di inammissibilità nella scelta operata dal giudice *a quo* di considerare prioritaria o assorbente l’una o l’altra questione di legittimità costituzionale, tra il ventaglio di quelle prospettate nel giudizio principale”.

In base a tali principi, si è escluso che potessero formare oggetto di giudizio ulteriori questioni, motivi di censura, parametri e profili prospettati o indicati dalle difese delle parti costituite, ovvero dagli *amici curiae* (sentenze nn. **4**, **19**, **66**, **199**, **213**).

La sentenza n. **9** non ha accolto il suggerimento dell’*amicus curiae* di autorimessione di ulteriori questioni, in quanto difettavano sia la rilevanza del quesito sia la sua pregiudizialità rispetto al giudizio.

10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause

L’istituto della riunione (art. 18 delle norme integrative) è stato più volte applicato.

Le decisioni assunte a seguito di riunione sono state **28** (sentenze nn. **8**, **19**, **36**, **43**, **44**, **52**, **59**, **72**, **75**, **83**, **90**, **95**, **96**, **103**, **104**, **112**, **117**, **121**, **128**, **139**, **141**, **142**, **166**, **171**, **180**, **201**, **205**; ordinanze nn. **21**).

Alcune decisioni hanno definito un numero significativo di giudizi, come quella concernente la disciplina dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali (sentenza n. **44**); quella sull’efficacia della disposizione siciliana che ha stabilito l’arretramento delle costruzioni di 150 metri dalla battaglia (sentenza n. **72**); quella concernente l’abolizione del delitto di abuso d’ufficio (sentenza n. **95**); quella concernente la mancata previsione della copertura finanziaria relativa al riconoscimento della cosiddetta Carta docente anche ai docenti non di ruolo (sentenza n. **121**); quella concernente la competenza della Corte d’appello a decidere sulla convalida della proroga del trattenimento della persona straniera richiedente protezione internazionale (sentenza n. **205**).

Tra le motivazioni che hanno condotto alla riunione figurano l’analogia (sentenze nn. **95**, **117**, **139**), l’identità (sentenze nn. **44**, **59**, **96**, **112**, **117**, **121**), l’ampia (ordinanza n. **21**) o la parziale coincidenza (sentenze nn. **166** e **180**), l’ampia sovrapponibilità (sentenze nn. **52**, **83**, **90**, **104**, **201**) e la connessione (sentenza n. **166**) delle questioni.

La riunione ha fatto seguito, altresì, all’identità, sia pure solo parziale, delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **8**, **19**, **36**, **44**, **72**, **75**, **96**, **103**, **121**, **128**, **139**, **141**, **142**, **171**, **180**, **205**; ordinanza n. **21**). L’identità dell’oggetto si è talvolta accompagnata all’identità, alla sostanziale coincidenza, all’analogia, alla connessione o alla sovrapponibilità delle ragioni di censura (sentenze nn. **8** e **205**), degli argomenti (sentenza n. **141**), dei parametri (sentenze nn. **19**, **36**, **72**, **75**, **103**, **128**, **141**, **142**, **171**), delle censure (sentenze nn. **72**, **128**, **142**), del *petitum* (sentenze nn. **141** e **171**) e dei motivi di doglianza (sentenza n. **171**),

Per la sentenza n. **19**, gli atti introduttivi miravano al medesimo risultato. La sentenza n. **43** ha riunito giudizi nei quali le ordinanze di rimessione censuravano discipline in parte funzionalmente connesse. La sentenza n. **141** ha rilevato che i giudizi avevano ad oggetto la medesima sostanziale disposizione di legge, sia pure nelle varie declinazioni temporali succedutesi nel tempo.

11. Le decisioni della Corte

Nel 2025 sono state rese **148** sentenze e **12** ordinanze.

Fondamentale è la distinzione tra le decisioni processuali (o di rito) e le decisioni sostanziali (o di merito). A tali categorie si aggiungono quelle delle decisioni interlocutorie e delle ordinanze istruttorie.

11.1. I provvedimenti interlocutori

A) L’intervento di terzi

Sono state adottate **8** ordinanze lette in udienza (nei giudizi definiti con le sentenze nn. **19**, **66**, **99**, **132**, **139**, **165**, **167**, **174**) e **2** ordinanze (nn. **60** e **85**) assunte in apposite camere di consiglio, concernente l’ammissibilità o meno di interventi di terzi (sul punto, si rinvia *supra*, par. 9.2).

B) Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea

È stato disposto **1** rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea nell'ambito di un giudizio riguardante il contributo di solidarietà a carico degli operatori del settore energetico per l'anno 2022 (ordinanza n. 21).

11.2. Le decisioni processuali

A) L'inammissibilità delle questioni

Le decisioni che recano un dispositivo di inammissibilità sono state **51** (sentenze nn. 5, 8, 16, 19, 20, 25, 31, 37, 43, 47, 51, 52, 55 – 2 dispositivi –, 59, 62, 67, 69, 72 – 2 dispositivi –, 73, 88, 90, 91, 95, 96 – 2 dispositivi –, 97, 99, 100, 105 – 2 dispositivi –, 110, 113, 116, 125, 127, 132, 137, 142 – 2 dispositivi –, 155, 157, 158, 159, 160, 162, 175, 182, 183, 185, 203, 205, 214, 215, 217), per un totale di **56** dispositivi.

La sentenza n. 8 ha dichiarato le questioni inammissibili “nei sensi di cui in motivazione”.

Sono state riscontrate le seguenti cause di inammissibilità delle questioni: il difetto di rilevanza (sentenze nn. 8, 16, 19, 43, 47, 52, 59, 62, 72, 91, 97, 99, 110, 127, 142, 158, 175, 205, 217); l'omessa o lacunosa descrizione della fattispecie concreta (sentenza n. 31); il difetto di motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. 127 e 132); la carente motivazione in punto di non manifesta infondatezza o in ordine a specifici parametri (sentenze nn. 5, 31, 37, 52, 55, 69, 72, 73, 88, 100, 113, 116, 137, 157, 160, 182, 203); l'evocazione di parametro inesatto (sentenza n. 20), inconferente (sentenza n. 25), estraneo alle censure (sentenze n. 51), non autonomo (sentenza n. 55), incompleto (sentenza n. 142) o inidoneo (sentenza n. 185); l'*aberratio ictus* (sentenza n. 67); l'estraneità della norma al contenuto delle questioni (sentenza n. 90); la formulazione di un *petitum* ambiguo (sentenza n. 55), ovvero fortemente manipolativo e oltremodo complesso in materia ad alto tasso di discrezionalità legislativa (sentenza n. 142) e comportante una novità di sistema (sentenza n. 215); l'incompleta o lacunosa ricostruzione e ponderazione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento (sentenze nn. 20, 96, 110, 155, 214); la richiesta di una pronuncia ablativa comportante la necessità di un complessivo riassetto della disciplina (sentenza n. 105); la richiesta di una pronuncia manipolativa dal contenuto non costituzionalmente obbligato in materia riservata alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. 159), ovvero implicante scelte politiche (sentenza n. 125) o di sistema (sentenza n. 183), in assenza di una soluzione costituzionalmente adeguata rinvenibile nell'ordinamento (sentenza n. 96); la richiesta di una pronuncia con effetti *in malam partem* in materia penale (sentenza n. 95); l'erroneità del presupposto interpretativo (sentenze nn. 91 e 214); l'assenza di un diritto vivente ostativo alla possibilità di interpretare la norma censurata in modo costituzionalmente conforme (sentenza n. 162).

B) La manifesta inammissibilità delle questioni

Le pronunce di manifesta inammissibilità sono state **6** (ordinanze nn. 35, 41, 63, 208, 209, 219), per un totale di **6** dispositivi.

Le cause della manifesta inammissibilità possono essere ricondotte a tre categorie, concernenti, rispettivamente, (a) l'assenza del nesso di pregiudizialità tra giudizio principale e giudizio in via incidentale, (b) i vizi che affliggono l'ordinanza di remissione, (c) la sopravvenuta carenza di oggetto conseguente alla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma denunciata.

a) L'ordinanza n. 41 ha riscontrato il difetto di incidentalità delle questioni, per effetto della consumazione della *potestas iudicandi* del rimettente. Per maggiori dettagli sul requisito della rilevanza, si rinvia *supra*, par. 3.

b) Due pronunce contengono una dichiarazione di manifesta inammissibilità per vizi dell'ordinanza di remissione (ordinanze nn. 63 e 219). Per un riepilogo dei vizi che possono inficiare l'atto di promovimento, si rinvia all'esposizione svolta *supra*, par. 4.

L'ordinanza n. 219 ha replicato il giudizio già precedentemente reso nello stesso senso dalla Corte su questioni identiche o analoghe.

c) L'intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata dal rimettente ha determinato le pronunce di manifesta inammissibilità adottate, per sopravvenuta carenza di oggetto della questione, con le ordinanze nn. 35, 208, 209. In tali ipotesi, come già osservato *supra*, par. 6, in forza dell'efficacia *ex tunc* della pronuncia di accoglimento, è inibita al giudice *a quo* una nuova valutazione della

perdurante rilevanza della questione.

C) La restituzione degli atti al rimettente

Le decisioni con cui la Corte ha restituito gli atti al rimettente sono state **3** (sentenze nn. **101** e **165**; ordinanza n. **192**).

La restituzione disposta con le sentenze nn. **101** e **165** è conseguita alla presa d'atto di interventi legislativi sopravvenuti che hanno modificato la specifica disciplina impugnata e, più in generale, mutato il quadro normativo tenuto presente dal giudice *a quo*.

La restituzione disposta con l'ordinanza n. **192** è derivata dall'intervenuta adozione di una pronuncia di illegittimità costituzionale incidente sulla disciplina censurata dal rimettente

11.3. Le decisioni di rigetto

A) La non fondatezza delle questioni

Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **71** (sentenze nn. **2, 5, 9, 19, 23, 27, 34, 36 – 2 dispositivi – , 37, 38, 40, 44, 46, 49, 52, 53, 59, 66, 69, 72, 73, 75, 77, 81, 82, 87, 88, 90, 91, 95, 100 – 3 dispositivi – , 101 – 3 dispositivi – , 102, 103, 107, 108, 113, 119, 120 – 2 dispositivi – , 121, 128, 129, 135 – 2 dispositivi – , 137, 138, 139, 141 – 3 dispositivi – , 142, 144, 145, 146, 147 – 2 dispositivi – , 154 – 2 dispositivi – , 157, 160, 164, 166 – 2 dispositivi – , 167, 171, 180 – 3 dispositivi – , 182, 185, 187, 190, 191, 193, 199 – 2 dispositivi – , 203, 205, 207 – 3 dispositivi – , 216**), per un totale di **88** dispositivi.

Le sentenze nn. **23, 87, 101, 137, 160, 166, 180** presentano il dispositivo tipico delle decisioni interpretative, le quali formalmente dichiarano una questione infondata “nei sensi di cui in motivazione” (sentenze nn. **23, 87, 137, 160, 166, 180**) ovvero “nei sensi indicati in motivazione” (sentenza n. **101**), facendo così riferimento all'interpretazione corretta della disposizione impugnata fornita in motivazione e idonea a fugare i dubbi di legittimità costituzionale proposti dal rimettente. Non è comunque da escludere che anche sentenze di rigetto formalmente non interpretative presentino una motivazione in cui la Corte procede ad un'interpretazione delle disposizioni impugnate, chiarendone l'esatta portata e giungendo, spesso, ad esiti sostanzialmente analoghi a quelli propri di una decisione interpretativa di rigetto (sentenze nn. **66** e **113**).

Nelle sentenze nn. **2, 5, 9, 19, 27, 34, 36, 40, 44, 46, 49, 52, 69, 72, 75, 77, 88, 91, 100, 101, 103, 113, 128, 129, 138, 139, 141, 145, 146, 164, 167, 180, 190, 191, 193, 199, 203, 205, 207, 216** la declaratoria di non fondatezza è derivata dalla constatazione della non (manifesta) irragionevolezza della scelta operata dal legislatore, mentre le sentenze nn. **2, 5, 9, 19, 27, 34, 36, 38, 40, 44, 46, 49, 52, 53, 59, 66, 69, 72, 73, 75, 77, 81, 82, 88, 90, 91, 95, 100, 101, 107, 108, 113, 119, 120, 121, 128, 135, 139, 145, 146, 147, 154, 157, 164, 166, 167, 171, 180, 182, 185, 190, 193, 199, 203, 205, 216** hanno rilevato l'inidoneità della disciplina censurata a violare i parametri indicati dal rimettente.

L'erronea invocazione come *tertia comparationis* di situazioni o fattispecie eterogenee rispetto a quelle regolate dalle norme denunciate, ovvero la ravvisata eterogeneità delle situazioni poste a raffronto dal rimettente per desumerne la violazione del principio di uguaglianza ha determinato o concorso a determinare le declaratorie di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **9, 27, 40, 49, 53, 66, 69, 82, 91, 100, 103, 119, 120, 129, 139, 142, 145, 146, 154, 157, 164, 167, 171, 187, 199, 203, 207, 216**. La sentenza n. **37** non ha ravvisato la violazione del principio di uguaglianza in una disposizione di legge provinciale che si discostava da quanto previsto dalla legislazione nazionale.

Le sentenze nn. **66, 102, 144, 145, 167** hanno riscontrato l'erroneità del presupposto interpretativo del rimettente.

In termini generali, la sentenza n. **142** ha rammentato che la Corte “giudica l'eventuale illegittimità costituzionale delle norme; pertanto, anche quando si pronuncia per la non fondatezza di una questione, non accerta la conformità a Costituzione della norma censurata, ma si limita a escludere la sussistenza dello specifico *vulnus* lamentato”.

B) La manifesta infondatezza delle questioni

Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di manifesta infondatezza sono state **3** (ordinanze nn.

50, 195, 219), per un totale di 3 dispositivi.

In tutte le ordinanze richiamate la pronuncia di manifesta infondatezza è stata dedotta, in assenza di profili o argomenti nuovi, diversi o ulteriori prospettati dal giudice *a quo*, da precedenti decisioni di rigetto di identiche o analoghe questioni.

11.4. Le decisioni di accoglimento

66 sentenze contengono una o più declaratorie di illegittimità costituzionale (sentenze nn. 1, 3, 4, 7 – 2 dispositivi –, 16, 23, 24, 25, 30, 31, 33, 36 – 2 dispositivi –, 37, 38, 39, 43, 51, 52, 55, 56, 58, 62 – 2 dispositivi –, 68, 70 – 2 dispositivi –, 71, 74, 76 – 2 dispositivi –, 78, 83 – 2 dispositivi –, 86, 90, 93, 94, 104 – 2 dispositivi –, 108, 109, 111, 112, 115, 116, 117, 118, 123, 124, 130, 135, 143, 147 – 5 dispositivi –, 150 – 2 dispositivi –, 151, 153, 156, 158, 170 – 2 dispositivi –, 172, 173, 174 – 2 dispositivi –, 179, 189 – 2 dispositivi –, 197, 201, 202, 203, 210, 212 – 2 dispositivi –, 213) per un totale di 82 dispositivi.

La sentenza n. 123 contiene nel medesimo dispositivo una pronuncia ablativa e una pronuncia additiva.

Le sentenze nn. 94 e 135 hanno graduato gli effetti temporali della pronuncia di incostituzionalità, facendoli decorrere dal giorno successivo a quello della pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

A) Le sentenze di accoglimento integrale

In 11 occasioni si è registrata la dichiarazione di illegittimità costituzionale di intere disposizioni di legge (sentenze nn. 24, 43, 51, 70, 104, 108, 147 – 2 dispositivi –, 150, 153, 174, 189 – 2 dispositivi –), per un totale di 13 dispositivi.

B) Le sentenze ablativo

Le decisioni che contengono dispositivi di tipo ablatorio (o di accoglimento parziale) sono state 23 (sentenze nn. 1, 4, 7, 16, 30, 36, 38, 52, 56, 62, 104, 117, 118, 123, 124, 150, 151, 158, 172, 174, 201, 203, 213), per un totale di 23 dispositivi. Esse erodono la portata normativa della disposizione impugnata (o delle disposizioni impugnate), che viene dichiarata incostituzionale “nella parte in cui prevede(va)” (sentenze nn. 7, 104, 117, 123, 151, 158, 203) o “prevedono” (sentenza n. 124), “dispone” (sentenza n. 16), “stabilisce” (sentenza n. 56) o “prescrive” (sentenza n.) un certo contenuto; “nella parte in cui richiede” o “richiedono” un determinato requisito (sentenza n. 1); “nella parte in cui vieta” una determinata attività (sentenza n. 62); “nella parte in cui ha confermato” l’applicazione di una determinata regola (sentenza n. 150); “nella parte in cui si riferisce” (sentenza n. 172), ovvero “rinviava” (sentenza n. 174) ad altre disposizioni. In altri casi, la pronuncia ha inciso direttamente sul testo di una delle disposizioni impugnate, che è stata dichiarata costituzionalmente illegittima “limitatamente alla/e parola/e” (sentenze nn. 36, 38, 52, 118, 201, 213) ovvero “limitatamente all’inciso” (sentenze nn. 4 e 30) specificamente indicati nel dispositivo.

Il medesimo capo di dispositivo della sentenza n. 123 reca altresì una declaratoria di illegittimità di natura additiva.

C) Le sentenze additive

Le decisioni che contengono un dispositivo di natura additiva sono state 27 (sentenze nn. 3, 25, 33, 58, 68, 71, 74, 76, 83, 86, 90, 93, 94, 109, 111, 115, 123, 130, 143, 156, 170, 173, 179, 197, 202, 210, 212) per un totale di 27 dispositivi. Esse aggiungono alla disposizione (o alle disposizioni) significati normativi, dichiarandola (o dichiarandole) incostituzionale (o incostituzionali) “nella parte in cui non prevede” (o “non prevedono”) un determinato contenuto (sentenze nn. 3, 58, 68, 71, 74, 76, 83, 86, 93, 109, 111, 123, 156, 170, 202, 212); “nella parte in cui non esonera” da un determinato requisito (sentenza n. 25); “nella parte in cui non consente” (o “non consentono”) l’esercizio di una facoltà (sentenze nn. 90, 130, 143, 173, 210); “nella parte in cui non include” (sentenze nn. 33 e 197) o “non esclude” determinate fattispecie dall’ambito di applicazione di una certa disciplina (sentenze nn. 94 e 179); “nella parte in cui non riconosce” un determinato diritto (sentenza n. 115).

La sentenza n. 76 ha dichiarato in un unico dispositivo l’illegittimità di più commi della disposizione censurata, ciascuno dei quali dichiarato incostituzionale “nella parte in cui non prevede” un distinto contenuto.

Il medesimo capo di dispositivo della sentenza n. 123 reca altresì una declaratoria di illegittimità di

natura ablativa.

D) Le sentenze sostitutive

Le decisioni che contengono dispositivi di tipo sostituivo sono state **11** (sentenze nn. **23, 31, 36, 37, 39, 55, 78, 83, 112, 116, 135**), per un totale di **11** dispositivi. Simili pronunce, al fine di sostituire un contenuto normativo incostituzionale con un altro conforme a Costituzione ed espressamente enunciato nel dispositivo, dichiarano illegittima una disposizione “nella parte in cui prevede(va)” (sentenze nn. **31, 55, 78, 116**), “prescrive” (sentenza n. **36**), “stabilisce” (sentenza n. **112**), “dispone” (sentenze nn. **37 e 83**), “indica” (sentenze nn. **23 e 135**) un certo contenuto, “anziché” (sentenze nn. **23, 31, 36, 37, 55, 78, 83, 112, 116, 135**) un altro costituzionalmente imposto o compatibile; ovvero “rinvia” ad una disposizione di legge “anziché” ad un’altra (sentenza n. **39**).

E) Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in via consequenziale

I dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale, adottati ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono stati **9** (sentenze nn. **7, 62, 70, 76, 147 – 3 dispositivi –, 170, 212**).

La sentenza n. **7**, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della confisca obbligatoria di una somma di denaro o di beni di valore equivalente a quelli utilizzati per commettere il reato, ha rilevato che il *vulnus* riscontrato investiva allo stesso modo, ed esattamente per le medesime ragioni, la previsione della confisca diretta dei beni utilizzati per commettere il reato. La sentenza n. **62**, che ha dichiarato l’illegittimità di una norma regionale che vietava alle imprese funebri l’esercizio del servizio di noleggio con conducente di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile, ha dichiarato l’illegittimità in via consequenziale della norma che, specularmente, vietava l’esercizio di attività funebre ai soggetti gestori del servizio di ambulanza, stante l’evidente nesso di reciprocità che legava le due previsioni in una logica unitaria. La sentenza n. **70** ha esteso la dichiarazione di illegittimità costituzionale a una disposizione che riproduceva il contenuto normativo di quella caducata. La sentenza n. **76**, additiva di garanzie procedurali per i destinatari di trattamenti sanitari obbligatori, ha esteso le medesime garanzie anche in caso di proroga del TSO. La sentenza n. **147** ha esteso la declaratoria di illegittimità costituzionale alle disposizioni che, incidendo sul testo originario della norma illegittima, hanno ulteriormente differito i termini ivi previsti, così aggravando gli accertati vizi di incostituzionalità. La sentenza n. **170**, concernente l’illegittima preclusione della possibilità per medici ospedalieri c.d. “strutturati” di citare nel processo penale l’assicuratore per la responsabilità professionale, ha esteso la declaratoria di illegittimità ai medici liberi professionisti, “anche per non creare disarmonie nel sistema, né ingiustificate disparità di trattamento”. La sentenza n. **212** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva l’incompatibilità con la funzione di giudice dell’udienza preliminare del giudice che, come componente del tribunale dell’appello avverso l’ordinanza che provvede in ordine a una misura cautelare personale nei confronti dell’indagato o dell’imputato, si sia pronunciato su aspetti non esclusivamente formali dell’ordinanza e, in via consequenziale, l’illegittimità della medesima disposizione nella parte in cui non prevedeva l’incompatibilità con la funzione di giudice dell’udienza preliminare del giudice che, come componente del tribunale del riesame, si sia pronunciato sull’ordinanza che dispone una misura cautelare personale nei confronti dell’indagato o dell’imputato. I Giudici hanno rilevato l’identità della funzione di giudizio in sede di riesame e in sede di appello *de libertate*, “sotto il profilo della loro forza pregiudicante il giudizio sul merito dell’ipotesi accusatoria”.

12. La correzione degli errori materiali

L’ordinanza n. **61** ha disposto la correzione di 3 errori nel *Considerato in diritto* dell’ordinanza n. 21 del 2025.

Capitolo II

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

1. Premessa

Nel 2025 la Corte ha reso **36** decisioni in sede di giudizio in via principale: **30** sentenze (nn. **22, 28, 32, 45, 48, 57, 64, 65, 80, 84, 89, 106, 114, 122, 126, 131, 134, 136, 152, 161, 177, 184, 186, 188, 196, 198, 200, 204, 211, 218**) e **6** ordinanze (nn. **17, 29, 54, 92, 169, 194**).

2. Il ricorso

Dei **40** ricorsi decisi nell'anno, **31** sono stati presentati dallo Stato e **9** dalle Regioni (**3** dalla Regione Toscana, **2** dalle Regioni Campania e Sardegna, **1** dalle Regioni Liguria e Sicilia). Nessun ricorso è stato presentato dalle Province autonome.

L'atto introduttivo del giudizio di legittimità costituzionale in via principale ha frequentemente richiamato l'attenzione della Corte, che ha avuto così modo di esprimersi sul contenuto del ricorso, sulla sua notificazione e sul suo deposito, sui termini per ricorrere e sul rapporto tra il ricorso e la delibera di impugnazione dell'organo politico.

2.1. Il contenuto del ricorso

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 34 e 23 della legge n. 87 del 1953, il ricorso deve contenere l'indicazione delle disposizioni della legge o dell'atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione viziate da illegittimità costituzionale e delle disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali che si assumono violate.

Nell'impugnazione in via principale, a pena di inammissibilità, il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, proponendo "una motivazione che non sia meramente assertiva ma contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, con il sostegno di una sintetica argomentazione di merito" a sostegno delle censure (sentenze nn. **28, 126, 136, 186, 198**; nello stesso senso anche la sentenza n. **196**).

È stato altresì rammentato che "l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini rigorosi nei giudizi proposti in via principale, nei quali il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate" (sentenze nn. **106, 126, 186, 188, 196**; analogamente la sentenza n. **198**).

Anche la sentenza n. **32** ha precisato che l'onere del ricorrente di fornire una motivazione non meramente assertiva a fondamento dell'impugnazione "si pone in termini ancor più pregnanti che nei giudizi in via incidentale" (nello stesso senso la sentenza n. **161**).

Tale onere si estende anche all'individuazione delle specifiche disposizioni statali interposte che si assumono violate. In particolare, laddove si denunci la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. è onere del ricorrente "indicare specificamente la disposizione statale interposta che si ritiene violata ed in particolare il principio fondamentale della materia asseritamente leso" (sentenza n. **198**).

Dinanzi all'impugnazione di una intera legge regionale, di un intero articolo o di più commi, la Corte circoscrive il *thema decidendum* alle sole norme su cui si appuntano le censure del Governo (sentenza n. **196**) o della Regione (sentenza n. **45**).

La sentenza n. **196** ha rilevato che "nonostante il ricorrente, nella prima parte del relativo motivo di ricorso, lamenti l'illegittimità costituzionale dell'articolo nella sua interezza, nello sviluppare le censure, lo Stato indirizza specificamente le proprie doglianze sul solo comma 3, impugnato". Pertanto, come si deduce anche dalle "ragioni di censura", la questione di legittimità costituzionale non investe il combinato disposto di due articoli dell'impugnata legge regionale, ma solo una specifica disposizione.

Ancora con riguardo alla delimitazione del *thema decidendum* importanti precisazioni si rinvencono

nella sentenza n. **218**, con specifico riferimento all'ipotesi in cui si ritenga leso il principio di eguaglianza o di ragionevolezza. In particolare, secondo tale pronuncia, il "*thema decidendum* risulta dalle norme legislative oggetto della questione e dai parametri invocati (anche implicitamente), mentre gli argomenti, pur dovendo essere svolti in misura sufficiente nell'atto di promovimento, non definiscono il *thema decidendum*, come risulta chiaramente dal secondo comma dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, che distingue i "termini" della questione (coincidenti con gli elementi indicati dal primo comma dell'art. 23) dai "motivi della istanza" ed è specificamente richiamato dall'art. 34 della stessa legge con riferimento ai ricorsi in via principale. Dunque, "da un lato gli argomenti possono essere liberamente integrati dalle parti, fino all'udienza di discussione", dall'altro lato la Corte costituzionale "non può dichiarare non fondata una questione semplicemente confutando gli argomenti dedotti dal rimettente o dal ricorrente, ma deve accertare che la norma censurata o impugnata non violi il parametro invocato". In certi casi, però, la definizione della questione "richiede un elemento ulteriore, rispetto alle norme legislative censurate e a quelle costituzionali invocate: il profilo. Ciò accade in particolare (ma non solo) per le questioni promosse ex art. 3 Cost., in quanto l'invocazione del principio di eguaglianza richiede l'indicazione di un *tertium comparationis* e l'invocazione del principio di ragionevolezza richiede l'indicazione di uno o più profili di irragionevolezza. (...) Il principio di ragionevolezza, infatti, è multiforme e ha manifestazioni assai variegate. Se non è indicato il profilo, non è identificato realmente il vizio: il primo, dunque, può considerarsi "causa efficiente" del secondo". Pertanto, "di fronte a un ricorso che invoca il principio di ragionevolezza sotto determinati profili", è necessario decidere "esclusivamente su essi, in applicazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato fissato dall'art. 27 della legge n. 87 del 1953, anche al fine di non vanificare le esigenze del contraddittorio, particolarmente stringenti in un giudizio di parti come quello in via principale".

Il contenuto del ricorso è stato valutato dalla Corte sotto il profilo della sua idoneità a introdurre correttamente questioni sufficientemente precisate e motivate. Sono state pertanto sanzionate con l'inammissibilità delle questioni le carenze riscontrate nell'individuazione delle disposizioni denunciate, nell'indicazione dei parametri e nella motivazione delle censure.

Talvolta l'inammissibilità colpisce solo alcune censure, potendo invece la questione essere ammissibile ed esaminata nel merito sotto ulteriori profili. Non possono comunque trovare accoglimento eccezioni involgenti il merito delle questioni, anziché profili di ordine processuale (sentenze nn. **45**, **57**, **80**, **198**, **211**).

La sentenza n. **45**, nel rigettare l'eccezione del resistente, ha stabilito che "la valutazione sull'idoneità della norma assunta a *tertium comparationis* a fungere da termine di raffronto ai fini del giudizio di violazione del principio di eguaglianza, attiene al merito, e non all'ammissibilità".

Secondo la sentenza n. **57** attiene al merito, piuttosto che all'ammissibilità, la verifica della fondatezza di doglianze con le quali "si prospetta l'estraneità dell'intervento legislativo rispetto agli obiettivi fissati nel piano di rientro dal deficit sanitario".

Per la sentenza n. **80** attiene al merito anche la valutazione dell'asserita riduzione del livello di tutela della concorrenza garantito dalla legislazione statale.

Nei casi in cui il complessivo tenore del ricorso, eventualmente anche alla luce delle indicazioni offerte dalla delibera dell'organo politico che deve necessariamente precedere la proposizione dell'impugnazione, consente la precisa individuazione dei termini della questione, la Corte procede ugualmente all'esame di merito, operando preliminarmente taluni chiarimenti e le opportune precisazioni, talora restringendone il contenuto.

2.1.1. L'individuazione delle disposizioni denunciate

Quanto all'oggetto del giudizio, possono costituire ragione di inammissibilità l'inesatta identificazione della norma da censurare e la denuncia di plurime ed eterogenee disposizioni ovvero di un'intera legge statale.

La Corte ha respinto eccezioni di inammissibilità delle questioni per presunti vizi concernenti l'individuazione delle norme oggetto del giudizio (sentenze nn. **45**, **186**, **198**), mentre non è stata eccepita l'asserita denuncia di un'intera legge statale dal contenuto non omogeneo.

La sentenza n. **45** ha evidenziato che il *petitum* risulta sufficientemente definito e che l'eventuale accoglimento della questione rappresenterebbe la "naturale conseguenza del controllo di costituzionalità che la Corte costituzionale è tenuta a svolgere".

La sentenza n. **186** ha rilevato che "benché il ricorso richiami l'art. 144 nel suo complesso, l'unica

disposizione chiaramente menzionata è l'art. 144, comma 3, in conformità con il contenuto della delibera del Consiglio dei ministri". Dunque, "nonostante qualche ambiguità", l'oggetto dell'impugnazione relativa all'art. 144 "risulta sufficientemente precisato" e si risolve nel comma 3, come confermato anche dalla memoria depositata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La sentenza n. **198** ha ritenuto che il ricorrente ha "individuato il parametro violato (art. 117, terzo comma, Cost.) e le norme interposte pertinenti".

2.1.2. L'indicazione dei parametri

In merito al parametro, è stata censurata con l'inammissibilità l'inconferenza del parametro costituzionale evocato (sentenze nn. **22, 152, 161, 188, 196**), ma non l'omessa indicazione.

Al riguardo, secondo la sentenza n. **22**, "il riscontro della potestà legislativa primaria nella materia urbanistica e la riconducibilità della disposizione impugnata a tale titolo competenziale rendono inconferente e, pertanto inammissibile la censura di violazione dei principi fondamentali nella materia del governo del territorio, che attiene al diverso ambito della potestà legislativa concorrente".

La sentenza n. **152** ha precisato che l'art. 53 Cost. è "parametro inconferente rispetto alle disposizioni impugnate, non aventi a oggetto statuizioni tributarie ma principi di coordinamento finanziario applicabili agli enti territoriali".

La sentenza n. **188** ha ritenuto che "il ricorrente prospetta una violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile senza considerare che la disciplina regionale impugnata afferisce alla sfera dei contratti pubblici. L'errore di prospettiva in cui incorre il ricorrente nel ricostruire la fattispecie normativa, come se si trattasse di una disciplina imperativa di portata generale applicabile a tutti i contratti di lavoro privato subordinato, si riflette nel fatto che non è dedotto alcun profilo di censura con riferimento all'assetto dei beni e degli interessi, connessi alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile, che assumono consistenza nello specifico settore dei contratti pubblici. Non è sufficiente, da questo punto di vista, la prospettazione di una generalizzata interferenza con l'attività negoziale, che non dia conto delle peculiari condizioni in cui tale interferenza opera nelle procedure di evidenza pubblica".

La sentenza n. **196**, piuttosto che sanzionare con l'inammissibilità una questione, ha stabilito che "non può ritenersi ritualmente evocato e, quindi, validamente coinvolto nell'impugnazione" un parametro il quale, sebbene "menzionato nell'atto introduttivo", compare "nella sola epigrafe del motivo di ricorso e nelle conclusioni", che si appuntano tuttavia su altro tipo di violazione.

La Corte ha talvolta respinto eccezioni di inammissibilità delle questioni per presunti vizi concernenti l'individuazione dei parametri (sentenze nn. **80, 196, 211**).

La sentenza n. **80**, nel respingere un'eccezione di inconferenza del parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), formulata in ragione della clausola "di maggior favore" ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ha osservato che il ricorrente "lamenta il superamento dei limiti della potestà legislativa provinciale di natura primaria (...) rinvenibili nelle disposizioni del vigente codice dei contratti pubblici emanate dallo Stato" nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

La sentenza n. **196** ha ritenuto che "pur se in modo sintetico, il ricorso individua correttamente la disciplina statale rilevante nel caso di specie", evocata quale parametro interposto.

La sentenza n. **211**, nel respingere un'eccezione di inconferenza "delle norme interposte da cui il ricorrente ricava il principio generale dell'ordinamento del divieto del terzo mandato consecutivo", ha evidenziato che, "al di là della generica formulazione", l'eccezione "nella sua trama argomentativa si riferisce, in realtà, esclusivamente alla dedotta violazione del limite dei principi generali dell'ordinamento (e non, quindi, delle altre disposizioni costituzionali evocate)". Il ricorrente menziona le disposizioni "non quali diretti parametri interposti, ma come testi normativi da cui emergerebbe un principio generale dell'ordinamento, che vincolerebbe la Provincia autonoma ai sensi dell'art. 47, secondo comma, dello statuto speciale. Se quelle disposizioni siano idonee o meno a fare emergere siffatto principio non attiene all'ammissibilità, ma al merito delle questioni".

2.1.3. La motivazione e la definizione dei termini delle questioni

Con riferimento alle problematiche attinenti alla motivazione delle censure, è stato confermato il consolidato orientamento secondo cui l'ammissibilità dell'impugnativa è subordinata al raggiungimento di una soglia minima di chiarezza che consenta di esaminare il merito dell'impugnativa proposta (sentenze nn.

65 e 161). Infatti, non basta che il ricorso in via principale identifichi esattamente la questione nei suoi termini normativi, ma occorre che esso sviluppi un'argomentazione a sostegno dell'impugnazione, poiché la genericità e l'assertività delle censure implicano l'inammissibilità delle questioni.

È tuttavia, ammissibile, a determinate condizioni una motivazione desumibile *per relationem*, mediante rinvio interno alle doglianze rivolte nei confronti di altra disposizione impugnata con il medesimo ricorso. Tale "tecnica argomentativa non è, di per sé, ragione di inammissibilità", allorché il ricorrente rinvii "in modo puntuale ad argomentazioni già esposte nelle pagine precedenti del ricorso, per motivare censure di analogo tenore e inerenti a una disposizione di analogo contenuto (...), rendendo in tal modo perfettamente intellegibile la censura" (sentenza n. **196**).

Alcune importanti precisazioni sono state svolte con riguardo all'impugnazione di disposizioni di enti ad autonomia speciale.

In primo luogo, qualora sorga una questione di legittimità costituzionale in relazione a una legge di una regione ad autonomia speciale per l'asserita violazione di una norma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, devono essere indicate "le ragioni per le quali il parametro invocato garantirebbe una maggiore autonomia della Regione e sarebbe, perciò, applicabile in luogo di quelli statutari, in attuazione della clausola di maggior favore contenuta all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001" (sentenza n. **28**).

Inoltre, nel caso in cui venga impugnata, in via principale, la legge di una Regione a statuto speciale o di una Provincia autonoma, la mancata indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l'ammissibilità della questione qualora siano evocate disposizioni statali espressione di competenze trasversali configurabili, quindi, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, che costituiscono un limite alla potestà legislativa primaria delle Regioni speciali. Pertanto, il mancato confronto con le competenze statutarie determina l'inammissibilità del ricorso solo laddove tale omissione sia radicale. Nondimeno, nei giudizi principali di legittimità costituzionale aventi a oggetto leggi di regioni a statuto speciale o di province autonome, la precisa identificazione delle attribuzioni conferite dal relativo statuto di autonomia è necessaria qualora lo stesso ricorrente lamenti la violazione dello statuto medesimo in riferimento a una specifica materia ivi disciplinata, poiché in questo caso si tratta della corretta individuazione del contenuto del parametro pertinente. (sentenza n. **126**).

La sentenza n. **45** e l'ordinanza n. **57** si segnalano per alcune interessanti affermazioni di principio riguardanti la motivazione delle censure in relazione alla materia finanziaria. Al riguardo è stato da un lato stabilito che, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, grava sulla parte ricorrente l'onere di dimostrare "l'irreparabile pregiudizio lamentato allo svolgimento delle funzioni dell'ente territoriale, motivando sull'incidenza della misura introdotta dal legislatore statale sulle risorse destinate a tali funzioni" (sentenza n. **45**). Dall'altro, che sono ammissibili censure di violazione dei vincoli finanziari, derivanti da piani di rientro dal deficit sanitario, indirizzate contro provvedimenti anche solo potenzialmente forieri di maggiori spese, "in quanto atti ad incidere su macroaree notoriamente regolate dai piani di rientro dal disavanzo sanitario" (ordinanza n. **57**).

La sentenza n. **106**, inoltre, ha ribadito il consolidato orientamento secondo cui "il mancato confronto con il quadro normativo e giurisprudenziale di necessario riferimento si traduce in una non adeguata motivazione del vizio di legittimità costituzionale dedotto e determina l'inammissibilità della questione" promossa in via principale.

Numerose sono state le dichiarazioni di inammissibilità (mai manifesta) per genericità (sentenze nn. **106**, **134**, **188**), oscurità (sentenze nn. **106** e **188**), apoditticità (sentenze nn. **48** e **161**), assertività (sentenze nn. **188** e **196**), carenza di adeguata (sentenze nn. **126**, **161**, **196**) motivazione; per omessa (sentenze nn. **45**, **136**, **184**, **186**, **188**, **218**) o insufficiente motivazione (sentenze nn. **106**, **126**, **161**, **186**, **196**); per omessa, carente o incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento (sentenza n. **106**).

La sentenza n. **45**, nel rilevare d'ufficio l'inammissibilità di singoli motivi di impugnazione per assenza di motivazione, ha evidenziato che "il ricorso si limita a menzionare i parametri costituzionali senza fornire alcuna argomentazione quanto alla loro violazione".

La sentenza n. **106** ha da un lato evidenziato che la censura è riferita "in maniera indifferenziata" a due diverse disposizioni, senza quindi essere riferita "allo specifico contenuto precettivo di nessuna delle due" né, comunque, essere "suffragata da adeguati argomenti"; dall'altro, che "manca, nel ricorso, qualsivoglia riferimento alla peculiare evoluzione normativa" nella materia, "difetta ogni analisi della complessità della situazione (...) ed è omesso un sia pur minimo accenno alle connesse, e non uniformi, indicazioni

giurisprudenziali degli stessi giudici di legittimità, che rivelano l'assenza di un contesto normativo di riferimento chiaro e univoco”.

Secondo la sentenza n. **126** il ricorso non è “sorretto da una motivazione sufficiente e adeguata, che prenda esattamente in considerazione tanto la disposizione impugnata quanto il parametro interposto e quelli costituzionali evocati, ponendoli nella corretta relazione”. In particolare, il ricorrente “non ha individuato con la puntuale chiarezza richiesta per il giudizio in via principale il testo normativo sul quale la censura di legittimità costituzionale si appunta (...) e non si è compiutamente misurato con il (vero) contenuto della previsione normativa impugnata”. Sotto altro profilo, manca anche la “precisa identificazione delle attribuzioni conferite dallo statuto di autonomia”, necessaria allorché “lo stesso ricorrente lamenti la violazione dello statuto medesimo in riferimento a una specifica materia ivi disciplinata, poiché in questo caso si tratta della corretta individuazione del contenuto del parametro pertinente”.

La sentenza n. **134** ha da un lato sottolineato che, a fronte di una questione promossa in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., il ricorrente evoca “indistintamente l’intero corpo di quattro direttive europee, due delle quali peraltro abrogate, senza in alcun modo individuare le norme interposte, espressione del principio della massima diffusione delle energie rinnovabili, di cui lamenta la lesione”; dall’altro che lo stesso “non si confronta adeguatamente” con le previsioni normative del parametro interposto.

La sentenza n. **136** ha rilevato che i parametri sono evocati nel ricorso “senza assolvere l’onere argomentativo necessario” affinché la Corte possa “valutare nel merito le censure prospettate”.

La sentenza n. **161** ha evidenziato che il ricorrente si limita ad affermare “in modo apodittico” o con argomenti non perspicui le violazioni, così non assolvendo al proprio onere motivazionale, da valutare con particolare rigore nei giudizi in via principale.

La sentenza n. **184** ha messo in luce che “nessuna delle censure proposte è motivata rispetto alla violazione della competenza legislativa esclusiva statale”.

Per la sentenza n. **186** il ricorso si limita, da un lato ad affermare che “l’art. 41, comma 3, lede l’esercizio del diritto dominicale, senza alcuna argomentazione: dunque, in tal caso la motivazione è totalmente assente”; dall’altro, con riferimento all’art. 41 Cost., la motivazione “risulta insufficiente perché il ricorrente non esamina per nulla la possibile utilità sociale derivante dall’adeguamento della destinazione urbanistica al reale utilizzo del bene”. Con riguardo ad altra questione, la stessa pronuncia ha rilevato che la violazione “è solo affermata, senza alcun argomento a supporto”.

La sentenza n. **188** ha reputato da un lato la motivazione “assertiva”, dal momento che “il ricorrente non chiarisce perché la previsione di una soglia minima retributiva dovrebbe porsi in contrasto con i principi di sufficienza e di proporzionalità della retribuzione garantiti dall’art. 36, primo comma, Cost.”; dall’altro, per diversi profili, “oscura e generica” o addirittura tale da far incorrere il ricorso “in un difetto assoluto di motivazione”.

La sentenza n. **196** ha sottolineato che “il ricorrente non ha assolto in modo adeguato” onere di motivazione, in quanto non viene “presa esattamente in considerazione la portata normativa della disposizione impugnata”. Non avendo il ricorso portato alcuna “sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure” (...), non risultano, pertanto, chiari i motivi per cui la norma impugnata contrasterebbe con gli evocati parametri costituzionali e interposti. La medesima pronuncia, con riguardo ad altra questione, ha evidenziato che il ricorrente si è “limitato a indicare genericamente i suddetti articoli, i quali sono, peraltro, tra loro marcatamente eterogenei” (...). Pur a voler ritenere superabile il difetto rappresentato dalla mancata indicazione, anche meramente *pro forma*, delle disposizioni costituzionali asseritamente violate (difetto cui potrebbe rimediare la generale evocazione della violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., fatta in apertura del relativo motivo di ricorso), osta, comunque, all’esame del merito, la motivazione estremamente sintetica e con ogni evidenza assertiva (...); difetti, questi, che vengono vieppiù amplificati proprio dalla rilevata eterogeneità del contenuto precettivo delle disposizioni impugnate, che avrebbero preteso una puntuale e separata, pur se sintetica, esposizione sui motivi del contrasto con i parametri costituzionali e interposti”.

Secondo la sentenza n. **218** la “censura è “totalmente priva di motivazione” e “non viene offerto alcun argomento” quanto al supposto difetto di ragionevolezza. In altro passaggio di tale sentenza è stato al riguardo precisato che, nei giudizi in via principale “la difesa della parte resistente può essere valorizzata di fronte a una censura dedotta, ma assistita, in ipotesi, da una motivazione difettosa, non nel caso in cui la censura sia totalmente assente”.

La Corte ha respinto eccezioni di inammissibilità delle questioni per presunti vizi concernenti la motivazione delle censure (sentenze nn. **28, 32, 45, 64, 65, 184, 186, 196, 211**), ma non anche per l'asserita manipolatività del *petitum*, tendente a sindacare scelte di merito riservate alla discrezionalità del legislatore statale.

La sentenza n. **28** ha da un lato rilevato che “il mancato confronto con le competenze statutarie determina l'inammissibilità del ricorso solo laddove tale omissione sia radicale”, mentre “la mancata considerazione di altre competenze regionali può incidere, semmai, sul merito delle questioni”; dall'altro, che “il ricorrente ha sufficientemente ricostruito il contesto normativo di riferimento, chiarendo che le attribuzioni statutarie impongono comunque il rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla normativa statale”.

La sentenza n. **32** ha osservato che “pur nella sinteticità delle argomentazioni, il ricorso è formulato in modo tale da raggiungere la soglia minima di chiarezza e di completezza necessaria a consentire l'esame nel merito della questione promossa”.

La sentenza n. **45** ha considerato adeguata la motivazione fornita dal ricorrente circa l'impatto finanziario della misura statale, in quanto “la dedotta contrazione delle risorse trasferite dallo Stato, unitamente all'imposizione del contributo alla finanza pubblica, sono elementi di per sé in grado di sostenere le potenzialità lesive delle disposizioni impugnate in relazione allo svolgimento delle funzioni assegnate” agli enti locali.

La sentenza n. **64** ha respinto l'eccezione di apoditticità del ricorso nella parte in cui afferma il carattere “autoapplicativo” del principio del divieto del terzo mandato consecutivo, attestando che esso, invero, “è sorretto da una motivazione sufficiente e adeguata”. La pronuncia, soprattutto, ha da un lato precisato che “non entrano a far parte del quadro normativo di riferimento le disposizioni delle altre regioni che hanno disciplinato il divieto del terzo mandato consecutivo, né tanto meno la prassi seguita dal Consiglio dei ministri in punto di impugnazione delle leggi regionali”; dall'altro, che nel giudizio principale, “non essendovi un giudizio *a quo* rispetto al quale svolgere un vaglio sulla rilevanza, non assume alcun rilievo la descrizione del quadro fattuale”.

Secondo la sentenza n. **65**, seppur sinteticamente, “il ricorso individua le ragioni del prospettato contrasto”.

La sentenza n. **184** ha affermato che il ricorso “risulta sorretto da argomentazioni sufficienti e da motivazioni idonee a far comprendere il senso delle singole censure”, le quali, pertanto “risultano sufficientemente chiare per poter essere affrontate nel merito”.

Per la sentenza n. **186** la motivazione del ricorso, “pur essendo molto succinta, raggiunge la soglia di ammissibilità”.

La sentenza n. **196** ha ritenuto da un lato la censura, “pur se sinteticamente argomentata”, ammissibile in quanto “motivata per mezzo di rinvio interno alle doglianze” rivolte contro altro articolo impugnato; dall'altro, che la disposizione censurata e il parametro costituzionale risultassero “individuati in modo chiaro”, lasciando emergere anche “la ragione delle impugnazioni”, pur nell'ambito di una censura “sinteticamente motivata”.

Per la sentenza n. **211**, se è vero che le censure del ricorrente sono incentrate su una delle norme impugnate, ciò, tuttavia, non comporta l'inammissibilità della questione promossa in relazione al comma successivo, “perché l'intervento del legislatore provinciale è unitario: con le due previsioni impugnate esso ha inciso sulla stessa disposizione”. In altri termini, poiché la modifica recata con il secondo comma “è una conseguenza logica e proporzionale” della scelta operata con il primo, “le censure rivolte a quest'ultimo si estendono” anche al secondo comma.

2.2. La notifica del ricorso; i termini per ricorrere

L'art. 127, primo comma, Cost., prevede che il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione possa proporre ricorso dinanzi alla Corte. Tale regola è ribadita dall'art. 31, comma secondo, della legge n. 87 del 1953. Il successivo art. 32 prevede che, entro lo stesso termine, la questione di legittimità costituzionale di una legge dello Stato è promossa dal Presidente della Giunta mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato al Presidente del Consiglio dei ministri.

Non sono state sanzionate con l'inammissibilità questioni proposte tardivamente.

Neppure la Corte ha dovuto respingere eccezioni di inammissibilità delle questioni per presunti vizi concernenti la notifica del ricorso, in quanto ad esempio effettuata presso la sede dell'Avvocatura generale dello Stato anziché presso quella del Presidenza del Consiglio dei ministri oppure in quanto non estesa anche alle regioni controinteressate.

2.3. I rapporti con la delibera autorizzativa

Particolare importanza viene attribuita alla delibera con la quale lo Stato, le Regioni e le Province autonome si determinano all'impugnazione.

Secondo il costante orientamento richiamato dalle sentenze nn. **161, 188, 196**, “nei giudizi in via principale deve sussistere una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione”. Pertanto, l'omessa indicazione della disposizione impugnata o del parametro nell'atto autorizzativo al ricorso o nell'allegata relazione, cui esso rinvia, “comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere le relative questioni e, dunque, la loro inammissibilità” (sentenza n. **196**).

Talvolta la Corte ha ritenuto inammissibili questioni sollevate in riferimento a parametri (sentenze nn. **161, 184, 196**) ovvero aventi ad oggetto disposizioni statali o regionali (sentenza n. **196**) non presenti o non richiamate nella delibera a impugnare del Consiglio dei ministri o di Giunta regionale. La Corte non ha dovuto invece soffermarsi su difetti di motivazione delle delibere.

La sentenza n. **161** ha rilevato che la delibera del Consiglio dei ministri “non contiene traccia” del parametro costituzionale evocato.

La sentenza n. **184** ha rilevato, d'ufficio, “l'assenza del parametro nella delibera di proposizione del ricorso approvata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri”, evidenziando, peraltro, che “il ricorso indica tale parametro solo nel titolo della prima parte motiva, senza sviluppare la censura nella parte descrittiva”.

La sentenza n. **196** ha evidenziato che “la disposizione impugnata non risulta indicata né nell'atto autorizzativo al ricorso del Consiglio dei ministri, né nell'allegata relazione, cui esso rinvia”; riscontrando poi lo stesso difetto di corrispondenza quanto alla “necessaria indicazione del parametro”. Ancora, la medesima pronuncia ha sanzionato con l'inammissibilità altra questione per la quale le ragioni dell'impugnazione venivano espresse *per relationem* “mediante il rinvio a quanto sostenuto per l'inesistente impugnazione” di altro articolo della stessa legge regionale, con la conseguenza che tale “rimando si risolve in un rinvio a vuoto”, non risultando indicati, in relazione all'articolo impugnato, “né i parametri, né i motivi dell'impugnazione”.

Talvolta la Corte ha respinto eccezioni di inammissibilità delle questioni per mancanza di corrispondenza tra il ricorso e la delibera di impugnazione (sentenze nn. **186 e 188**) o per altri vizi formali (sentenza n. **188**).

Con la sentenza n. **186** la Corte ha ritenuto che un mero “passaggio del ricorso”, contenente un “riferimento implicito” ad altro comma della norma impugnata, sia “inidoneo a tradursi in un'autonoma questione di legittimità costituzionale”. “Interpretando l'atto di impugnazione alla luce della delibera del Consiglio dei ministri”, è da ritenere che il riferimento implicito alla norma transitoria, abbia “solo lo scopo di rafforzare la censura” relativa a taluni articoli, “non quello di impugnare” anche un determinato comma ulteriore. Similmente, anche la sentenza n. **188** ha rilevato che un inciso “sprovvisto del relativo parametro e del tutto privo di motivazione (...) appare inidoneo a fondare una autonoma questione di legittimità costituzionale”.

La sentenza n. **188** ha evidenziato che, per quanto concerne il “titolo della legge” e la “pubblicazione nel B.U.R.” la deliberazione governativa e il ricorso coincidono. Quanto all'uso indistinto di diverse espressioni, relative alla versione originaria e alla versione modificata della disposizione, “le due deliberazioni di autorizzazione governativa, adottate nella stessa data e riferite distintamente alle due leggi regionali, rendono chiara la volontà del Governo di impugnare sia il testo originario (...) sia il testo risultante dalla modifica, oggetto del distinto ricorso”. Condividendo l'assunto della difesa, pertanto, “il riferimento alla disciplina sopravvenuta ha una funzione meramente ricostruttiva e non altera il perimetro dell'impugnazione concernente la disposizione originaria”.

Ancora, la sentenza n. **188**, nel respingere l'eccezione di inammissibilità del ricorso “perché la disposizione impugnata e i parametri costituzionali non sarebbero indicati nella deliberazione del Consiglio dei ministri, ma soltanto nella allegata relazione del Dipartimento per gli affari regionali”, ha evidenziato che la deliberazione governativa indica che la legge regionale è impugnata “secondo i termini e le

motivazioni di cui all'allegata relazione (...) che puntualmente identifica le disposizioni impugnate (...) e, dunque, il testo come modificato (...) e i relativi parametri".

3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

Il giudizio in via principale ha ad oggetto atti legislativi dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome.

7 decisioni hanno avuto ad oggetto fonti legislative statali (sentenze nn. **45, 114, 136, 152, 200**; ordinanze nn. **17 e 54**); 17 pronunce hanno riguardato leggi di Regioni ordinarie (sentenze nn. **32, 48, 57, 64, 65, 89, 106, 122, 131, 134, 161, 186, 188, 196, 204, 218**; ordinanza n. **92**); 8 decisioni hanno interessato leggi di Regioni speciali (sentenze nn. **28, 84, 126, 177, 184, 194, 198**; ordinanza n. **169**); 4 pronunce hanno investito leggi delle Province autonome (sentenze nn. **22, 80, 211**; ordinanza n. **29**).

In dettaglio, delle **29** decisioni rese su ricorsi statali, **3** pronunce hanno riguardato la Regione Calabria (sentenze nn. **32, 106, 134**), **1** la Regione Campania (sentenza n. **64**), **8** la Regione Puglia (sentenze nn. **48, 57, 65, 122, 131, 161, 188**; ordinanza n. **92**), **5** la Regione Sardegna (sentenze nn. **28, 84, 177, 184, 198**), **3** la Regione Siciliana (sentenze nn. **126 e 194**; ordinanza n. **169**), **5** la Regione Toscana (sentenze nn. **89, 186, 196, 204, 218**), **3** la Provincia autonoma di Bolzano (sentenze nn. **22 e 80**; ordinanza n. **29**), **1** la Provincia autonoma di Trento (sentenza n. **211**).

La sentenza n. **89** ha ritenuto ammissibile l'impugnazione di una disposizione regionale intervenuta a novellare il preambolo di una precedente legge regionale, in quanto essa rivelava "un contenuto normativo innovativo e precettivo, piuttosto che meramente descrittivo (...) delle ragioni sottese alla adozione della legge" stessa.

La sentenza n. **134**, nel disattendere un'eccezione d'inammissibilità proposta dalla difesa regionale, sollevata deducendo che la norma impugnata "recherebbe una disciplina analoga a quella prevista dal piano per il Parco del Pollino", ha rilevato che tale circostanza "non può in alcun modo incidere sull'ammissibilità delle censure formulate dal ricorrente, che attengono, com'è ovvio, al solo piano legislativo".

4. Il parametro del giudizio

4.1. I parametri invocati

La violazione del principio di leale collaborazione risulta dedotta nelle sentenze nn. **32, 45, 136, 152, 200** e nelle ordinanze nn. **17 e 54**.

È stata altresì denunciata la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. che prescrive al legislatore statale e regionale il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (sentenze nn. **28, 48, 80, 89, 134, 136, 184, 196**; ordinanze nn. **29, 92**). Sui rapporti tra l'ordinamento interno e le fonti sovranazionali si rinvia *infra*, Parte II, cap. IV.

In numerosi casi le questioni di costituzionalità sono state prospettate in riferimento (anche) agli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, per asserita lesione delle competenze fissate nelle suddette fonti o nelle disposizioni di attuazione (sentenza n. **136**; ordinanze nn. **17 e 54**) ovvero per presunta eccedenza da tali competenze (sentenze nn. **22, 28, 80, 84, 126, 177, 184, 198, 211**; ordinanze nn. **29, 169, 194**).

4.2. La diversa posizione costituzionale dello Stato e delle autonomie (la "ridondanza")

Lo spettro dei parametri deducibili nel giudizio in via principale si può presentare più o meno ampio in funzione della circostanza che il ricorrente sia lo Stato ovvero una Regione o una Provincia autonoma.

Quando il giudizio è radicato a seguito di un ricorso statale, le questioni di legittimità costituzionale non devono essere necessariamente costruite come conflitti competenziali, ben potendo esse riguardare la violazione di parametri diversi da quelli che regolano i rapporti tra Stato e Regioni.

La Corte è stata così frequentemente sollecitata dallo Stato a giudicare di asserite lesioni di parametri riconducibili al Titolo V della Parte II della Costituzione unitamente a quelle di altri parametri (sentenze nn. **28, 48, 57, 64, 106, 122, 126, 131, 134, 161, 184, 186, 188, 198, 211, 218**; ordinanze nn. **29, 169, 194**), ma non anche esclusivamente della pretesa violazione di norme costituzionali estranee al riparto di competenze.

I precedenti rilievi non valgono allorché sia una Regione o una Provincia autonoma a proporre ricorso, le cui censure, di regola e salvi i casi di “ridondanza”, non possono essere proposte in relazione a parametri diversi da quelli attributivi di competenze costituzionalmente garantite.

La Corte non ha dovuto dichiarare inammissibili censure regionali per difetto di adeguata motivazione sulla ridondanza.

Essa ha tuttavia respinto una relativa eccezione. La sentenza n. **152** ha ritenuto una questione ammissibile in quanto è stato “chiaramente individuato l’ambito di competenza legislativa indirettamente inciso dalla disciplina statale e adeguatamente illustrato il requisito di ridondanza, evidenziando, inoltre, l’interesse della ricorrente a fare valere la censura, che deriverebbe dalla necessità di una *par condicio* tra le regioni nell’adozione di misure statali di coordinamento finanziario”.

4.3. L’ordine di priorità nell’esame delle censure

Con un ricorso può essere prospettata una pluralità di questioni e la Corte, per costante giurisprudenza, può avvalersi della facoltà di decidere l’ordine in cui esaminarle, anche sulla base di un criterio di pregiudizialità logica (sentenze nn. **122**, **152**, **196**).

La sentenza n. **196** si è avvalsa del potere di decidere l’ordine delle questioni da affrontare “anche alla luce del senso complessivo del ricorso”.

5. L’interesse a ricorrere

Alcune decisioni, nel trattare la tematica dell’interesse a ricorrere, si sono occupate dell’effettiva sussistenza di un interesse alla decisione e delle vicende incidenti sul persistere dello stesso.

5.1. La nozione e la verifica della sua sussistenza

Costituisce condizione per ottenere una pronuncia di merito la sussistenza di un interesse attuale all’impugnazione. Sono, pertanto, votate a una pronuncia di inammissibilità questioni caratterizzate dall’inidoneità dell’intervento invocato a garantire la realizzazione del risultato avuto di mira dal ricorrente.

La Corte, tuttavia, non ha dovuto occuparsi della verifica della sussistenza dell’interesse alla decisione, né sanzionando con l’inammissibilità, né respingendo eventuali eccezioni.

5.2. L’irrilevanza dell’acquiescenza

Secondo il consolidato orientamento ripreso dalla sentenza n. **22**, l’istituto dell’acquiescenza non opera nei giudizi in via principale, “atteso che la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l’effetto di reiterare la lesione da cui deriva l’interesse a ricorrere” (in termini simili le sentenze nn. **196** e **218**). Sotto il profilo della mancata impugnazione di altre leggi regionali, la sentenza n. **64**, ha precisato che “l’ammissibilità dell’impugnazione, in termini di tempestività e di sussistenza dell’interesse a ricorrere, deve essere valutata in relazione alle singole leggi adottate; l’acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impuginate, la cui eventuale illegittimità costituzionale, del resto, ben può essere fatta valere, nei modi previsti dall’ordinamento, in via incidentale”.

In alcuni casi sono state respinte eccezioni di inammissibilità per asserita acquiescenza.

Secondo la sentenza n. **22**, la circostanza che la normativa censurata risulti analoga alla precedente disciplina, non impugnata, contenuta in altra legge urbanistica provinciale “non è ostativa all’esame delle questioni promosse dallo Stato nel presente giudizio”.

La sentenza n. **89**, nel respingere l’eccezione, ha direttamente rilevato che in realtà essa è “inconferente, in quanto sollevata nei confronti di una censura non formulata nel ricorso”.

La sentenza n. **64** ha aggiunto che “nessun rilievo può essere attribuito alla circostanza, dedotta dalla Regione resistente, che analoghe leggi regionali volte a impedire l’operatività del principio del terzo mandato consecutivo non sono state impuginate dal Presidente del Consiglio dei ministri”.

Per la sentenza n. **196**, non è fondato l’argomento, dedotto dalla resistente, secondo cui le questioni in esame dovrebbero essere destinate a una pronuncia di non fondatezza in quanto la disciplina impugnata è

riproduttiva di quanto già contenuto nell'abrogata legge regionale, in precedenza non impugnata.

La sentenza n. **218** ha evidenziato che la norma impugnata “amplia i destinatari”, dunque, rispetto alla precedente, “essa estende l’ambito della disposizione considerata limitativa del diritto di proprietà”.

5.3. Le vicende dell’interesse

Può avvenire che, nelle more del giudizio in via principale, le disposizioni censurate subiscano modificazioni, nel qual caso si pone il problema dell’ammissibilità del trasferimento della questione sulla norma che ha sostituito quella impugnata, ancorché nei confronti della stessa non sia stato proposto ricorso.

La persistenza dell’interesse al ricorso e alla decisione può essere condizionata da vicende che riguardano le disposizioni oggetto del giudizio o, più in generale, il quadro normativo di riferimento e sono suscettibili di determinare un esito processuale di cessazione della materia del contendere o di estinzione.

5.3.1. La cessazione della materia del contendere

La modifica, la sostituzione e l’abrogazione della disposizione impugnata ovvero il mutamento del quadro normativo, in data successiva al ricorso e in senso satisfattivo dell’interesse del ricorrente, conducono alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere soltanto quando la norma modificata o abrogata non abbia avuto *medio tempore* attuazione. Ove non ricorra quest’ultima circostanza, è generalmente constatata la permanenza dell’interesse alla pronuncia di merito (sentenze nn. **28, 89, 122**), se del caso anche solo limitatamente ad un determinato arco temporale.

La sentenza n. **122** ha anche precisato che “il giudizio in via principale è condizionato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto, dovendosi individuare l’interesse a proporre e a coltivare il ricorso nella tutela delle competenze legislative per come ripartite nella Costituzione: il corretto inquadramento delle competenze legislative rappresenta, in questo senso, l’utilità che ci si attende dalla pronuncia richiesta”.

La sentenza n. **28** ha escluso la possibilità di una pronuncia di cessazione della materia del contendere in quanto “l’assessorato regionale competente ha comunicato la sospensione del procedimento”.

La sentenza n. **89** ha rilevato che “non vi sono elementi dai quali desumere che le disposizioni impugnate non hanno ricevuto applicazione *medio tempore*. Al contrario, come emerso in udienza, risultano avviate, proprio sulla base della normativa impugnata, procedure selettive di nuovi concessionari balneari”.

Secondo la sentenza n. **122**, a prescindere da ogni considerazione sulla mancata applicazione dell’articolo impugnato, “esso non è stato né abrogato né modificato in senso satisfattivo delle pretese avanzate nel ricorso”.

Non vi sono state pronunce che invece hanno constatato la sussistenza delle condizioni previste per la dichiarazione di cessazione della materia del contendere.

5.3.2. L’estinzione del giudizio

Il difetto sopravvenuto di interesse può essere reso manifesto attraverso la formale rinuncia (anche parziale) al ricorso, che produce, se accettata, l’estinzione del giudizio (ordinanze nn. **17, 29, 92, 194**).

In generale, l’ordinanza n. **17** ha rammentato che, ai sensi dell’art. 25 delle norme integrative, “la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita, determina l’estinzione del processo” (analogamente le ordinanze nn. **29, 92, 194**).

L’ordinanza n. **169**, tuttavia, ha stabilito che “la rinuncia al ricorso, in mancanza di costituzione della resistente, comporta l’estinzione del processo”. In tale ipotesi, l’estinzione è stata dichiarata sulla base del fatto che, essendo stata la norma impugnata abrogata e non avendo essa trovato *medio tempore* applicazione, erano “venute meno le ragioni che avevano condotto all’impugnazione”.

6. La riunione e la separazione dei giudizi

I ricorsi definiti nel 2025 hanno registrato **3** casi di riunione (sentenze nn. **114 e 188**; ordinanza n. **29**) e **3** di separazione (sentenze nn. **131, 186, 188**).

In un’occasione, la Corte ha separato le questioni proposte con il medesimo ricorso e le ha

contestualmente riunite con quesiti omogenei sollevati in altri ricorsi (sentenza n. **188**). Tale tecnica è impiegata nel caso di una pluralità di ricorsi promossi avverso un medesimo atto normativo, ivi inclusi gli eventuali interventi di modifica di esso, e caratterizzati dall'impugnazione di disposizioni dal contenuto eterogeneo. Le singole questioni prospettate nei diversi ricorsi vengono prima separate e poi riunite in un unico giudizio affinché con una sola decisione possano essere risolti quesiti omogenei, sia pure sollevati da più di un ricorso.

Con riferimento alle impugnative statali di leggi regionali, la riunione di diversi ricorsi è stata disposta in considerazione della “pretesa violazione di parametri in larga misura coincidenti” e della proposizione “di argomentazioni sostanzialmente analoghe” (ordinanza n. **29**), oppure della “sostanziale identità delle questioni” (sentenza n. **188**).

Per quanto concerne le impugnative regionali di leggi statali, i giudizi sono stati riuniti in considerazione del fatto che diversi ricorsi promuovono “questioni in parte analoghe con riguardo sia alle disposizioni impugnate, sia ai parametri costituzionali evocati” (sentenza n. **114**).

7. Il contraddittorio di fronte alla Corte

7.1. La costituzione delle parti

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

Nelle **7** pronunce che hanno definito ricorsi delle Regioni (sentenze nn. **45, 114, 136, 152, 200**; ordinanze nn. **17 e 54**), lo Stato risulta sempre costituito.

Con riferimento alle **29** pronunce che hanno deciso o comunque interessato ricorsi statali (sentenze nn. **22, 28, 32, 48, 57, 64, 65, 80, 84, 89, 106, 122, 126, 131, 134, 161, 177, 184, 186, 188, 196, 198, 204, 211, 218**; ordinanze nn. **29, 92, 169, 194**), le **3** ipotesi di mancata costituzione delle Regioni e delle Province autonome hanno riguardato giudizi che hanno avuto i seguenti esiti: illegittimità costituzionale (sentenza n. **131**); inammissibilità e non fondatezza (sentenza n. **161**); estinzione (ordinanza n. **169**).

In particolare, i casi di mancata costituzione hanno interessato la Regione Puglia (sentenze nn. **131 e 161**) e la Regione Siciliana (ordinanza n. **169**). Va precisato che, nel giudizio di cui alla sentenza n. **131**, la mancata costituzione è stata solo parziale, in quanto, pur essendo state impugnate diverse disposizioni, non sono state svolte difese con riguardo ad una sola di esse, poi raggiunta da dichiarazione di illegittimità costituzionale.

In alcuni giudizi, ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle norme integrative, sono stati formulati quesiti alle parti, che vi hanno dato risposta nel corso dell'udienza pubblica (sentenza n. **4**; ordinanza n. **21**).

7.2. L'intervento di terzi

I giudici hanno altresì ribadito il tradizionale insegnamento secondo cui “nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione, salva l'ipotesi, in via del tutto eccezionale, in cui la legge impugnata incida specificamente sulla sfera di attribuzione costituzionale di altre regioni o province autonome” (sentenza n. **28**).

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale “si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, né di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione, salva l'ipotesi, in via del tutto eccezionale, in cui la legge impugnata incida specificamente sulla sfera di attribuzione costituzionale di altre regioni o province autonome” (sentenze nn. **134 e 184**). Ciò in quanto, come precisato dalle stesse sentenze, il giudizio in via di azione “non scaturisce da una controversia concreta rispetto alla quale possa configurarsi l'interesse di specifici soggetti, vertendo piuttosto sulla astratta conformità a Costituzione della legge impugnata”.

Tale orientamento è stato confermato anche a seguito delle modifiche alle norme integrative apportate nel 2020, non incidendo esse “sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale” (sentenza n. **28**).

L'ordinanza dibattimentale, letta all'udienza del 14 gennaio 2025 e allegata alla sentenza n. **28**, ha

dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio della società RWE Renewables Italia srl.

L'ordinanza dibattimentale, letta all'udienza dell'8 luglio 2025 e allegata alla sentenza n. **134**, ha dichiarato inammissibili gli interventi in giudizio dei Consorzi legno valle del Mercure e agricolo forestale biomasse Calabria, dei Comuni di Laino Borgo, Castelluccio Inferiore, Castelluccio Superiore, Laino Castello, Lauria, Mormanno e Papasidero, nonché dell'Associazione forum ambientalista ODV. Per quanto riguarda quest'ultima associazione, l'inammissibilità è stata dichiarata per l'assorbente profilo relativo alla tardività del deposito del relativo atto di intervento, effettuato oltre il termine previsto dagli artt. 4, comma 3, e 31, comma 1, delle Norme integrative.

L'ordinanza dibattimentale, letta all'udienza pubblica del 7 ottobre 2025 e allegata alla sentenza n. **184**, ha dichiarato inammissibili gli interventi in giudizio delle società Ortus Power Resources Italy srl, OPR Sun 8 srl, OPR Sun 11 srl, OPR Sun 17 srl, OPR Sun 30 srl, Pacifico Lapislazzuli srl, FRV Italia srl, EF Agri - società agricola arl, Maple Tree Solar srl, DRen Solare 12 srl, Lightsource Renewable Energy Italy spv 22 srl, DRen Solare 8 srl, DRen Solare 15 srl, ANT srl, EVO srl, Iberdrola Renovables Italia spa, ERG Wind Energy srl, Engie Trexenta srl, Engie Mistral srl, nonché RWE Renewables Italia srl..

8. Le decisioni della Corte

Le **36** decisioni rese nel 2025 sono costituite da **30** sentenze e **6** ordinanze.

Fondamentale è la distinzione tra le decisioni processuali (o di rito) e le decisioni sostanziali (o di merito); ad esse possono affiancarsi eventuali provvedimenti interlocutori, quali ordinanze dibattimentali, istruttorie e cautelari.

8.1. I provvedimenti interlocutori

A) L'intervento di terzi

Sono state pronunciate **3** ordinanze lette in udienza (nei giudizi definiti con le sentenze nn. **28, 134, 184**), tutti concernenti l'inammissibilità di interventi in giudizio.

B) Le ordinanze istruttorie

L'ordinanza n. **54**, riservando ogni decisione, ha disposto che, entro sessanta giorni dalla sua comunicazione, la Ragioneria generale dello Stato dovesse depositare in cancelleria una relazione in ordine alla riprogrammazione della fonte di finanziamento di alcuni progetti di edilizia e urbanistica a carico del Fondo complementare al PNRR.

8.2. Le decisioni processuali

Le decisioni processuali comprendono dichiarazioni di inammissibilità delle questioni e di estinzione del giudizio.

A) L'inammissibilità delle questioni

Le pronunce contenenti dispositivi di inammissibilità sono state **14** (sentenze nn. **22, 45 – 2 dispositivi –, 48, 106, 126, 134, 136, 152, 161, 184 – 2 dispositivi –, 186 – 2 dispositivi –, 188 – 2 dispositivi –, 196 – 5 dispositivi –, 218**), per un totale di **22** dispositivi.

L'inammissibilità è stata dichiarata per difetti riscontrati in ordine alla motivazione delle censure, delle questioni o del ricorso (sentenze nn. **45, 48, 106, 126, 134, 136, 161, 184, 186, 188, 196, 218**); all'individuazione del parametro (sentenze nn. **22, 106, 126, 134, 152, 188**); alla ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento (sentenza n. **106**); per il difetto di corrispondenza tra il ricorso e la delibera governativa di autorizzazione all'impugnazione (sentenze nn. **161, 184, 196**).

B) L'estinzione del giudizio

Le pronunce che contengono un dispositivo di estinzione a seguito di rinuncia al ricorso, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative, sono state **5** (ordinanze nn. **17, 29, 92, 169, 194**), per un totale di **5** dispositivi.

In tutti i casi l'estinzione ha riguardato l'intero processo e, dunque, è stata dichiarata con ordinanza. L'estinzione solo parziale del giudizio è invece solitamente dichiarata con sentenza.

L'estinzione ha sempre fatto seguito alla formale accettazione, ad opera della parte resistente costituitasi in giudizio, della rinuncia del ricorrente all'impugnazione (ordinanze nn. **17, 29, 92, 194**), tranne in un caso, nel quale l'estinzione è stata dichiarata in mancanza di costituzione della resistente (ordinanza n. **169**).

8.3. Le decisioni di rigetto

A) La non fondatezza delle questioni

Le decisioni che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **17** (sentenze nn. **32, 45 – 2 dispositivi –, 48, 57, 65, 84, 114, 136 – 3 dispositivi –, 152 – 2 dispositivi –, 161, 177, 184 – 2 dispositivi –, 186 – 6 dispositivi –, 196 – 2 dispositivi –, 200, 204 – 3 dispositivi –, 218 – 3 dispositivi –**), per un totale di **32** dispositivi.

Nella maggior parte dei casi la decisione di non fondatezza è derivata dal riscontro della mancata lesione dei parametri invocati (sentenze nn. **32, 45, 48, 57, 65, 84, 114, 136, 152, 161, 177, 184, 186, 196, 200, 204, 218**).

La ritenuta ragionevolezza della censurata disciplina legislativa ha concorso a determinare gli esiti di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **152, 186, 196, 204, 218**.

L'inconferenza degli evocati parametri ha determinato o concorso a determinare la declaratoria di non fondatezza di cui alla sentenza n. **161**.

Anche nell'ambito del giudizio in via principale si può rilevare l'impiego di variegati strumenti ermeneutici. Le sentenze nn. **32, 184** (in uno dei due capi), **196** (in uno dei due capi) presentano il dispositivo tipico delle decisioni interpretative, le quali formalmente dichiarano una questione non fondata "nei sensi di cui in motivazione", facendo così riferimento all'interpretazione corretta delle disposizioni impugnate fornita in motivazione e idonea a fugare i proposti dubbi di legittimità costituzionale.

Si riscontrano, inoltre, sentenze di rigetto che, pur non recando traccia nel dispositivo, possono dirsi, nella sostanza, interpretative in quanto offrono la corretta esegesi della disposizione impugnata (sentenze nn. **84, 200, 204**) ovvero riconoscono un erroneo presupposto ermeneutico o argomentativo (sentenze nn. **186 e 196**).

8.4. Le decisioni di accoglimento

Le pronunce che recano almeno un dispositivo di illegittimità costituzionale sono state **15** (sentenze nn. **22, 28, 57, 64, 80, 89, 114 – 2 dispositivi –, 122, 131 – 2 dispositivi –, 134 – 2 dispositivi –, 184 – 6 dispositivi –, 196 – 20 dispositivi –, 198 – 2 dispositivi –, 204, 211**), per un totale di **43** dispositivi.

In dettaglio, delle sentenze di accoglimento, **1** ha riguardato lo Stato (sentenza n. **114**), **1** la Regione Calabria (sentenza n. **134**), **1** la Regione Campania (sentenza n. **64**), **3** la Regione Puglia (sentenze nn. **57, 122, 131**), **3** la Regione Sardegna (sentenze nn. **28, 184, 198**), **3** la Regione Toscana (sentenze nn. **89, 196, 204**), **2** la Provincia autonoma di Bolzano (sentenze nn. **22 e 80**) e **1** la Provincia autonoma di Trento (sentenza n. **211**).

A) Le sentenze di accoglimento integrale

Dichiarazioni di illegittimità costituzionale di intere disposizioni di legge sono contenute in **12** pronunce (sentenze nn. **22, 28, 80, 89, 114 – 2 dispositivi –, 122, 134, 184 – 4 dispositivi –, 196 – 13 dispositivi –, 198, 204, 211**), per un totale di **28** dispositivi.

Queste declaratorie hanno investito uno o più articoli o commi, senza mai riguardare un atto legislativo nel suo complesso.

In alcuni casi è stato precisato che, in seguito alla dichiarazione di illegittimità della norma impugnata, alcune residue disposizioni della medesima legge restano prive di "autonomia rilevanza e significatività" (sentenza n. **89**), così imponendo l'estensione della declaratoria di illegittimità costituzionale.

Il capo di dispositivo della sentenza n. **204** reca, al proprio interno, sia declaratorie di accoglimento integrale, sia una declaratoria ablativa.

B) Le sentenze ablative

Le pronunce che contengono dispositivi di natura ablativa sono state **6** (sentenze nn. **57, 64, 184, 196 – 3 dispositivi –**, **198, 204**), per un totale di **8** dispositivi. Tali decisioni erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata ovvero incidono direttamente sul relativo testo, che viene caducato “limitatamente alle parole” (sentenze nn. **57, 64, 184, 196 – 3 dispositivi –**, **204**) o limitatamente al “periodo del comma” (sentenza n. **198**) specificamente indicati in dispositivo.

Il capo di dispositivo della sentenza n. **204** reca, al proprio interno, sia declaratorie di accoglimento integrale, sia una declaratoria ablativa.

C) Le sentenze sostitutive

Le decisioni contenenti un dispositivo di natura sostitutiva sono state **3** (sentenze nn. **131 – 2 dispositivi –**, **134, 196 – 3 dispositivi –**), per un totale di **6** dispositivi. Tali pronunce sostituiscono un precetto costituzionalmente illegittimo con altro conforme a Costituzione, dichiarando la norma impugnata illegittima “nella parte in cui prevede” (sentenza n. **131**), “dispone” (sentenze nn. **134 e 196**) una data regola, “anziché” (sentenze nn. **131 – 2 dispositivi –**, **134, 196 – 3 dispositivi –**) la norma costituzionalmente imposta o compatibile.

D) Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in via consequenziale

Le decisioni contenenti un dispositivo di illegittimità costituzionale consequenziale, adottato ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono state **2** (sentenze nn. **184 e 196**), per un totale di **2** dispositivi.

Nella sentenza n. **184** la declaratoria è stata estesa alla norma che prevedeva una delega alla Giunta regionale volta a definire criteri e procedure per le fasi previste da un procedimento già dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Il dispositivo della sentenza n. **196**, di natura ablativa, dichiara l’illegittimità costituzionale in via consequenziale limitatamente alle parole ivi specificamente indicate.

9. La correzione degli errori materiali

L’ordinanza n. **6** ha disposto la correzione di un errore materiale presente in un capo di dispositivo della sentenza n. 192 del 2024. L’ordinanza n. **18** ha inserito un nuovo capo, di inammissibilità, nel dispositivo della sentenza n. 175 del 2024.

Capitolo III

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

1. Premessa

Nel 2025 la Corte ha reso 5 decisioni in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra enti (sentenze nn. 26, 42, 148, 149, 163).

2. I profili soggettivi

2.1. La legittimazione a ricorrere e a resistere

La legittimazione a ricorrere e a resistere spetta esclusivamente agli organi chiamati a manifestare in via definitiva la volontà dell'ente: il Presidente del Consiglio dei ministri per lo Stato e il Presidente della Giunta per la Regione, previa deliberazione dei rispettivi organi collegiali.

Tanto premesso, la Corte ha dovuto perimetrare l'area dei soggetti legittimati a resistere.

La sentenza n. 148 ha dichiarato inammissibile il ricorso promosso dalla Regione Sardegna nei confronti del Ministero della giustizia avverso l'ordinanza-ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari, con cui è stata imposta la decadenza dalla carica di Presidente della Regione Sardegna del candidato eletto Alessandra Todde. Il Ministro della giustizia è stato irrualmente chiamato in giudizio, in quanto privo di legittimazione passiva. Fermo restando che esso non può, in linea di principio, essere parte di un conflitto tra Stato e Regioni, non pare dubbio, nel caso di specie, che l'atto impugnato è stato emanato da un'autorità, il Collegio regionale di garanzia elettorale, che si distingue dal Governo e non è dipendente da esso.

Il difetto di legittimazione passiva del Ministro della giustizia è stato rilevato anche nella sentenza n. 149, ma superato da un profilo di inammissibilità che "costituisce un *prius* logico" rispetto a tale eccezione, ovvero il difetto del requisito dell'attualità della lesione (*infra*, par. 3.2.).

Sono state, al contrario, respinte eccezioni di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione passiva.

La sentenza n. 148, rilevata la natura statale del Collegio regionale di garanzia elettorale, ha ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri è stato chiamato in giudizio "in modo coerente con la prescrizione dell'art. 27, comma 1, delle Norme integrative, ossia in veste di organo rappresentativo dello Stato, quest'ultimo, naturalmente, inteso, (...) non come persona giuridica, bensì come sistema ordinamentale complesso e articolato, costituito da organi, con o senza personalità giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali.

Secondo la stessa pronuncia, la natura statale dell'organo di controllo consente altresì di confutare l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di alterità soggettiva tra la ricorrente (Regione Sardegna) e l'organo che ha emanato l'atto (il Collegio). Il legislatore regionale sardo ha infatti operato un mero richiamo all'istituzione, già avvenuta a livello statale, del Collegio di garanzia operante nel territorio della Sardegna, senza istituire un apposito e diverso organo amministrativo regionale. Correttamente, pertanto, la Regione ha evocato in giudizio lo Stato e, per esso, il Presidente del Consiglio dei ministri in un conflitto avente ad oggetto la legittimità di un atto emesso da un'autorità non "incardinata nell'organizzazione amministrativa" della Regione ma, piuttosto, "riferibile all'ampia nozione di Stato" elaborata dalla giurisprudenza costituzionale.

2.2. Le parti dei conflitti

I conflitti decisi nel 2025 sono stati tutti promossi da Regioni nei confronti dello Stato.

In particolare, il conflitto deciso dalla sentenza n. **26** è stato promosso dalla Regione Calabria nei confronti dello Stato (in relazione ad un'ordinanza della Corte di Cassazione).

Il conflitto definito dalla sentenza n. **42** è stato promosso dalla Regione Sardegna nei confronti dello Stato (in relazione ad una sentenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche).

Il conflitto risolto dalla sentenza n. **148** è stato promosso dalla Regione Sardegna nei confronti dello Stato (in relazione ad un'ordinanza-ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari). La stessa sentenza ha dichiarato inammissibile il ricorso promosso nei confronti del Ministro della giustizia (*supra*, par. 2.1.) e ritenuto ammissibile la costituzione in giudizio del Collegio regionale, parte necessaria in quanto organo che ha emanato l'atto oggetto del giudizio (*infra*, par. 5.2.).

Il conflitto deciso dalla sentenza n. **149** è stato promosso dalla Regione Sardegna nei confronti dello Stato, del Ministero della giustizia e del Tribunale di Cagliari (in relazione ad una sentenza di quest'ultimo organo).

Il conflitto risolto dalla sentenza n. **163** è stato promosso dalla Regione Calabria nei confronti dello Stato (in relazione ad un decreto interministeriale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, adottato di concerto con il Ministero dell'interno, nonché alle relative circolari attuative).

2.3. L'intervento di terzi

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra enti è considerato un processo di parti, cui possono partecipare solo i soggetti titolari delle attribuzioni costituzionali in conflitto. Pertanto, “di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi” (sentenza n. **42**).

La Corte tuttavia, in casi eccezionali, ammette l'intervento di soggetti terzi che dimostrino di essere titolari di un interesse qualificato. Non può infatti escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito del conflitto, cui deve pertanto essere consentito di far valere le proprie ragioni di fronte alla Corte costituzionale.

La sentenza n. **42** ha ribadito l'ammissibilità dell'intervento in giudizio di ENEL produzione spa, già dichiarata con ordinanza dibattimentale letta all'udienza del 12 marzo 2025. Il giudizio, infatti, era “suscettibile di incidere in maniera immediata e diretta sulla situazione soggettiva di ENEL produzione spa, il cui ricorso è stato accolto con il provvedimento giurisdizionale oggetto del conflitto”.

Nei conflitti di cui alle sentenze nn. **148** e **149** ha spiegato intervento *ad opponendum* R.F., in qualità di componente del Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari, che peraltro ha dichiarato di rinunciare nel corso dell'udienza pubblica di discussione.

3. I profili oggettivi

3.1. Gli atti impugnabili e i comportamenti censurabili

Costituisce atto idoneo a innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi atto o comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che, anche se preparatorio o non definitivo, sia comunque diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni costituzionali o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità del suo esercizio (sentenze nn. **148** e **149**; in termini analoghi la sentenza n. **163**).

3.2. La lesione delle attribuzioni e il tono costituzionale del conflitto

La sentenza n. **163** ha precisato che le Regioni possono proporre ricorso per conflitto di attribuzione tra enti, ai sensi dell'art. 39, primo comma, della legge n. 87 del 1953, “quando lamentino non una qualsiasi violazione di principi costituzionali, bensì la lesione di una propria competenza legislativa o regolamentare”.

Il conflitto deve essere connotato da tono costituzionale e, a tal fine, “è sufficiente la prospettazione, da parte della ricorrente, che siano state lese le sue competenze costituzionali (...). Basta, infatti, simile

doglianza a far emergere l'interesse a ricorrere, qualificato dalla finalità di ripristinare l'integrità della sfera di attribuzioni costituzionali, che si assumono menomate" (sentenza n. 163).

La medesima pronuncia ha ricordato che l'effettivo riscontro delle lamentate interferenze "è una valutazione che attiene al merito, che non inficia (...) l'ammissibilità dei conflitti".

Il requisito dell'attualità della lesione delle proprie attribuzioni costituzionali costituisce un presupposto di ammissibilità del conflitto, che difetta allorché l'atto sia privo di efficacia vincolante per la parte che lo ha impugnato (sentenza n. 149).

Tale requisito rimane valido anche qualora il provvedimento impugnato sia rappresentato da un atto giurisdizionale (sentenza n. 149). Tuttavia, la pendenza di un giudizio dinanzi all'autorità giurisdizionale, avente come oggetto il medesimo atto impugnato in sede di conflitto di attribuzione fra enti, o anche l'eventuale annullamento, nel frattempo, da essa disposto (sentenza n. 163), non comportano l'inammissibilità del conflitto ove sussista il tono costituzionale (sentenza n. 148).

In un caso è stata rilevata l'inammissibilità del ricorso per difetto di attualità della lesione.

Secondo la sentenza n. 149, "le affermazioni del Tribunale di Cagliari contestate dalla Regione ricorrente non determinano una lesione attuale della sfera di attribuzione della stessa, in quanto fanno riferimento ad una fase del procedimento per la dichiarazione di decadenza di Alessandra Todde dalla carica di Presidente della Regione Sardegna del tutto estranea alla materia del contendere nel giudizio innanzi allo stesso Tribunale, che aveva ad oggetto l'ordinanza del Collegio di garanzia elettorale. Il che comporta la carenza originaria di interesse a coltivare il presente ricorso, con conseguente sua inammissibilità". A seguito della sentenza n. 148 del 2025, l'ordinanza-ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale deve, infatti, intendersi depurata dall'imposizione della decadenza dalla carica di Presidente della Regione del candidato eletto, ridondante in una turbativa dell'autonomia regionale costituzionalmente protetta. Né è, infine, rinvenibile alcun "nesso di pregiudizialità e/o di dipendenza idoneo a legare le affermazioni contenute in sentenza e i poteri del Consiglio regionale".

Sono state poi respinte eccezioni di inammissibilità del ricorso per asseriti improprio uso dello strumento del conflitto tra enti (sentenza n. 26), difetto di attualità della lesione (sentenza n. 148) o di tono costituzionale (sentenza n. 163), carenza di autonoma portata lesiva (sentenza n. 163).

La sentenza n. 26 ha confutato quanto sostenuto dalla difesa statale, secondo cui la Regione avrebbe censurato "non già una carenza di giurisdizione, bensì asseriti *errores in iudicando*" in cui sarebbe incorsa la Corte di cassazione nella sua attività interpretativa della normativa regionale. Al contrario, la Regione "incentra le sue censure sulla presunta disapplicazione" di una specifica norma regionale da parte della Corte di cassazione: il che comporterebbe, nella prospettazione della ricorrente, "una lesione della sua potestà legislativa e, dunque, delle sue attribuzioni costituzionalmente garantite".

Secondo la sentenza n. 148, la lamentata lesione di competenza deriva, "immediatamente e direttamente, dall'atto impugnato, (...) per la chiara manifestazione di volontà, in questo rinvenibile, di affermare la propria competenza nell'imporre la decadenza e di relegare quella regionale a mera attività esecutiva". Né assume alcun rilievo la circostanza che l'ordinanza-ingiunzione emessa dal Collegio regionale di garanzia elettorale sia stata impugnata dinanzi al Tribunale di Cagliari dall'interessata. Per le stesse ragioni non rivestono rilievo nemmeno le vicende giurisdizionali successive, inerenti al passaggio in giudicato, o meno, della sentenza di primo grado.

La sentenza n. 163 ha osservato che la Regione sostiene che il decreto interministeriale e le correlate circolari "introducono obblighi e divieti" che eccederebbero non solo dai limiti stabiliti dall'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992, ma anche dal "perimetro della competenza legislativa statale" in materia di tutela della concorrenza, "andando a interferire con le attribuzioni costituzionali regionali, legislative e regolamentari", nelle materie del trasporto pubblico locale, del turismo e della polizia amministrativa locale.

La stessa sentenza n. 163, inoltre, ha escluso che la carenza di autonoma portata lesiva, evidenziando che la prima circolare impugnata, "pur presentandosi formalmente come strumento interpretativo, non si limita a fornire indirizzi generali o soluzioni ermeneutiche, ma rivela un evidente intento dispositivo nei confronti dei destinatari, definendo specifiche modalità operative, che si traducono in una regolamentazione del servizio NCC. Si manifesta, in tal modo, una chiara volontà dello Stato di esercitare la competenza rispetto alla quale la Regione lamenta una indebita interferenza". Quanto alla seconda circolare, essa "non si limita a riportare una descrizione sintetica delle fasi del percorso di

implementazione dei servizi, ma, nel delineare un programma di attuazione, secondo modalità e tempi prestabiliti, assume portata dispositiva ed è espressione della volontà dello Stato di esercitare una propria competenza. Se poi le lamentate interferenze siano effettivamente riscontrabili è una valutazione che attiene al merito, che non inficia, tuttavia, l'ammissibilità dei conflitti".

3.3. L'oggetto dei conflitti

Nel 2025 sono stati oggetto di conflitto provvedimenti giurisdizionali (sentenze nn. **26**, **42**, **149**), l'ordinanza-ingiunzione di un Collegio regionale di garanzia elettorale (sentenza n. **148**) e un decreto interministeriale, unitamente alle relative circolari attuative (sentenza n. **163**).

In particolare, il conflitto di cui alla sentenza n. **26** è stato proposto in relazione all'ordinanza della Corte di cassazione, prima sezione civile, 30 maggio 2024, n. 15159, di asserita disapplicazione di una norma calabrese in materia di servizio idrico integrato.

Il conflitto deciso dalla sentenza n. **42** è stato promosso in riferimento alla sentenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche del 12 maggio 2023, n. 87, di annullamento di alcuni atti della Regione Sardegna, attuativi della legislazione regionale con la quale era stata disposta la decadenza dalle concessioni di grande derivazione idroelettrica già rilasciate ad ENEL s.p.a.

Il conflitto di cui alla sentenza n. **148** è stato proposto in relazione all'ordinanza-ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari, emessa il 20 dicembre 2024, con cui è stata imposta la decadenza dalla carica di Presidente della Regione Sardegna del candidato eletto Alessandra Todde.

Il conflitto definito dalla sentenza n. **149** è stato promosso in riferimento alla sentenza del Tribunale di Cagliari n. 848 del 2025, con cui è stato respinto il ricorso di Alessandra Todde – proclamata eletta alla carica di Presidente della Regione in esito alle elezioni regionali del 2024 – contro l'ordinanza-ingiunzione emessa, a suo carico, dal Collegio regionale di garanzia elettorale il 20 dicembre 2024.

Il conflitto di cui alla sentenza n. **163** è stato proposto in relazione al decreto interministeriale 16 ottobre 2024, n. 226, adottato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), di concerto con il Ministero dell'interno, nonché alle relative circolari attuative, che ponevano obblighi e divieti agli esercenti il servizio di noleggio con conducente.

4. I parametri invocati

I conflitti definiti nell'anno sono stati prevalentemente proposti in riferimento a parametri contenuti nella Parte II della Costituzione, e in particolare nel Titolo V relativo al riparto di competenze (sentenze nn. **26**, **42**, **148**, **149**, **163**), oltre che in riferimento agli statuti delle Regioni ad autonomia speciale (sentenze nn. **42**, **148**, **149**).

In alcuni casi i conflitti sono stati tuttavia prospettati anche in riferimento ai principi fondamentali (sentenze nn. **148** e **163**) o a parametri contenuti nella Parte I della Costituzione (sentenze nn. **148** e **149**).

La violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione risulta rispettivamente dedotta nei conflitti di cui alle sentenze nn. **148** e **163**.

È stata altresì denunciata la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., che prescrive il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dagli obblighi internazionali (sentenze nn. **148** e **149**).

Sono state sanzionate con l'inammissibilità censure riferite a parametri non adeguatamente motivati.

Nel giudizio relativo alla sentenza n. **26** le censure mosse in riferimento agli artt. 102, 121 e 134 Cost., nonché all'art. 16 dello statuto regionale sono state ritenute inammissibili per difetto di motivazione. Tali parametri, infatti, "sono stati evocati senza alcuna motivazione specifica a supporto".

5. I profili procedurali

5.1. Termini e notifica del ricorso

Nei giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni il ricorso deve essere notificato, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri o al Presidente della Giunta regionale, anche "all'organo che ha

emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo" (art. 27 delle norme integrative).

Inoltre, ai fini della sua tempestività, il ricorso deve essere notificato entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione o pubblicazione, ovvero dall'avvenuta conoscenza dell'atto impugnato (art. 39, secondo comma, della legge n. 87 del 1953). La notificazione o la conoscenza del provvedimento devono intendersi riferite agli organi legittimati a proporre il ricorso, cioè, per lo Stato, al Presidente del Consiglio dei ministri e, per la Regione, al Presidente della Giunta regionale. Ciò in applicazione del principio generale di diritto processuale secondo cui l'atto, che può formare oggetto di impugnazione, deve essere portato a conoscenza del soggetto cui la legge attribuisce la potestà di agire (sentenza n. 42).

La natura del termine è perentoria; pertanto la sua inosservanza comporta la decadenza dal diritto di ricorrere.

È stato tuttavia specificato che il *dies a quo* si identifica con la pubblicazione solo quando quest'ultima sia normativamente richiesta, in quanto l'atto possiede una natura normativa o non è comunque diretto a destinatari determinati e, come tale, non può non avere un'efficacia indivisibile o non differenziabile da soggetto a soggetto, o da ufficio a ufficio. Solo al ricorrere di tali condizioni, infatti, "la pubblicazione è assorbente e determinante rispetto a qualsiasi altra forma di conoscenza legale". Al riguardo, costituisce senz'altro pubblicazione, ai sensi della norma sopra indicata, quella avvenuta nella *Gazzetta Ufficiale* o nel *Bollettino Ufficiale* della Regione, quando l'ordinamento riconosca "un rapporto di coesistenzialità tra la pubblicazione nel giornale ufficiale di un determinato atto e la produzione, da parte di quest'ultimo, dei suoi effetti giuridici tipici, compresa la sua conoscenza legale" (sentenza n. 42).

Tanto premesso, una pronuncia ha respinto l'eccezione di tardività del ricorso.

Secondo la sentenza n. 42, la pubblicazione in cancelleria della sentenza non era "funzionale ad apprestare una situazione oggettiva di effettiva conoscibilità, da parte di tutti, degli atti pubblicati". Pertanto, per l'individuazione del *dies a quo* doveva farsi ricorso agli altri criteri di cui all'art. 39, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, ovvero la notificazione o, in linea sussidiaria, la avvenuta conoscenza, senza che potesse trovare applicazione "il regime del c.d. termine lungo di cui all'art. 327 cod. proc. civ."

5.2. La costituzione e la difesa in giudizio

La sentenza n. 148 ha ricordato che, a norma dell'art. 37, ultimo comma, della legge n. 87 del 1953, gli organi dello Stato, quando sono parte di conflitti di attribuzione tra poteri, possono essere difesi e rappresentati da liberi professionisti abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori e possono anche limitarsi a comparire e costituirsi personalmente. Tale previsione, pur non direttamente riferita ai giudizi per conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni, esprime una regola valida anche per questa tipologia di conflitti.

Infatti, prosegue tale pronuncia, secondo il canone generale dell'art. 20 della legge n. 87 del 1953, nei procedimenti dinanzi alla Corte costituzionale la rappresentanza e la difesa delle parti può essere affidata soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione (primo comma), con la precisazione che gli organi dello Stato e delle Regioni hanno diritto di intervenire in giudizio (secondo comma) e che il Governo è rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato (terzo comma). In particolare, il secondo comma reca una previsione generale volta a regolare esclusivamente la rappresentanza e difesa nel giudizio davanti alla Corte, stabilendo che per gli organi dello Stato e delle Regioni non è richiesta una difesa professionale. Anche quanto ai giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni, pertanto, la legge ha introdotto una deroga alla regola generale del patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura dello Stato, mantenuta nel processo costituzionale solo per l'intervento in giudizio del Governo.

Per quanto attiene alla delibera di autorizzazione, l'unico ad essere onerato del suo deposito è il Presidente della Giunta regionale, non essendo invece ciò necessario per le parti diverse (art. 39, terzo comma, della legge n. 87 del 1953). Infatti, le norme integrative, all'art. 27, comma 4, stabiliscono che "la parte resistente si costituisce in giudizio a norma dell'art. 26, comma 4", richiamando in tal modo il solo onere del "deposito con modalità telematica di un atto contenente le controdeduzioni e le conclusioni".

Tanto premesso, sono state respinte eccezioni di inammissibilità del ricorso per asseriti difetti attinenti alla costituzione e difesa in giudizio.

La sentenza n. **148** ha innanzitutto ritenuto insussistente l'eccezione difetto di mandato difensivo in capo al Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari, avvalsi della difesa tecnica di un avvocato del libero foro, anziché dell'Avvocatura dello Stato. Il patrocinio di quest'ultima è, infatti, obbligatorio solo per l'intervento in giudizio del Governo.

Inoltre, la medesima pronuncia ha respinto l'ulteriore eccezione di non ritualità della costituzione in giudizio dell'organo collegiale resistente, sulla base del mancato deposito della delibera collegiale di autorizzazione alla costituzione in giudizio e di conferimento del relativo mandato al difensore. Sotto il primo profilo, è stato rilevato che il deposito della delibera di autorizzazione non è necessario, nei giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e regioni, per le parti diverse dal Presidente della Giunta regionale. Sotto il secondo profilo, avente ad oggetto la lamentata irrivalenza del mandato difensivo, rilasciato, in favore del difensore dell'organo resistente, con atto non collegiale ma proveniente dal solo Presidente del Collegio, la Corte ha osservato che "quest'ultimo, in quanto rappresentante legale del Collegio, aveva il potere di eseguirne la volontà, come derivante dalla deliberazione del 3 aprile 2025, e di provvedere, per l'effetto, al materiale conferimento dell'incarico difensivo".

Nel ritenere ammissibile l'autonoma costituzione in giudizio del Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari, la suddetta pronuncia ha infine precisato che "in quanto organo che ha emanato l'atto oggetto del giudizio e che si distingue e non è dipendente dal Governo (...), ne configura una parte necessaria, che va messa nelle condizioni di fare valere le ragioni della legittimità dell'atto impugnato, da essa adottato, in via autonoma dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri".

5.3. L'interesse al conflitto e le sopravvenienze

Il giudizio per conflitto tra enti è diretto "a definire l'ambito delle sfere di attribuzione dei poteri confliggenti al momento della sua insorgenza, restando di regola insensibile agli sviluppi successivi delle vicende che al conflitto abbiano dato origine" (sentenza n. **163**). Pertanto, anche dopo l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato, sussiste un interesse all'accertamento che trae origine dall'esigenza di porre fine a una situazione d'incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni.

Al riguardo è stato ricordato che "il mero annullamento dell'atto impugnato non è di per sé sufficiente a determinare la cessazione della materia del contendere, là dove persista l'interesse del ricorrente a ottenere una decisione sull'appartenenza del potere contestato" (sentenza n. **163**).

Nondimeno, in presenza di sopravvenienze che determinino il venire meno della lesione, può configurarsi la cessazione della materia del contendere o l'improcedibilità del ricorso.

In un caso è stata dichiarata l'improcedibilità del ricorso per difetto di interesse.

La sentenza n. **42** ha dichiarato improcedibile il ricorso, su concorde richiesta di entrambe le parti, in ragione del fatto che la sopravvenuta ordinanza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione aveva cassato con rinvio la sentenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche da cui era sorto il conflitto. La sentenza ha rilevato che "successivamente all'instaurarsi del giudizio, tanto le parti quanto l'interveniente hanno manifestato di non avere più interesse a una decisione nel merito, di talché il ricorso, pur originariamente ammissibile sotto tale profilo, deve essere dichiarato improcedibile per carenza d'interesse sopravvenuta".

Al contrario, è stato rilevato che "non incide sull'ammissibilità dei ricorsi l'avvenuto annullamento da parte del TAR Lazio" del decreto interministeriale e delle circolari attuative, poiché "nel caso in esame, sussiste un interesse all'accertamento, il quale trae origine dall'esigenza di porre fine ad una situazione di incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni. Simile interesse, per un verso, trova conferma in quanto sostenuto nelle memorie e in udienza dalla stessa Regione Calabria e, per un altro verso, risulta ulteriormente suffragato dalla possibile impugnazione delle sentenze che hanno annullato gli atti oggetto dei medesimi conflitti" (sentenza n. **163**).

6. La riunione dei giudizi

Nel 2025 si è registrato **1** caso di riunione tra due giudizi per conflitto di attribuzione tra enti.

La sentenza n. **163** ha rilevato che "i due ricorsi in esame contengono argomentazioni pienamente sovrapponibili e attengono a provvedimenti che, sebbene distinti, sono tra loro collegati. L'identità

sostanziale del contenuto dei ricorsi e il loro riferirsi alla medesima vicenda giuridica giustificano (...) la riunione dei procedimenti, affinché siano decisi con un'unica sentenza”.

7. Le decisioni della Corte

Fondamentale è la distinzione tra le decisioni processuali (o di rito) e le decisioni sostanziali (o di merito), con cui la Corte dichiara la spettanza delle attribuzioni e, se del caso, annulla l'atto viziato.

Ad esse possono affiancarsi eventuali provvedimenti interlocutori, quali ordinanze dibattimentali e di sospensione cautelare.

7.1. I provvedimenti interlocutori

Nel giudizio di cui alla sentenza n. **42** è stata adottata un'ordinanza letta in udienza concernente l'ammissibilità dell'intervento di terzi.

7.2. Le decisioni processuali

A) L'inammissibilità

La sentenza n. **148** ha dichiarato inammissibile, per difetto di legittimazione passiva, il ricorso promosso dalla Regione Sardegna nei confronti del Ministero della giustizia avverso l'ordinanza-ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari, con cui è stata imposta la decadenza dalla carica di Presidente della Regione Sardegna del candidato eletto Alessandra Todde.

La sentenza n. **149** ha dichiarato inammissibile, per mancanza del requisito dell'attualità della lesione, il ricorso promosso dalla Regione Sardegna nei confronti dello Stato, del Ministero della giustizia e del Tribunale di Cagliari in relazione alla sentenza n. 848 del 2025, con cui quest'ultimo ha respinto il ricorso di Alessandra Todde – proclamata eletta alla carica di Presidente della Regione in esito alle elezioni regionali del 2024 – contro l'ordinanza-ingiunzione emessa, a suo carico, dal Collegio regionale di garanzia elettorale il 20 dicembre 2024. L'ordinanza-ingiunzione, da intendersi, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 148 del 2025, depurata dall'imposizione della decadenza dalla carica di Presidente della Regione del candidato eletto (ridondante in una turbativa dell'autonomia regionale costituzionalmente protetta), è stata confermata dal Tribunale di Cagliari quanto alla sanzione pecuniaria irrogata alla ricorrente.

B) L'improcedibilità

La sentenza n. **42** ha dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza d'interesse, il ricorso promosso dalla Regione Sardegna in seguito alla sentenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche del 12 maggio 2023, n. 87, di annullamento di alcuni atti della Regione Sardegna, attuativi della legislazione regionale con la quale era stata disposta la decadenza dalle concessioni di grande derivazione idroelettrica già rilasciate ad ENEL s.p.a.. La sopravvenuta ordinanza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 28 dicembre 2024, n. 34734, ha cassato con rinvio la sentenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche da cui era sorto il conflitto.

7.3. Le decisioni di merito

La sentenza n. **26**, nel respingere un ricorso promosso dalla Regione Calabria, ha dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, alla Corte di cassazione, prima sezione civile, adottare l'ordinanza del 30 maggio 2024, n. 15159, con la quale, nell'esercizio della funzione giurisdizionale, l'art. 47 della legge calabrese n. 34 del 2010 è stato interpretato nel senso che esso prevede l'immediato subentro della Regione Calabria nei rapporti giuridici delle soppresses ATO, senza necessità di una preventiva delibera di conferimento da parte della giunta regionale.

La sentenza n. **148**, nell'accogliere un ricorso promosso dalla Regione Sardegna, ha dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, al Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari, imporre, per riscontrate violazioni delle norme statali sulle spese della campagna

elettorale, non riconducibili alle ipotesi esplicite di ineleggibilità, la decadenza dalla carica di Presidente della Regione Sardegna del candidato eletto Alessandra Todde; per l'effetto, ha annullato *in parte qua* l'ordinanza-ingiunzione del 20 dicembre 2024.

La sentenza n. **163**, nell'accogliere un ricorso per confitto tra enti promosso dalla Regione Calabria, ha dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, anche di concerto con il Ministero dell'interno, imporre, con decreto interministeriale e con circolari attuative, obblighi e divieti agli esercenti il servizio di noleggio con conducente non proporzionati rispetto alla finalità concorrenziale di garantire i titolari di licenze taxi; per l'effetto, ha annullato *in parte qua* gli atti impugnati.

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. Premessa

Nel 2025 la Corte ha adottato 7 ordinanze che hanno deciso la fase di ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (ordinanze nn. 98, 133, 140, 168, 176, 178, 181) e 1 ordinanza che, nell'ambito di tale fase, ha respinto un'istanza cautelare di sospensione dell'atto impugnato (ordinanza n. 79).

In questa fase la Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, in ordine alla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953, ossia a decidere se il conflitto sia insorto tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali, restando impregiudicata ogni ulteriore questione anche in punto di ammissibilità.

2. I profili soggettivi

2.1. La legittimazione a ricorrere e a resistere

Nel conflitto tra poteri dello Stato la legittimazione (attiva e passiva) non è definita da un elenco predefinito, spettando a tutti gli organi che, in quanto titolari di attribuzioni costituzionalmente garantite, siano competenti a dichiarare in via definitiva la volontà del potere cui appartengono.

Pertanto, la Corte ha il potere di identificare l'organo interessato al di là della formale indicazione del ricorrente, eventualmente ordinando l'estensione del contraddittorio (ordinanza n. 133).

In merito alla legittimazione del singolo parlamentare si segnala, per le importanti affermazioni di principio, l'ordinanza n. 178, secondo cui va riconosciuta "l'esistenza di una sfera di prerogative costituzionali, inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che possono essere difese dal singolo parlamentare con lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri, qualora risultino lese da altri organi parlamentari". Le attribuzioni costituzionali asseritamente lese devono spettare "al singolo parlamentare in quanto tale, dovendo essere pertanto ravvisabile, in capo a esso, una posizione quantomeno distinta e autonoma rispetto a quella facente capo alla Camera di appartenenza".

Deve invece essere escluso che il singolo parlamentare sia legittimato a sollevare conflitto di attribuzione quando agisce "a tutela di prerogative attribuite dalla Costituzione all'intera Camera a cui appartiene". Inoltre, deve essere negata sia "una concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di appartenenza", sia che "il parlamentare stesso possa rappresentare (...) l'intera istituzione cui appartiene (...), poiché non è titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo".

Tanto premesso, l'ordinanza n. 79 ha riconosciuto, in via di sommaria delibazione, la legittimazione attiva del Comitato Promotore *Referendum* Cittadinanza a domandare la tutela cautelare, in quanto abilitato "a dichiarare definitivamente la volontà della frazione del corpo elettorale titolare del potere di iniziativa referendaria ex art. 75 Cost.". Il Collegio, ritenendo "di dover delibare solo sommariamente e *prima facie* la legittimazione", l'ha riconosciuta "ai limitati fini della valutazione dell'istanza cautelare". Il riconoscimento, pertanto, è avvenuto "allo stato, e impregiudicata ogni ulteriore valutazione in sede di scrutinio di ammissibilità del conflitto, anche in relazione alle attività preordinate all'esercizio del voto referendario". Parimenti, la Corte ha riconosciuto la legittimazione passiva della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi "a dichiarare

definitivamente, in materia che attiene agli indirizzi per l'informazione e la propaganda attraverso il servizio pubblico radiotelevisivo, la volontà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”.

La legittimazione, sia attiva, sia passiva, degli stessi organi è stata poi confermata dalla successiva ordinanza n. **98**, la quale ha tuttavia precisato che “resta impregiudicata ogni ulteriore decisione, anche in punto di ammissibilità, e potrà essere approfondito in contraddittorio tra le parti il profilo della legittimazione soggettiva del Comitato ricorrente, con particolare riguardo ai tempi di costituzione del Comitato stesso e alla sua composizione”.

L'ordinanza n. **133** ha affermato la legittimazione attiva del Senato, in quanto organo “competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere che esso impersona, in relazione all'applicabilità delle prerogative di cui all'art. 68, secondo e terzo comma, Cost.”. Sotto il profilo della legittimazione passiva, la Corte ha osservato che “la medesima natura di potere dello Stato deve altresì essere riconosciuta al pubblico ministero – e, in particolare, al procuratore della Repubblica (...) –, in quanto investito dell'attribuzione, costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.), cui si connette la titolarità diretta ed esclusiva delle indagini ad esso finalizzate (...): funzione con riferimento alla quale il pubblico ministero, organo non giurisdizionale, deve ritenersi competente a dichiarare definitivamente, in posizione di piena indipendenza, la volontà del potere giudiziario cui appartiene”.

La medesima ordinanza ha altresì riconosciuto quale legittimato passivo anche il GIP del Tribunale di Catania. La Corte ha ricordato che spetta ad essa, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, “al di là della formale indicazione del ricorrente, l'identificazione dell'“organo interessato” cui l'atto asseritamente invasivo va imputato ed al quale, quindi, il ricorso deve essere notificato, non esistendo, nei giudizi in esame, alcuna forma di *vocatio in ius*”. Infatti, il ricorrente, oltre all'accertamento della “violazione della sfera delle attribuzioni costituzionalmente garantite al Senato per tramite degli atti di indagine effettuati dalla Procura (...), chiede la declaratoria di nullità dei decreti autorizzativi di intercettazioni audio e video” emessi, per l'appunto, dal GIP”. Al riguardo, non può dubitarsi della natura di potere dello Stato del GIP, “in quanto organo giurisdizionale collocato in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare in via definitiva, per il procedimento di cui è investito, la volontà del potere cui appartiene”.

L'ordinanza n. **140** ha ravvisato la legittimazione attiva del Tribunale di Potenza, “in quanto organo giurisdizionale, collocato in una posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare in via definitiva, per il procedimento di cui è investito, la volontà del potere cui appartiene”. Parimenti, la Corte ha riconosciuto la legittimazione passiva del Senato della Repubblica, “quale organo competente a dichiarare in maniera definitiva la propria volontà in ordine all'applicazione delle prerogative di cui all'art. 68, primo comma, Cost.”.

L'ordinanza n. **168** ha affermato la legittimazione attiva del Senato, in quanto organo “competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere che esso impersona, in relazione all'applicabilità della prerogativa di cui all'art. 68, terzo comma, Cost.”. Parimenti, è stata riconosciuta la legittimazione passiva del Tribunale di Modena, “in quanto organo giurisdizionale collocato in una posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare in via definitiva, per il procedimento di cui è investito, la volontà del potere cui appartiene”.

L'ordinanza n. **176** ha ritenuto la legittimazione attiva della Corte d'appello di Ancona, in quanto “organo giurisdizionale, collocato in una posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare in via definitiva, per il procedimento di cui è investito, la volontà del potere cui appartiene”. Parimenti, è stata riconosciuta la legittimazione passiva della Camera dei deputati, quale “organo competente a dichiarare in maniera definitiva la propria volontà in ordine all'applicazione delle prerogative di cui all'art. 68, primo comma, Cost.”.

L'ordinanza n. **181** ha affermato la legittimazione attiva del Senato, in quanto “organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.”. Parimenti, è stata riconosciuta la legittimazione passiva del Tribunale di Matera, “in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartiene”.

In un caso la Corte ha rilevato l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione.

Secondo l'ordinanza n. **178**, il deputato ricorrente, dolendosi del “*modus operandi* del Governo”, coinvolge direttamente l'intera Assemblea, prospettando un'esautorazione del Parlamento dall'esercizio della funzione legislativa. Né è sufficiente affermare che “il Governo avrebbe menomato anche le prerogative individuali dei singoli parlamentari, ovvero che, insieme alle prerogative delle Camere, l'atto di pretesa urgenza adottato dal Governo avrebbe leso pure quelle dei parlamentari *uti singuli*” poiché, in queste fattispecie, “la posizione del singolo parlamentare rimane assorbita da quella della propria Camera di appartenenza”.

2.2. Le parti dei conflitti

I conflitti vagliati nel 2025 sono prevalentemente sorti tra l'autorità giudiziaria e le Camere (ordinanze nn. **133**, **140**, **168**, **176**, **181**). Più limitate sono state le ipotesi di giudizi promossi dal comitato promotore di *referendum* (ordinanze nn. **79** e **98**) o da singoli parlamentari (ordinanza n. **178**).

In particolare, il conflitto di cui alle ordinanze nn. **79** (esame dell'istanza cautelare) e **98** è stato promosso dal Comitato Promotore *Referendum* Cittadinanza nei confronti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Il conflitto preso in considerazione dall'ordinanza n. **133** è stato promosso dal Senato della Repubblica nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Catania. La Corte ha poi esteso la legittimazione passiva anche al GIP del medesimo Tribunale.

Il conflitto esaminato dall'ordinanza n. **140** è stato promosso dal Tribunale ordinario di Potenza, sezione penale, nei confronti del Senato della Repubblica.

Il conflitto di cui all'ordinanza n. **168** è stato promosso dal Senato della Repubblica nei confronti del Tribunale ordinario di Modena, sezione penale.

Il conflitto preso in considerazione dall'ordinanza n. **176** è stato promosso dalla Corte d'appello di Ancona, seconda sezione civile, nei confronti della Camera dei deputati.

Il conflitto di cui all'ordinanza n. **178** è stato promosso dal deputato Riccardo Magi nei confronti del Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il conflitto esaminato dall'ordinanza n. **181** è stato promosso dal Senato della Repubblica nei confronti del Tribunale ordinario di Matera, sezione penale.

3. I profili oggettivi

3.1. Gli atti impugnabili e i comportamenti censurabili

La caratteristica principale conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato è la sua atipicità poiché, a differenza di altri giudizi, l'oggetto del ricorso può essere qualsiasi manifestazione di volontà o azione, purché idonea a ledere la sfera di attribuzioni costituzionali di un altro potere. Non esistendo un elenco tassativo, sono impugnabili atti amministrativi, giurisdizionali, parlamentari (di natura non legislativa, salvo eccezioni), così come comportamenti, inclusi quelli omissivi.

Le ordinanze nn. **79** e **98**, nel ritenere sussistente la materia del conflitto, hanno sottolineato che “gli atti di indirizzo delle Camere nei confronti del servizio pubblico radiotelevisivo sono intesi ad assicurare, in tale servizio, la realizzazione del principio del pluralismo” e sono pertanto “espressione di una attribuzione costituzionale, sì che ogni limitazione della facoltà di partecipare ai programmi radiotelevisivi sui *referendum* che dovesse risultarne, potrebbe, in astratto, ledere l'integrità delle attribuzioni che spetta ai Comitati promotori tutelare”.

3.2. La lesione delle attribuzioni e il tono costituzionale del conflitto

L'ordinanza n. **133**, nel ritenere sussistente la materia del conflitto, ha evidenziato che il Senato ricorrente “lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni presidiata dall'art. 68, secondo e terzo comma, Cost., che richiede l'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i membri del Parlamento a perquisizione domiciliare nonché a intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni”.

L'ordinanza n. **140**, nel ravvisare la materia del conflitto, ha rilevato che, secondo il tribunale ricorrente, “la deliberazione del Senato della Repubblica del 7 maggio 2024 ha determinato una lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantite, in conseguenza dell'esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un suo componente ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.”.

L'ordinanza n. **168**, nel ritenere sussistente la materia del conflitto, ha affermato che il Senato ricorrente “lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantite dall'art. 68, terzo comma, Cost., il quale richiede l'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni, ovvero per utilizzarle in giudizio”.

L'ordinanza n. **176**, nel ritenere sussistente la materia del conflitto, ha ribadito che la Corte d'appello ricorrente lamenta la “lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantite, in conseguenza dell'esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un suo componente ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.”.

L'ordinanza n. **181**, nel ravvisare la materia del conflitto, ha precisato che “il ricorrente lamenta la menomazione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantite, in conseguenza di un esercizio, asseritamente lesivo, della funzione giurisdizionale”.

In un caso è stata rilevata l'inammissibilità del ricorso per carenza del requisito oggettivo.

L'ordinanza n. **178** ha constatato che il ricorrente “non ha allegato una sostanziale negazione o un'evidente menomazione delle proprie prerogative costituzionali”, avendo offerto una “ricostruzione lacunosa dell'iter parlamentare afferente alla conversione in legge del d.l. n. 48 del 2025”. La presentazione di cinque questioni pregiudiziali, che sono state ampiamente discusse e poi respinte dalla Camera nel corso della seduta del 23 aprile 2025, “dimostra come, pure dopo la sospensione dell'esame del disegno di legge ordinario, non sia comunque mancato il confronto parlamentare e come il ricorrente abbia avuto la possibilità di esercitare le proprie funzioni costituzionali, partecipando al procedimento di conversione”.

3.3. L'oggetto dei conflitti

Nel 2025 sono stati oggetto di conflitto atti parlamentari (promananti sia da commissioni: ordinanze nn. **79** e **98**, sia dall'Assemblea: ordinanze nn. **140** e **176**), atti giurisdizionali (ordinanze nn. **133**, **168**, **181**), atti politici (deliberazione del Consiglio dei ministri: ordinanza n. **178**). Non sono stati sollevati conflitti in relazione ad atti puramente amministrativi o comportamenti.

In particolare, il conflitto di cui alle ordinanze nn. **79** e **98** ha avuto ad oggetto la delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi 2 aprile 2025, recante la disciplina della comunicazione politica in relazione alla campagna per i *referendum* dell'8 e 9 giugno 2025.

Il conflitto deciso dall'ordinanza n. **133** ha avuto ad oggetto la richiesta, presentata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania al GIP del medesimo Tribunale, e la successiva esecuzione, senza previa autorizzazione del Senato della Repubblica, di attività di intercettazione audio e video, nonché di perquisizione domiciliare nei locali della segreteria politica della senatrice Valeria Sudano, nell'ambito di un procedimento penale promosso nei confronti, tra gli altri, di L.R.L. S., suo partner convivente.

Il conflitto esaminato dall'ordinanza n. **140** ha avuto ad oggetto la deliberazione del 7 maggio 2024 del Senato della Repubblica, con la quale, approvando la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*quater*, n. 3), si è ritenuto che le dichiarazioni per le quali Matteo Renzi, all'epoca senatore, è imputato dinanzi al Tribunale ricorrente del delitto di diffamazione aggravata, ex art. 595, terzo comma, cod. pen., fossero state espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

Il conflitto di cui all'ordinanza n. **168** ha avuto ad oggetto il provvedimento assunto dal Tribunale di Modena, con ordinanza collegiale del 13 settembre 2024, con il quale, senza autorizzazione della Camera di appartenenza del parlamentare, è stata dichiarata *inter alia* l'utilizzabilità delle videoregistrazioni effettuate occultamente, nelle date del 12 e 19 luglio del 2014, nonché del 18 ottobre del 2014, da A. B.,

aventi a oggetto conversazioni intercorse in presenza tra quest'ultimo e l'allora senatore Carlo Amedeo Giovanardi e, per telefono, tra questi e soggetti terzi.

Il conflitto deciso dall'ordinanza n. **176** ha avuto ad oggetto la deliberazione dell'8 maggio 2024 della Camera dei deputati (doc. IV-ter, n. 6-A), con la quale si è ritenuto che le dichiarazioni rese dall'allora deputato Vittorio Sgarbi, nel *post* pubblicato sulla propria pagina *Facebook* del 6 maggio 2019, nei riguardi di Alex Marini, all'epoca consigliere della Provincia autonoma di Trento, costituissero opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

Il conflitto esaminato dall'ordinanza n. **178** ha avuto ad oggetto la deliberazione del Consiglio dei ministri del 4 aprile 2025, avente ad oggetto quello che sarebbe poi divenuto il d.l. n. 48 del 2025 in materia di sicurezza pubblica, tutela del personale in servizio, vittime dell'usura e ordinamento penitenziario.

Il conflitto di cui all'ordinanza n. **181** ha avuto ad oggetto sia la sentenza n. 225 del 2024 del Tribunale di Matera (per avere condannato l'allora senatore De Bonis per diffamazione), sia i provvedimenti di rinvio delle udienze tenutesi nel relativo processo penale disposti dal Tribunale il 3 febbraio, il 9 giugno e il 1° dicembre 2023, nonché il 16 febbraio 2024.

4. I parametri invocati

I conflitti definiti nell'anno sono stati proposti in riferimento ai seguenti parametri: artt. 2, 3, 48 e 75 Cost. (ordinanze nn. **79** e **98**); art. 68, primo comma, Cost. (ordinanze nn. **140**, **176**, **181**; affiancato, nel giudizio di cui all'ordinanza n. **176**, anche dall'evocazione del parametro di cui all'art. 102, Cost.); art. 68, commi secondo e terzo, Cost. (ordinanza n. **133**); artt. 15 e 68, terzo comma, Cost. (ordinanza n. **168**); artt. 25, secondo comma, 71, primo comma, 72 e 77, secondo comma, Cost. (ordinanza n. **178**).

5. I profili procedurali

5.1. La notifica del ricorso

Nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, “stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare”, va disposta, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, la notificazione anche all'altra Camera del ricorso per conflitto dichiarato ammissibile (ordinanze nn. **133**, **168**, **176**, **181**).

6. Le decisioni della Corte

La fase deliberativa del giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato si conclude con una decisione di ammissibilità o, laddove la Corte rilevi il difetto dei presupposti soggettivi o oggettivi del conflitto, di inammissibilità.

Possono altresì essere adottati provvedimenti interlocutori, quali l'ordinanza di sospensione cautelare dell'atto impugnato. La tutela cautelare, infatti, è ammissibile anche nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

6.1. I provvedimenti interlocutori

L'ordinanza n. **79** ha respinto l'istanza cautelare presentata dal Comitato Promotore *Referendum* Cittadinanza nel ricorso sollevato nei confronti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. La Corte ha ritenuto che non fossero sussistenti i presupposti per l'accoglimento, in quanto la sospensione della delibera – tenendo conto della sua importanza al fine di offrire all'elettorato un'informazione corretta, imparziale e tempestiva sui quesiti referendari e in considerazione del limitatissimo tempo che intercorre tra la presentazione dell'istanza cautelare e la convocazione dei comizi referendari – appare “inidonea a rimuovere nell'immediato le complessive conseguenze lesive lamentate dal ricorrente” mentre “risulta assolutamente indeterminata la misura cautelare atipica richiesta”.

6.2. Le decisioni di ammissibilità

L'ordinanza n. **98** ha dichiarato ammissibile il conflitto promosso dal Comitato promotore *Referendum* cittadina, per violazione degli artt. 2, 3, 48 e 75 Cost., nei confronti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, in relazione agli artt. 3, 4, 5, 6 e 7 della delibera 2 aprile 2025 di regolamentazione della campagna informativa per i *referendum* popolari abrogativi indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025.

L'ordinanza n. **133** ha dichiarato ammissibile il conflitto promosso dal Senato della Repubblica, per violazione dell'art. 68, secondo e terzo comma, Cost., nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, in relazione all'attività di intercettazione audio e video, nonché di perquisizione domiciliare nei locali della segreteria politica della senatrice Valeria Sudano, nell'ambito di un procedimento penale promosso nei confronti, tra gli altri, di L.R.L. S., suo *partner* convivente.

L'ordinanza n. **140** ha dichiarato ammissibile il conflitto promosso dal Tribunale ordinario di Potenza, sezione penale, per violazione dell'art. 68, primo comma, Cost., nei confronti del Senato della Repubblica, in relazione alla deliberazione del 7 maggio 2024 del Senato della Repubblica, con la quale, approvando la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*quater*, n. 3), si è ritenuto che le dichiarazioni per le quali Matteo Renzi, all'epoca senatore, è imputato dinanzi al Tribunale ricorrente del delitto di diffamazione aggravata, ex art. 595, terzo comma, cod. pen., siano state espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari.

L'ordinanza n. **168** ha dichiarato ammissibile il conflitto promosso dal Senato della Repubblica, per violazione degli artt. 15 e 68, terzo comma, Cost., nei confronti del Tribunale ordinario di Modena, sezione penale, in relazione al provvedimento da quest'ultimo assunto, con ordinanza collegiale del 13 settembre 2024, con il quale, senza autorizzazione della Camera di appartenenza del parlamentare, è stata dichiarata *inter alia* l'utilizzabilità delle videoregistrazioni effettuate occultamente, nelle date del 12 e 19 luglio del 2014, nonché del 18 ottobre del 2014, da A. B., aventi a oggetto conversazioni intercorse in presenza tra quest'ultimo e l'allora senatore Carlo Amedeo Giovanardi e, per telefono, tra questi e soggetti terzi.

L'ordinanza n. **176** ha dichiarato ammissibile il conflitto promosso dalla Corte d'appello di Ancona, seconda sezione civile, per violazione degli artt. art. 68, primo comma, 102, Cost., nei confronti della Camera dei deputati, in relazione deliberazione di quest'ultima dell'8 maggio 2024 (doc. IV-*ter*, n. 6-A), con la quale si è ritenuto che le dichiarazioni rese dall'allora deputato Vittorio Sgarbi, nel post pubblicato sulla propria pagina *Facebook* del 6 maggio 2019, nei riguardi di Alex Marini, all'epoca consigliere della Provincia autonoma di Trento, costituissero opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari.

L'ordinanza n. **181** ha dichiarato ammissibile il conflitto promosso dal Senato della Repubblica nei confronti del Tribunale di Matera, sezione penale, in riferimento sia alla sentenza di quest'ultimo n. 225 del 2024 (per avere condannato l'allora senatore De Bonis per diffamazione), sia ai provvedimenti di rinvio delle udienze tenutesi nel relativo processo penale disposti dal Tribunale il 3 febbraio, il 9 giugno e il 1° dicembre 2023, nonché il 16 febbraio 2024.

6.3. Le decisioni di inammissibilità

L'ordinanza n. **178** ha dichiarato inammissibile, per carenza dei requisiti soggettivo e oggettivo, il conflitto promosso dal deputato Riccardo Magi, per violazione degli artt. 25, secondo comma, 71, primo comma, 72 e 77, secondo comma, Cost., nei confronti del Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 4 aprile 2025, avente a oggetto quello che sarebbe poi divenuto il d.l. n. 48 del 2025 in materia di sicurezza pubblica, tutela del personale in servizio, vittime dell'usura e ordinamento penitenziario.

Sezione II

La fase del merito

1. Premessa

Nel 2025 la Corte ha adottato **1** decisione nella fase di merito del giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (sentenza n. **206**).

2. I profili soggettivi

2.1. La legittimazione a ricorrere e a resistere

La sentenza n. **206** si è diffusamente soffermata sugli esatti confini della legittimazione attiva dei promotori del *referendum*.

Va premesso che agli elettori, in numero non inferiore a 500.000, sottoscrittori della richiesta di *referendum*, deve essere riconosciuta la titolarità di una funzione costituzionalmente rilevante e garantita, in quanto “essi attivano la sovranità popolare nell’esercizio dei poteri referendari e concorrono con altri organi e poteri al realizzarsi della consultazione popolare”. La frazione del corpo elettorale che ha sottoscritto la richiesta di *referendum* è dunque un potere dello Stato, titolare della potestà di proporre tale richiesta, “con l’effetto di rendere costituzionalmente dovuta la convocazione del corpo elettorale”.

Competenti, in particolare, a dichiarare definitivamente la volontà della frazione del corpo elettorale titolare del potere di iniziativa previsto dall’art. 75 Cost. sono i promotori della richiesta di *referendum*, “ai quali spetta dunque la legittimazione a proporre ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato”.

I promotori del *referendum* esercitano poteri che sono loro propri, ma nell’interesse di altri soggetti, in quanto “agiscono in qualità di rappresentanti degli elettori che hanno sottoscritto la richiesta referendaria”. In virtù del rapporto di “rappresentanza istituzionale, i promotori sono i soggetti esponenziali del potere dello Stato costituito dai sottoscrittori che esercitano una funzione costituzionalmente rilevante”, in quanto volta ad “attivare la sovranità popolare nell’esercizio di una potestà normativa diretta, anche se limitata all’abrogazione”.

I promotori del *referendum* possono anche adottare la forma del comitato. Quale che sia la forma prescelta, la rilevanza costituzionale della funzione svolta dai firmatari “impone comunque la sintonia tra rappresentati e rappresentanti ed esige che la struttura organizzativa, la quale agisce per il potere dello Stato investito di tale relevantissima funzione non sia incerta né mutevole, ma abbia una identità precisa e non possa essere alterata dalla presenza di soggetti estranei”. È dunque pacifica la legittimazione dei promotori del *referendum* che si siano costituiti in comitato a promuovere il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Infatti, “l’assunzione della forma di comitato rappresenta una insindacabile scelta organizzativa che non incide sulla qualità di promotori dei soggetti che lo compongono”.

Tanto premesso, la legittimazione a promuovere il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato va tuttavia riconosciuta “solo a coloro che in concreto abbiano rivestito la qualità di promotori fin dalla fase iniziale della presentazione della richiesta referendaria e della raccolta delle sottoscrizioni”. Ai fini della proposizione del conflitto, i promotori possono costituirsi in comitato anche successivamente alla fase iniziale, “purché l’organismo collettivo sia composto esclusivamente da soggetti che rientrino tra gli originari promotori”.

L’esatta delimitazione dell’ambito dei soggetti legittimati alla proposizione del conflitto discende dalla “indefettibile necessità di non snaturare il giudizio ex art. 134 Cost. e di evitare derive verso la legittimazione di mutevoli aggregazioni di persone o di singoli cittadini”.

Alla luce di tali coordinate, la sentenza n. **206**, nell’accertare in termini definitivi la presenza dei requisiti soggettivi idonei a legittimare la proposizione del conflitto, non ha confermato le statuizioni delle ordinanze n. **79** e **98**, rese nella precedente fase di ammissibilità.

Al riguardo, nel dichiarare il difetto di legittimazione attiva del Comitato promotore *Referendum* cittadinanza, è stato osservato che di esso fanno parte anche “soggetti estranei agli originari promotori”, i

quali “non hanno espresso il loro intento abrogativo fin dal momento della promozione del *referendum*” e non possono, pertanto, “ritenersi rappresentanti del potere dello Stato costituito dalla frazione di corpo elettorale che ha sottoscritto la richiesta di *referendum*”. La presenza all’interno del Comitato ricorrente di altri soggetti è tale, infatti, “da escludere la comunione di intenti e la sintonia che devono sussistere (...) tra coloro che hanno avviato la procedura referendaria e l’organismo collettivo costituitosi dopo tale avvio”.

2.2. Le parti dei conflitti

Il conflitto di cui alla sentenza n. **206** è stato promosso dal Comitato Promotore *Referendum* Cittadinanza nei confronti della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

3. L’oggetto dei conflitti

Il conflitto definito con la sentenza n. **206** ha avuto ad oggetto la delibera della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi 2 aprile 2025, recante la disciplina della comunicazione politica in relazione alla campagna per i *referendum* dell’8 e 9 giugno 2025.

4. I parametri invocati

Il conflitto definito con la sentenza n. **206** è stato proposto in riferimento agli artt. 2, 3, 48 e 75 Cost.

5. Le decisioni della Corte

Fondamentale è la distinzione tra le decisioni processuali (o di rito) e le decisioni sostanziali (o di merito), con cui la Corte stabilisce a quale ente spetti il potere contestato, se del caso annullando l’atto.

L’unica decisione dell’anno relativa alla fase di merito (sentenza n. **206**) ha dichiarato inammissibile, per difetto di legittimazione attiva, il conflitto promosso dal Comitato promotore *Referendum* cittadinanza, per violazione degli artt. 2, 3, 48 e 75 Cost., nei confronti della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, in relazione agli artt. 3, 4, 5, 6 e 7 della delibera 2 aprile 2025 di regolamentazione della campagna informativa per i *referendum* popolari abrogativi indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025.

Capitolo V

Il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo

1. Premessa

Nel 2025 la Corte ha reso **6** decisioni (sentenze nn. **10, 11, 12, 13, 14, 15**) in sede di giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo.

La sentenza n. **10** ha riguardato la richiesta di *referendum* popolare avente ad oggetto l'abrogazione integrale della legge n. 86 del 2024, recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., quale risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024.

La sentenza n. **11** si è pronunciata sul quesito volto ad ottenere l'abrogazione integrale dell'art. 9, comma 1, lett. f) e l'abrogazione parziale della lett. b), limitatamente alle parole "adottato da cittadino italiano" e "successivamente alla adozione". All'abrogazione combinata di tali disposizioni conseguirebbe che, al fine di poter presentare richiesta di concessione della cittadinanza, il requisito dei cinque anni di residenza legale nel territorio della Repubblica varrebbe per tutti gli stranieri maggiorenni con cittadinanza di uno Stato non appartenente all'UE.

La sentenza n. **12** ha esaminato la richiesta di *referendum* popolare concernente l'abrogazione integrale del d.lgs. n. 23 del 2005, relativo alla disciplina dei licenziamenti illegittimi dei lavoratori assunti con contratto a tutele crescenti, come successivamente modificato dal legislatore e dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 194 del 2018, 150 del 2020, 22 e 128 del 2024.

La sentenza n. **13** si è pronunciata sul quesito finalizzato all'abrogazione dell'art. 8 della legge n. 604 del 1966 (come sostituito dall'art. 2, comma 3, della legge n. 108 del 1990), limitatamente ad alcune parole, con la finalità di eliminare il tetto massimo per la liquidazione dell'indennità da licenziamento illegittimo per i lavoratori assunti presso le piccole imprese.

Il quesito esaminato dalla sentenza n. **14** ha interessato alcuni frammenti delle disposizioni di cui agli artt. 19 e 21 del d.lgs. n. 81 del 2015, che agevolano, al ricorrere di certe condizioni, l'impiego di contratti di lavoro a tempo determinato.

La sentenza n. **15** ha riguardato l'abrogazione di una parte dell'art. 26, comma 4, del d.lgs. n. 81 del 2008, tesa ad eliminare la limitazione della responsabilità solidale dell'imprenditore committente con l'appaltatore per i danni per i quali il lavoratore, dipendente dall'appaltatore o subappaltatore, non risulti indennizzato dall'INAIL o dall'IPSEMA.

Per la compiuta disamina delle citate sentenze, si rinvia alla trattazione svolta *infra*, Parte II, cap. III, in *La funzione normativa – Il referendum abrogativo*.

2. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in nessuno dei giudizi di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo.

In tutti i giudizi di ammissibilità decisi la Corte ha consentito l'illustrazione orale in camera di consiglio delle memorie depositate dai proponenti della richiesta referendaria ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 (sentenze nn. **10, 11, 12, 13, 14, 15**). Si tratta di una "prassi che, pur non prevista dalla legge e quindi, di per sé, non obbligatoria, è conforme all'esigenza di dare accesso a ulteriori argomentazioni rilevanti ai fini del decidere (...), in un procedimento, come quello in questione, teso a far valere i limiti obiettivi di ammissibilità del *referendum* risultanti dalla Costituzione, e non a giudicare su posizioni soggettive di parte" (sentenza n. **14**). Nel giudizio deciso con la sentenza n. **10**, è stata altresì consentita l'illustrazione orale degli scritti presentati da soggetti diversi da quelli indicati dalla disposizione richiamata e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità delle richieste di *referendum*, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione

della Corte. Tuttavia, tale ammissione non si traduce in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento, che, comunque, deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita.

La sentenza n. **10** ha disatteso la sollecitazione di taluni soggetti ammessi ad illustrare i propri scritti, affinché fosse oggetto di autorimessione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 341, della legge n. 178 del 2020, come modificato dall'art. 38-*quater* del d.l. n. 77 del 2021, concernente la disciplina delle modalità di raccolta telematica delle sottoscrizioni. Tale disposizione attiene infatti “ad una fase del procedimento referendario diversa e precedente rispetto a quella in esame, che è volta alla verifica dell'ammissibilità del quesito”. Si è osservato che “la valutazione della legittimità degli atti compiuti nella fase di raccolta delle sottoscrizioni compete all'Ufficio centrale per il *referendum*”, il quale ha espressamente esaminato le eccezioni di illegittimità costituzionale formulate dagli stessi soggetti e le ha ritenute manifestamente infondate.

3. Le decisioni della Corte

Delle decisioni adottate, **5** (sentenze nn. **11, 12, 13, 14, 15**) hanno dichiarato ammissibile la richiesta referendaria.

La sentenza n. **10** ha dichiarato inammissibile la richiesta referendaria, per difetto di chiarezza dell'oggetto e della finalità del quesito. È stata rilevata infatti l'oscurità dell'oggetto, da cui derivava altresì un'insuperabile incertezza sulla finalità oggettiva del quesito.

Parte II
Profili sostanziali
Capitolo I
Principi fondamentali

1. Il principio personalista

1.1. L'esigenza di preservare la dignità e l'autonomia della persona

Il principio personalista (art. 2 Cost.) “impone di rilevare che la dignità umana è compromessa ogni volta in cui è lo stesso ordinamento giuridico che trasforma, in forza di un suo divieto o di una sua previsione, in inabile e bisognosa di assistenza una persona che, invece, sarebbe in grado, con propri mezzi, di provvedere a compiere una determinata attività”. Così la sentenza n. 3.

1.2. Le formazioni sociali tutelate dall'art. 2 Cost.

La sentenza n. 197 ha chiarito che per formazione sociale, ai sensi dell'art. 2 Cost., deve intendersi “ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico” (sentenze nn. 213 del 2016 e 138 del 2010).

1.3. La (illegittima) preclusione all'elettore con disabilità della facoltà di utilizzare la firma digitale per sottoscrivere una lista di candidati

Si veda, in relazione alla sentenza n. 3, l'analogo voce in *I rapporti politici – Le elezioni*.

2. La dignità della persona

2.1. Le misure di contrasto alla pandemia da COVID-19

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 199, l'analogo voce e le pertinenti sottovoci in *I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute*.

3. I diritti fondamentali

3.1. La proporzionalità degli atti dell'autorità, incidenti sui diritti dell'individuo, quale requisito di sistema nell'ordinamento costituzionale

La sentenza n. 7 ha ribadito che il principio di proporzionalità è “requisito di sistema nell'ordinamento costituzionale italiano, in relazione a ogni atto dell'autorità suscettibile di incidere sui diritti fondamentali dell'individuo” (sentenza n. 24 del 2019).

3.2. La minore incidenza possibile sulle libertà individuali quale condizione di legittimità di limiti posti a tutela di finalità pubbliche (il canone di proporzionalità e adeguatezza)

Secondo la sentenza n. 70, “perché una disposizione limitativa di un diritto protetto dalla Costituzione possa ritenersi legittima non è sufficiente che la misura dalla stessa disposta risulti idonea a dare attuazione a un altro interesse meritevole di analoga protezione, dovendo essa rispettare il canone di proporzionalità e di adeguatezza, in forza del quale le finalità pubbliche devono essere realizzate con la minore incidenza possibile sulle libertà individuali” (sentenza n. 20 del 2019).

3.3. L'incidenza sul bilancio della garanzia dei diritti incompressibili

La sentenza n. 197 ha confermato che, “qualora vengano in rilievo diritti fondamentali della persona, è la garanzia di tali diritti a incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione” (sentenze nn. 192 del 2024, 152 del 2020, 275 del 2016).

4. Il diritto all'identità personale

4.1. Il cognome quale segno distintivo rappresentativo del nucleo dell'identità giuridica e sociale della persona, sottratto alla piena disponibilità del titolare e, di regola, resistente ai mutamenti di status

La sentenza n. 53 ha rammentato che “il cognome, insieme con il prenome, rappresenta il nucleo dell'identità giuridica e sociale della persona: le conferisce identificabilità, nei rapporti di diritto pubblico, come di diritto privato, e incarna la rappresentazione sintetica della personalità individuale, che nel tempo si arricchisce progressivamente di significati” (sentenze nn. 135 del 2023, 131 del 2022, 286 del 2016, 268 del 2002, 120 del 2001, 297 del 1996, 13 del 1994). “Nella sua funzione identificativa, il nome – che è composto dal cognome e dal prenome ed è per legge attribuito (art. 6 cod. civ.) – è sottratto alla piena disponibilità del titolare, il cui consenso può essere solo il presupposto di eventuali modifiche, disposte o per provvedimento giudiziale o per provvedimento del prefetto”. Nella sua funzione identitaria, “il cognome, unitamente al prenome, configura un segno distintivo che, a partire dal momento in cui viene attribuito, determina un meccanismo di progressiva stratificazione e di consolidamento dell'identità personale, sicché proprio in tale diritto si radicano le ragioni della tutela del cognome (...). Di riflesso, se, per un verso, il cognome originariamente si incardina nello *status filiationis* (...), per un altro verso, a mano a mano che l'identità personale si costruisce intorno a quel segno, è lo stesso diritto all'identità personale a rendere il cognome capace di resistere, di norma, ai mutamenti di *status*”. Sulla base di tali coordinate, la sentenza n. 13 del 1994 ha dichiarato illegittimo l'art. 165 del r.d. n. 1238 del 1939, nella parte in cui non prevedeva che, in caso di rettifica dei registri dello stato civile per ragioni indipendenti dal soggetto (nella specie per accertata falsità parziale dell'atto di nascita), la persona potesse ottenere dal giudice il riconoscimento del diritto a mantenere il cognome originariamente attribuitogli ove questo fosse ormai da ritenersi autonomo segno distintivo della sua identità personale. Nel medesimo solco la sentenza n. 297 del 1996 ha dichiarato illegittimo l'art. 262 cod. civ., nella parte in cui, al comma primo, non prevedeva che il figlio naturale, nell'assumere il cognome del genitore che lo ha riconosciuto, potesse ottenere dal giudice il riconoscimento del diritto a mantenere, antepoendolo o, a sua scelta, aggiungendolo a questo, il cognome precedentemente attribuitogli con atto formalmente legittimo, ove fosse divenuto autonomo segno distintivo della sua identità personale. Con riguardo all'art. 299, primo comma, cod. civ., la sentenza n. 120 del 2001 ha ritenuto non fondata la questione volta a introdurre l'automatica e inderogabile anteposizione del cognome originario dell'adottato rispetto a quello dell'adottante, sul presupposto che la lesione dell'identità sia piuttosto ravvisabile nella soppressione del segno distintivo. Di seguito, nel valutare la medesima disposizione, in quanto applicabile, in virtù del rinvio *ex art.* 55 della legge n. 184 del 1983, all'adozione in casi particolari, la sentenza n. 268 del 2002 ha dichiarato non fondata la questione che mirava a sostituire il cognome del minore adottato con il solo cognome dell'adottante, marito della madre. Infine, proprio in ragione del diritto all'identità personale sotteso all'originario cognome dell'adottato, la sentenza n. 135 del 2023 ha dichiarato illegittimo l'art. 299, primo comma, cod. civ., nella parte in cui non consentiva, con la sentenza di adozione, di aggiungere, anziché di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiorenne, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si fossero espressi a favore di tale effetto.

La sentenza n. 210 ha sottolineato che “il cognome, da un lato, tende a rispecchiare l'identità familiare e a riflettere gli eventi che vi incidono; da un altro lato, unendosi al prenome, finisce esso stesso per assorbire nel tempo l'identità personale. Il cognome, attribuito alla nascita con l'acquisizione dello *status filiationis*, collega l'individuo alla formazione sociale che lo accoglie (sentenza n. 131 del 2022) e può mutare in conseguenza, anzitutto, di un successivo riconoscimento o accertamento giudiziale della filiazione, nel qual caso si apre un'ampia gamma di possibilità che spazia dall'anteposizione, all'aggiunta, alla sostituzione nel nuovo cognome al precedente”. Viceversa, “in presenza dell'*adoptio plena*, che presuppone l'accertato stato di abbandono del minore, il cognome dell'adottato viene sempre sostituito con quello degli adottanti”. Infine, al verificarsi sia dell'adozione in casi particolari sia dell'adozione del

maggiore d'età, "opera l'anteposizione del cognome dell'adottante a quello dell'adottando" (salvo quanto risulta dalla sentenza n. 135 del 2023). Una volta consolidatasi la "funzione identificativa e identitaria della persona intorno al nome, composto dal prenome e dal cognome" (sentenze nn. 53 del 2025 e 131 del 2022), "quest'ultimo – anche quando non sia correlato allo *status filiationis* poiché attribuito alla nascita dall'ufficiale di stato civile – diviene potenzialmente resistente" (sentenze nn. 120 del 2001, 297 del 1996, 13 del 1994) "o più resistente (sentenza n. 135 del 2023) agli eventi che nel corso della vita incidono sullo *status filiationis* o che, comunque, tendono a modificare il cognome".

4.2. La preclusione all'adottato maggiorenne dell'assunzione del solo cognome dell'adottante

Si veda, in relazione alla sentenza n. 53, l'analoga voce in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – L'adozione*.

4.3. La (illegittima) preclusione dell'attribuzione al nato in Italia, a seguito di PMA eterologa praticata all'estero da una coppia di donne, dello stato di figlio riconosciuto anche della madre intenzionale, che abbia espresso il consenso alla pratica fecondativa e all'assunzione della responsabilità genitoriale (sentenza susseguente a monito inascoltato)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 68, l'analoga voce in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – La procreazione medicalmente assistita*.

4.4. La (illegittima) preclusione al minore adottato nel contesto dell'adozione in casi particolari dell'assunzione del solo cognome dell'adottante, se i consensi e gli assensi di legge sono favorevoli e ciò risponde all'interesse del minore (la rimeditazione di un precedente orientamento)

La sentenza n. 210 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 2 Cost., l'art. 55 della legge n. 184 del 1983, in relazione all'art. 299, primo comma, cod. civ., nella parte in cui non consentiva all'adottando di assumere, con la sentenza di adozione del minore d'età in casi particolari, il solo cognome dell'adottante, se i consensi e gli assensi contemplati dai precedenti artt. 45 e 46 sono favorevoli a tale effetto e se esso risponde all'interesse del minore. Il censurato art. 55, nel regolare l'attribuzione del cognome per effetto dell'adozione in casi particolari, opera un rinvio all'art. 299, primo comma, dettato in materia di adozione del maggiore d'età, in base al quale l'adottato assume il cognome dell'adottante e lo antepone al proprio. Tale rigida previsione "ha già suscitato in passato censure che hanno riguardato tanto la sua applicazione all'adozione del maggiore d'età quanto il suo riferirsi all'adozione in casi particolari". La sentenza n. 135 del 2023 ha ritenuto illegittimo l'art. 299, primo comma, nella parte in cui non consentiva al giudice – con la sentenza che fa luogo all'adozione del maggiore d'età – di aggiungere, anziché anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore d'età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto. La rigidità della norma è stata reputata "inidonea a riflettere la varietà di funzioni cui oramai assolve l'istituto dell'adozione del maggiore d'età (sentenza n. 5 del 2024). Inoltre, la deroga è apparsa necessaria a bilanciare le esigenze proprie dell'adozione del maggiore d'età, cui è connaturale la trasmissione del cognome dell'adottante, con l'eventuale forte radicamento – a livello lavorativo, sociale e familiare – dell'identità personale dell'adottando nel suo stesso cognome". La Corte si è pronunciata anche sulla mancata previsione della possibilità di sostituire il cognome dell'adottando con quello dell'adottante. La sentenza n. 268 del 2002, concernente l'adozione in casi particolari, ha escluso la lesione dell'identità personale dell'adottando, sul duplice presupposto che i legami giuridici del minore con la famiglia d'origine non vengono legalmente recisi e che di fatto il minore potrebbe aver instaurato e mantenuto legami significativi (sentenza n. 27 del 1991) con l'altro genitore biologico e/o con i di lui parenti. Nondimeno, quella pronuncia ha riconosciuto che "il peculiare istituto dell'adozione in casi particolari abbraccia molteplici e diverse situazioni suscettibili di veder applicate soluzioni differenziate". Da ultimo, la sentenza n. 53 del 2025 ha parimenti escluso la fondatezza di analoga questione, pronunciandosi specificamente sull'adozione del maggiore d'età. Anzitutto, "è apparsa non irragionevole la scelta legislativa di preservare un cognome che per (almeno) diciotto anni ha rappresentato il segno distintivo della (...) identità personale dell'adottando. Inoltre, è emersa l'esigenza di prevenire il rischio che quest'ultimo possa subire condizionamenti da parte

dell'adottante, rinunciando al proprio cognome in ragione dei benefici che l'adozione civile apporta all'adottato sul piano successorio. Infine, è stato evidenziato come l'eventuale interesse del maggiore d'età a cancellare il cognome che attesta la propria origine naturale – interesse che potrebbe sussistere nonostante la funzione identitaria da esso lungamente svolta – è tale da dover coinvolgere esclusivamente la persona, che quel cognome ha portato, sicché può trovare tutela in altre previsioni dell'ordinamento quale l'art. 89, comma 1, del d.P.R. n. 396 del 2000". Tanto premesso, le ragioni della non fondatezza ritenuta dalla sentenza n. 53 del 2025 non si possono estendere all'adozione in casi particolari e l'evoluzione dell'ordinamento giuridico giustifica, nel solco della giurisprudenza costituzionale, "una rimeditazione del giudizio espresso con la sentenza n. 268 del 2002" (sentenze nn. 24 del 2025 e 203 del 2024). Se coloro che sono tenuti a esprimere i consensi e gli assensi all'adozione, in base agli artt. 45 e 46 della legge n. 184 del 1983, sono favorevoli alla sostituzione del cognome dell'adottando con quello dell'adottante e se il giudice accerta che ciò risponde al preminente interesse del minore, in quanto riflette la sua effettiva identità, "la norma che impedisce tale sostituzione è lesiva dell'art. 2 Cost." per tre ragioni. "La prima si rinviene nella notevole varietà di fattispecie ascritte all'adozione in casi particolari e nell'esigenza primaria di privilegiare l'interesse del minore, anche alla luce del rilievo che ha acquisito nella giurisprudenza costituzionale, nelle fonti internazionali e nella stessa legislazione (...). La seconda si lega proprio alla minore età dell'adottando, che rende più flebile il rilievo identitario del cognome originariamente attribuitogli. La terza, infine, si identifica nell'esigenza di rendere possibile l'eventuale sostituzione del cognome dell'adottando con quello dell'adottante, nel contesto del procedimento giurisdizionale di adozione in casi particolari dei minori, in quanto itinerario preferibile (...) rispetto alla soluzione residuale del procedimento amministrativo" ex art. 89 del d.P.R. n. 396 del 2000. L'istituto dell'adozione in casi particolari "abbraccia una complessa varietà di fattispecie – previste dall'art. 44, comma 1, della legge n. 184 del 1983 – con riguardo alle quali si possono prospettare situazioni molto differenti, quanto al rapporto tra il cognome dell'adottante e quello dell'adottando". In particolare, se a quest'ultimo è stato attribuito il cognome del genitore biologico, che mantiene la responsabilità genitoriale, e il minore viene adottato o dal coniuge del genitore biologico o dal genitore intenzionale, non sembra emergere un possibile interesse del minore alla sostituzione del cognome. Parimenti, tale esigenza non sembra ordinariamente configurarsi quando il minore orfano è adottato nell'ambito della sua famiglia (da un parente entro il sesto grado o da chi ha tenuto con il bambino un rapporto stabile e duraturo), salvo che, ad esempio, ricorra il caso – già contemplato dal legislatore al di fuori dell'istituto dell'adozione – del minore che porta il cognome del genitore che ha ucciso l'altro genitore. Al riguardo, posto che in tale ipotesi il minore ha diritto alla sostituzione del cognome attraverso la procedura amministrativa, non vi è ragione per impedire che il medesimo effetto consegua già all'eventuale procedura adottiva. Diverse sono, invero, le situazioni nelle quali si trovano: l'adottando cui è stato attribuito il cognome del genitore che è decaduto dalla responsabilità genitoriale o che è favorevole all'adozione e alla sostituzione del proprio cognome; oppure il minore orfano e affetto da durature compromissioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali, che viene adottato, in quanto nessun componente della famiglia d'origine, di cui porta il cognome, è disposto a prendersene cura; o ancora il minore che viene adottato in quanto – benché abbandonato – si constati l'impossibilità di fatto dell'affidamento preadottivo. In tali ipotesi, "non basta constatare che l'adozione in casi particolari non recide il legame giuridico con la famiglia d'origine per ritenere che sia rispettata l'identità del minore applicando la regola generale dell'art. 299 cod. civ. Infatti, ove il giudice sia sollecitato alla sostituzione del cognome da parte di chi esprime i consensi e gli assensi (...), deve poter verificare se il cognome originario del minore rispecchi in effetti la sua identità o se realizzi, invece, il suo preminente interesse la sostituzione di tale cognome con quello dell'adottante o degli adottanti; in tal caso, deve poter disporre la sostituzione. Vari sono gli indici dai quali il giudice potrebbe inferire l'esigenza di una tale sostituzione. Possono rilevare, anzitutto, il totale disinteresse e l'assenza di rapporti tra il minore e la famiglia d'origine, a fronte di rapporti già instaurati da tempo con il genitore adottante nell'ambito della famiglia ricomposta o con la famiglia adottiva, che sia stata in precedenza affidataria del minore. Parimenti, potrebbero essere valutate anche ulteriori circostanze aggiuntive, quale, per ipotesi, la sussistenza (o anche la possibilità che possano nascere) fratelli o sorelle che già hanno (o potrebbero assumere) il cognome dell'adottante o degli adottanti". Tra le variabili di cui deve tenere conto il giudice per accertare l'interesse del minore "vi è anche quella dell'età dell'adottando, poiché essa incide sul possibile autonomo rilievo identitario del suo originario cognome. Quanto più il bambino è in tenera età, tanto più il processo di formazione della sua identità personale intorno all'originario cognome risulta tenue e,

dunque, può far ritenere preminente (...) l'esigenza di attribuire esclusivo rilievo alla nuova identità che sorge con il vincolo adottivo. Viceversa, anche in assenza di legami effettivi con la famiglia d'origine, potrebbe risultare prevalente, nel caso dei cosiddetti *grands mineurs*, il processo di consolidamento dell'identità personale intorno all'originario cognome dell'adottando, sì da indurre il giudice a escludere che risponda al suo interesse la sostituzione del cognome. In sostanza, si tratta di accogliere la prospettiva del *best interest of the child*, inteso quale sintesi verbale dell'esigenza di operare i bilanciamenti di interessi, nell'ambito di discipline giusfamiliari concernenti il minore, tenendo conto che la loro finalità primaria si rinviene proprio nella protezione del minore (...). Abbracciando il punto di vista del minore emerge allora, da un lato, come l'eventuale sostituzione del suo cognome non recida i legami con i componenti della famiglia d'origine, sicché a essi non è certo inibito – anche ove fossero stati assenti in precedenza – avere rapporti con il minore stesso. Da un altro lato, tale mancata recisione dei legami originari non può impedire al giudice di verificare, guardando al passato e alle prospettive future del bambino, quale sia il suo preminente interesse, sostituendo il cognome dell'adottando con quello dell'adottante (o degli adottanti), se quest'ultimo rispecchia l'effettiva identità del minore". Del resto, "una volta che si faccia luogo all'adozione in casi particolari, la personalità del minore si svilupperà nell'ambito del nuovo nucleo familiare", tant'è che la sentenza n. 79 del 2022 ha attribuito rilevanza giuridica anche ai legami parentali che sorgono dal vincolo di adozione in casi particolari. Da ultimo, l'adozione in casi particolari offre maggiori tutele, quanto alla possibile sostituzione del cognome, rispetto alla procedura amministrativa ex art. 89 del d.P.R. n. 396 del 2000. Quest'ultima disposizione prevede che chiunque vuole cambiare il nome o aggiungere al proprio un altro nome ovvero vuole cambiare il cognome, anche perché ridicolo o vergognoso o perché rivela l'origine naturale, deve farne domanda al prefetto della provincia del luogo di residenza o di quello nella cui circoscrizione è situato l'ufficio dello stato civile dove si trova l'atto di nascita al quale la richiesta si riferisce. Tale procedura può essere invero attivata su richiesta dei genitori esercenti la responsabilità genitoriale nell'interesse del figlio e, dunque, anche su richiesta dei genitori di cui uno o entrambi abbiano adottato il minore. Mentre "nel caso della persona maggiore d'età la richiamata procedura amministrativa può essere sufficiente a garantire l'interesse al cambio del cognome dell'adottato con quello dell'adottante, in quanto viene in rilievo un interesse del maggiorenne, che è coinvolto in via esclusiva in quanto persona, che quel cognome ha portato (...), non altrettanto può dirsi nel caso dell'adottato minore d'età. In tale ipotesi, il ricorso alla procedura amministrativa deve ritenersi un rimedio residuale rispetto alla possibilità di sostituire il cognome dell'adottato con quello dell'adottante nell'ambito della procedura di adozione, che consente di vagliare i vari interessi implicati nella pienezza del contraddittorio e dinanzi a un'autorità giudiziaria specializzata nel garantire il preminente interesse del minore". In definitiva, è risultata "lesiva dell'identità del minore" la regola censurata che stabilisce il vincolo assoluto all'anteposizione del cognome dell'adottante a quello dell'adottando, impedendo al giudice di disporre la sostituzione del cognome di quest'ultimo con quello dell'adottante, a fronte dei consensi e assensi di legge, favorevoli a tale effetto e dell'accertamento che esso risponda all'interesse del minore. La citata facoltà derogatoria si aggiunge a quella già resa esercitabile dalla sentenza n. 135 del 2023, che ha inciso sul testo dell'art. 299 cod. civ., consentendo, in deroga all'anteposizione, l'aggiunta del cognome dell'adottante a quello dell'adottando, se nel manifestare il consenso all'adozione entrambi si sono espressi a favore.

5. La libertà di autodeterminazione

5.1. Il necessario bilanciamento, rimesso al legislatore, con il dovere dello Stato di tutelare la vita umana derivante dal principio personalista

La sentenza n. 66 ha sottolineato che dal principio personalista ex art. 2 Cost. "non si ricava (...) il dovere di vivere cui si rifaceva l'originaria *ratio* dell'art. 580 cod. pen., bensì, rovesciando la prospettiva, il preciso dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo" (ordinanza n. 207 del 2018). Se "l'autodeterminazione della persona evoca l'idea secondo cui ciascun individuo debba poter compiere da sé le scelte fondamentali che concernono la propria esistenza, incluse quelle che concernono la propria morte, tale nozione deve essere sottoposta a un bilanciamento a fronte del contrapposto dovere di tutela della vita", nel quale "il legislatore deve poter disporre (...) di un significativo margine di apprezzamento" (sentenza n. 135 del 2024). Del resto, "l'affermazione del dovere dello Stato di tutelare la vita umana è stata alla base anche della recente decisione di inammissibilità di un *referendum* abrogativo che mirava a rendere lecito l'omicidio del consenziente (sentenza n. 50 del 2022), il cui esito

positivo sarebbe stato quello di lasciare la vita umana in una situazione di insufficiente protezione, in contrasto con gli obblighi costituzionali e convenzionali”.

5.2. Le scelte orientate alla costituzione di vincoli genitoriali e la primaria considerazione dell'interesse del potenziale figlio

La sentenza n. 33 ha chiarito che “le scelte orientate alla costituzione di vincoli genitoriali sono ascrivibili all’ampio contenuto della libertà di autodeterminazione”. La Corte ha rilevato che “la scelta di diventare genitori e di formare una famiglia che abbia anche dei figli costituisce espressione della generale libertà di autodeterminarsi, libertà riconducibile agli artt. 2, 3 e 31 Cost., poiché concernente la sfera privata e familiare” (sentenze nn. 162 del 2014 e, per la procreazione naturale, 332 del 2000). “Analoghe considerazioni sono svolte in successive pronunce che collegano la scelta di diventare o di non diventare genitore con l’art. 2 Cost. (sentenza n. 161 del 2023), nonché con il concetto di vita privata, di cui all’art. 8 CEDU (sentenza n. 221 del 2019)”. In senso corrispondente, la giurisprudenza della Corte EDU osserva che la nozione di vita privata “è una nozione ampia, che non si presta a una definizione esaustiva. Essa comprende l’integrità fisica e psicologica di una persona” (X e Y c. Paesi Bassi, 26 marzo 1985) “e, entro certi limiti, il diritto, per l’individuo, di instaurare e sviluppare rapporti con altri esseri umani” (Niemietz c. Germania, 16 dicembre 1992). “Può a volte comprendere aspetti dell’identità fisica e sociale di una persona” (Mikulić c. Croazia, n. 53176/99). “La nozione di vita privata include anche il diritto alla realizzazione personale o il diritto all’autodeterminazione” (Pretty c. Regno Unito, n. 2346/02) “e il diritto al rispetto delle decisioni di diventare o meno genitore” (sentenze 27 maggio 2021, Jessica Marchi contro Italia; 17 aprile 2018, Lazoriva contro Ucraina; 16 gennaio 2018, Nedescu contro Romania; 24 gennaio 2017, Paradiso e Campanelli contro Italia; Evans c. Regno Unito [GC], n. 6339/05; A, B e C c. Irlanda [GC], n. 25579/05). “Se, dunque, la scelta di divenire genitori rientra nell’ampia nozione di autodeterminazione, quest’ultima, tuttavia, può sottendere diversi interessi. In particolare, ove la genitorialità sia accessibile o per natura o perché il soggetto già rientra nelle previsioni nazionali che consentono la procreazione medicalmente assistita o l’adozione, la libertà di autodeterminarsi nella scelta orientata alla genitorialità sottende una pretesa a non subire indebite compressioni di tale libertà da parte del legislatore”. In tal senso, la sentenza n. 332 del 2000 ha dichiarato illegittima una disciplina che includeva, tra i requisiti necessari per essere reclutati nel Corpo della Guardia di finanza, l’essere senza prole. “Fuori da tali ipotesi, viene, invece, in considerazione un interesse ad ampliare gli spazi dell’autodeterminazione orientata alla genitorialità attraverso il superamento dei limiti fissati dal legislatore, cui primariamente spetta il compito di dettare le condizioni di accesso a forme di genitorialità diverse dalla procreazione naturale”. In questo secondo caso, non si può parlare di una pretesa o di un diritto alla genitorialità, espressamente negati dalla Corte italiana (sentenze nn. 33 del 2021, 230 del 2020, 221 del 2019) e dalla Corte di Strasburgo (sentenze 24 gennaio 2017, Paradiso e Campanelli contro Italia; 22 gennaio 2008, E.B. contro Francia; 28 giugno 2007, Wagner e J.M.W.L. contro Lussemburgo; 26 febbraio 2002, Fretté contro Francia). “I presupposti costitutivi di un vincolo genitoriale non solo, infatti, coinvolgono una pluralità di interessi, ma devono essere anche orientati alla realizzazione dell’interesse del potenziale figlio, cui è inscindibilmente correlato il vincolo genitoriale” (sentenze nn. 230 del 2020 e 221 del 2019). Dunque, “l’autodeterminazione orientata alla genitorialità in tanto può far valere la propria *vis* espansiva, in quanto si opponga a scelte legislative che, avendo riguardo al complesso degli interessi implicati, risultino irragionevoli e non proporzionate rispetto all’obiettivo perseguito”. D’altro canto, “la primaria considerazione dell’interesse del minore (o del concepito o del futuro nato) non comporta che la protezione costituzionale di tale interesse ricomprenda qualunque istanza il legislatore ritenga di riconoscergli. Le singole esigenze riferite al potenziale figlio vanno, infatti, anch’esse ponderate, tenendo conto di eventuali altre istanze di quest’ultimo, nonché dell’interesse di chi aspira alla genitorialità”. In tale prospettiva, la Corte italiana ha reputato “non decisivo l’interesse a che il figlio abbia lo stesso patrimonio genetico dei genitori e ha ritenuto, con riferimento a una coppia di aspiranti genitori, irragionevole e non proporzionato il divieto assoluto di fecondazione eterologa” (sentenza n. 162 del 2014). Dalla richiamata prospettiva non diverge quanto si evince dalla CEDU. La giurisprudenza della Corte di Strasburgo, “da un lato, opera valutazioni diverse a seconda che lo specifico accesso alla genitorialità sia stato o meno già disciplinato dal singolo ordinamento” (nel primo caso, opera, infatti, un attento vaglio su eventuali irragionevoli disparità di trattamento o su soluzioni ineffettive; sentenze 17 gennaio 2023, Fedotova contro Russia; 17 gennaio 2017, A.H. contro Russia; 20 gennaio 2015, Gözümlü contro Turchia; 22 gennaio 2008, E.B. contro Francia). Dall’altro, “al fine di verificare se vi sia

un'indebita compressione della vita privata, la CEDU e la Corte di Strasburgo introducono un metro di giudizio che trova ampia corrispondenza" con le coordinate della giurisprudenza costituzionale. L'art. 8, par. 2, CEDU stabilisce che "non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. In particolare, se l'ingerenza sia necessaria in una società democratica dipende dal suo corrispondere a un'esigenza sociale urgente, vale a dire dal suo essere proporzionata allo scopo legittimo perseguito, tenuto conto del giusto equilibrio che deve essere garantito tra gli interessi concorrenti rilevanti, anche in considerazione del margine di discrezionalità lasciato alle autorità nazionali" (sentenza 18 maggio 2021, Valdis Fjölfnisdóttir contro Islanda). "Simile valutazione deve essere effettuata alla luce delle condizioni del presente, essendo la Convenzione EDU uno strumento vivente" (sentenze 17 gennaio 2023, Fedotova contro Russia; 19 febbraio 2013, X contro Austria; 22 gennaio 2008, E.B. contro Francia; 28 giugno 2007, Wagner e J.M.W.L. contro Lussemburgo; 26 febbraio 2002, Fretté contro Francia), sicché "il margine di discrezionalità può variare nel tempo, oltre a risentire del grado di consenso fra gli Stati contraenti in ordine al riconoscimento di un diritto o di una facoltà" (sentenza 15 novembre 2016, Dubská e Krejzová contro Repubblica Ceca).

5.3. *L'(illegittima) esclusione della persona singola dall'accesso all'adozione internazionale dei minori*

La sentenza n. 33 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 117, primo comma, Cost. e 8 CEDU, l'art. 29-bis, comma 1, della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui, facendo rinvio all'art. 6, non includeva le persone singole residenti in Italia fra coloro che possono presentare dichiarazione di disponibilità a adottare un minore straniero residente all'estero e chiedere al tribunale per i minorenni di dichiarare l'idoneità all'adozione. Il citato art. 6 stabilisce, tra i requisiti per l'adozione nazionale, l'essere coniugi non separati, uniti in matrimonio da almeno tre anni, tra i quali non ci sia stata negli ultimi tre anni separazione personale neppure di fatto. Le questioni – che riguardavano esclusivamente le persone di stato libero, rimanendo impregiudicata, in quanto non oggetto del giudizio, la situazione di coloro che sono parte di un'unione civile – coinvolgevano "due tipi di interessi: quello delle persone singole che aspirano a poter adottare e rispetto alle quali è prospettata la lesione" dei parametri evocati "e quello del minore che (...) rappresenta il fulcro dell'istituto dell'adozione". Alla luce "del complesso degli interessi implicati e dello stesso scopo dell'istituto dell'adozione internazionale, la scelta operata dal legislatore" è risultata "non necessaria in una società democratica, in quanto non conforme al principio di proporzionalità", determinando "la lesione della vita privata e dell'autodeterminazione orientata a una genitorialità ispirata al principio di solidarietà". Scopo dell'adozione internazionale è infatti quello di "accogliere in Italia minori stranieri abbandonati, residenti all'estero, assicurando loro un ambiente stabile e armonioso". In relazione a tale scopo, il divieto assoluto per le persone singole di accedere all'adozione non rispondeva a una pressante esigenza sociale e configurava un'interferenza non necessaria in una società democratica. In primo luogo, a seguito della riforma di cui alla legge n. 219 del 2012, lo *status filiationis* è ormai unico, sicché il divieto in esame ha perso la funzione di assicurare al minore le più ampie tutele giuridiche precedentemente correlate allo *status* di figlio di una coppia coniugata. Inoltre, "l'aprioristica esclusione delle persone singole dalla genitorialità adottiva non è un mezzo idoneo a garantire al minore un ambiente stabile e armonioso". Lo stesso legislatore, sia pure in limitate ipotesi (artt. 25, commi 4 e 5, e 44, comma 3, della legge n. 184 del 1983), ha riconosciuto in astratto l'idoneità della persona singola ad assicurare un ambiente stabile e armonioso al minore, finanche in contesti non privi di criticità o rispetto a minori che richiedono un particolare impegno. Anche la Corte, sin dalla sentenza n. 183 del 1994, ha riscontrato tale idoneità, rilevando che gli artt. 3, 29, 30 Cost. e 6 della Convenzione di Strasburgo del 1967 "non vincolano l'adozione dei minori al criterio dell'*imitatio naturae* in guisa da non consentire l'adozione da parte di un singolo se non nei casi eccezionali in cui è oggi prevista dalla legge n. 184 del 1983". I principi costituzionali non impediscono infatti "di ravvisare nell'adozione da parte di persone singole una possibile soluzione in concreto più conveniente all'interesse del minore, il che presuppone una loro idoneità in astratto a garantire al minore un ambiente stabile e armonioso". Tale conclusione è stata ribadita anche considerando che "il modello della famiglia monoparentale trova riconoscimento nella Costituzione". Il miglior interesse del minore è poi direttamente preservato dalla verifica giudiziale concernente la concreta idoneità dell'adottante. La

giurisprudenza costituzionale “ha da tempo valorizzato il rilievo che tale giudizio riveste al fine di perseguire la soluzione ottimale in concreto per l’interesse del minore” (sentenza n. 11 del 1981), evidenziando “l’importanza del sostegno che può essere offerto anche dalla rete familiare di riferimento” (sentenze nn. 183 del 2023 e 79 del 2022). Il giudice può ben tenere conto di tale rete in sede di vaglio sull’idoneità in concreto del richiedente a adottare, non solo ai sensi degli artt. 29-*bis*, comma 4, lett. c), e 30, comma 1, della legge n. 184 del 1983, ma, anche, a seguito dell’ingresso del minore in Italia, in base agli artt. 34, comma 2, e 35, comma 4, della stessa legge. Per altro verso, “l’esigenza, sottesa alla scelta del legislatore, di assicurare all’adottato la presenza, sotto il profilo affettivo ed educativo, di entrambe le figure dei genitori (sentenza n. 198 del 1986) non viene perseguita con un mezzo idoneo e proporzionato”. Tale esigenza può “giustificare una indicazione di preferenza per l’adozione da parte di una coppia di coniugi” (sentenza n. 183 del 1994) ma “non supporta la scelta di convertire tale modello di famiglia in una aprioristica esclusione delle persone singole dalla platea degli adottanti”. Nell’adozione internazionale, in particolare, “allo Stato di accoglienza spetta solo il compito di regolare l’idoneità o meno a adottare, dopodiché l’abbinamento con il minore di chi ha ottenuto il decreto di idoneità è di competenza dello Stato d’origine del minore”. La disciplina censurata determinava “un sacrificio dell’autodeterminazione orientata alla genitorialità, che – specie nell’attuale contesto giuridico-sociale –” rischiava “di riverberarsi negativamente sulla stessa effettività del diritto del minore a essere accolto in un ambiente familiare stabile e armonioso”. I limiti frapposti a tale autodeterminazione “non possono consistere in un divieto assoluto (...) a meno che lo stesso non sia l’unico mezzo per tutelare altri interessi di rango costituzionale” (sentenza n. 162 del 2014). Alla persona singola sono applicabili le restanti previsioni dell’art. 6 della legge n. 184 del 1983. In particolare, l’adottante singolo deve rispondere agli altri requisiti previsti, non incompatibili con lo stato libero, che attengono all’età e al suo essere affettivamente idoneo e capace di educare, istruire e mantenere i minori che intenda adottare. Al minore adottato “sarà riconosciuto l’unico stato di figlio, di cui all’art. 315 cod. civ.”.

5.4. La dipendenza del paziente da un trattamento di sostegno vitale (in atto o anche solo indicato dal medico come necessario alla sopravvivenza) quale inderogabile condizione di non punibilità dell’aiuto al suicidio – Reiterato appello e auspicio rivolto al legislatore e al servizio sanitario nazionale

Si veda, in relazione alla sentenza n. 66, l’analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

5.5. La preclusione dell’accesso alle tecniche procreative alla donna singola (il principio di precauzione nell’interesse dei futuri nati)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 69, l’analoga voce in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – La procreazione medicalmente assistita*.

5.6. L’illegittimo divieto di cancellazione dall’albo degli avvocati in pendenza di procedimento disciplinare – Invito al legislatore

La sentenza n. 70 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, 3 e 4 Cost., dell’art. 57 della legge n. 247 del 2012 che vietava di deliberare la cancellazione, anche volontaria, dall’albo durante lo svolgimento del procedimento disciplinare a carico degli avvocati, sin dal giorno dell’invio degli atti al competente consiglio distrettuale. Il divieto, “comportando un prolungamento coattivo dell’appartenenza del professionista all’Ordine per il tempo necessario all’accertamento disciplinare”, si raccordava “con il principio di obbligatorietà dell’iscrizione all’albo degli avvocati”, “espressione del potere dello Stato di creare enti a struttura associativa per il raggiungimento e la tutela di fini pubblici (sentenza n. 120 del 1973)”; e mirava a scongiurare il rischio che il professionista, rinunciando all’iscrizione, potesse vanificare l’iniziativa degli organi disciplinari dell’Ordine forense. Simile meccanismo impediva, però, per l’intero corso del procedimento disciplinare, all’avvocato che intendesse rinunciare all’iscrizione all’albo di ottenere la cancellazione ed esercitare i diritti e le libertà di rango costituzionale – come la libertà di revocare l’adesione alla compagine professionale, il diritto di fruire di determinate prestazioni previdenziali o assistenziali e la libertà di intraprendere una diversa attività lavorativa – che si esplicano attraverso la fuoriuscita dall’Ordine o che la presuppongono. La

disposizione censurata contrastava, anzitutto, con la libertà di autodeterminazione, in quanto l'appartenenza al gruppo professionale veniva imposta, sia pure temporaneamente, nonostante il venir meno del consenso prestato dall'avvocato all'adesione all'istituzione ordinistica, per avere perso l'interesse a esercitare la professione ovvero per non avere più la possibilità di farlo. Il vincolo non poteva essere reciso neppure quando l'avvocato versasse nelle condizioni per accedere alle prestazioni previdenziali o assistenziali, per la cui fruizione la legge richiede l'avvenuta cancellazione dall'albo (pensioni di anzianità e inabilità). Il divieto incideva poi in maniera sproporzionata sulla libertà di lavoro dell'avvocato che richiedeva la cancellazione dall'albo, avendo intenzione di cessare l'esercizio della professione e intraprendere eventualmente una diversa attività lavorativa preclusa dall'appartenenza all'istituzione ordinistica. La libertà, anche negativa, di lavoro risultava esposta a un sacrificio di durata imprevedibile, "non essendo prescritto un termine per la conclusione del procedimento amministrativo davanti al consiglio distrettuale di disciplina, né, tanto meno, per la definizione della eventuale fase giurisdizionale davanti al CNF e alle sezioni unite della Corte di cassazione". Vero è che il congegno normativo in esame era "strumentale al proficuo svolgimento della verifica della conformità della condotta del professionista ai precetti deontologici e, quindi, al corretto esercizio dell'azione disciplinare. Tale potere è, a sua volta, funzionale alla protezione di interessi che trascendono la dimensione interna della categoria professionale per attingere valori primari della persona. Infatti, la funzione disciplinare ordinistica non solo è orientata a salvaguardare il decoro, la dignità, il prestigio e l'integrità etica della categoria, di cui è depositario il gruppo organizzato, ma, assicurando il rispetto delle regole deontologiche che governano il corretto esercizio della professione (sentenza n. 259 del 2019), tutela, altresì, l'affidamento che la collettività ripone nell'avvocato, il cui patrocinio costituisce necessario strumento per l'esercizio effettivo del diritto di difesa". Tuttavia, tra le diverse misure idonee a realizzare il pur legittimo fine del compiuto svolgimento dell'accertamento disciplinare, il divieto non costituiva quella meno restrittiva possibile dei diritti fondamentali in potenziale tensione. Le soluzioni alternative "vanno individuate attraverso un adeguato bilanciamento dei contrapposti interessi al completamento dell'accertamento disciplinare, da un lato, e alla tutela della libertà di autodeterminazione e di lavoro del professionista, dall'altro: interessi parimenti meritevoli di adeguata valorizzazione e non comprimibili in misura eccessiva" (sentenza n. 20 del 2019). Tra le misure "idonee a garantire, con minor sacrificio per l'iscritto, la conservazione della potestà sanzionatoria dell'Ordine forense – e, quindi, maggiormente capaci di contemperare in modo equilibrato gli interessi in conflitto –, potrebbe ipotizzarsi (...) la previsione di una causa di sospensione del termine di prescrizione dell'azione disciplinare per l'ipotesi in cui l'avvocato sottoposto ad accertamento disciplinare rinunci all'iscrizione all'albo". Ancora, "una soluzione normativa idonea a evitare che la fuoriuscita dell'avvocato dall'organizzazione professionale possa frustrare l'esercizio della potestà disciplinare potrebbe essere quella, rinvenibile nell'ordinamento del pubblico impiego, della espressa previsione della sopravvivenza del procedimento disciplinare nonostante le dimissioni o il collocamento in quiescenza del dipendente incolpato, sia pure al ricorrere di specifiche condizioni e limitatamente agli effetti compatibili con la cessazione del rapporto di servizio". Nell'ambito della disciplina notarile, lo svolgimento del procedimento disciplinare a carico del notaio non è impedito dalla dispensa dal servizio per rinuncia. Non spetta alla Corte "indicare la soluzione più idonea a bilanciare gli interessi in conflitto, rientrando nella discrezionalità del legislatore la scelta dello strumento a tal fine più adeguato". Certo è che l'ablazione del precetto denunciato "determina un vuoto normativo al quale il legislatore potrà porre rimedio attraverso un congegno meno restrittivo della libertà dell'avvocato ma, comunque, idoneo a garantire la conservazione dell'azione disciplinare almeno per il caso in cui il professionista incolpato, dopo avere ottenuto la cancellazione in pendenza di un procedimento disciplinare, chieda di essere nuovamente iscritto all'albo". In attesa dell'intervento del legislatore, alla stregua della disciplina che residua alla rimozione dell'art. 57, "la cancellazione dall'albo non può che comportare l'estinzione del procedimento disciplinare intrapreso. All'estinzione del procedimento non si correla, però, il venir meno della pretesa sanzionatoria nascente dal fatto contestato, con la conseguenza che, nel caso in cui il professionista, successivamente alla cancellazione, chieda di essere reiscritto, la stessa azione disciplinare, ove non ancora prescritta, può – e anzi deve – essere nuovamente esercitata dai competenti organi in relazione agli stessi fatti che avevano determinato l'attivazione dell'originario procedimento disciplinare. È dunque necessario che, nelle more dell'intervento legislativo, gli organi professionali competenti vigilino con il massimo rigore affinché non siano consentite pratiche abusive che determinino l'aggiramento del segnalato principio di conservazione

dell'azione disciplinare". La dichiarazione di illegittimità è stata estesa in via consequenziale all'art. 17, comma 16, della legge n. 247 del 2012, il cui contenuto normativo riproduce quello del successivo art. 57.

6. Il diritto all'abitazione

6.1. La qualificazione come diritto fondamentale di natura sociale, connesso con la dignità della persona e con la socialità dello Stato democratico

"Il diritto all'abitazione si configura come tratto saliente della socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione" (sentenza n. 217 del 1988) e "come un diritto fondamentale di natura sociale" (sentenze nn. 67 del 2024 e 209 del 2009), "indissolubilmente connesso con la dignità della persona". Così la sentenza n. 1.

6.2. La qualificazione come servizio pubblico delle prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica (assegnazione degli alloggi e sussidi per il canone) destinate a soddisfare il bisogno abitativo

La sentenza n. 1 ha sottolineato che il rango primario del diritto all'abitazione, "speculare agli inderogabili doveri di solidarietà sociale, impone una tutela effettiva, che si estrinseca, tra l'altro, nell'assegnazione degli alloggi alle famiglie meno abbienti e nei sussidi per il canone di locazione. Le prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica si configurano come un servizio pubblico", "finalizzato a impedire che taluno resti privo di abitazione" (sentenze nn. 417 del 1994 e 404 del 1988). "L'offerta di un alloggio a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi (...) assicura agli stessi un'esistenza dignitosa" (sentenze nn. 168 del 2014 e 176 del 2000) "ed è funzionale alla piena realizzazione della persona umana e all'effettivo esercizio degli altri diritti costituzionali. Tali considerazioni si attagliano anche al contributo integrativo del canone di locazione, corrisposto a coloro che, pur ammessi nella graduatoria, non si collocano in posizione utile per ottenere l'assegnazione di un alloggio. Anche questo sussidio sovviene al bisogno abitativo" e partecipa delle medesime caratteristiche e finalità dell'edilizia residenziale pubblica.

7. La cittadinanza

7.1. Il complessivo disegno costituzionale (la partecipazione politica; la titolarità di diritti e doveri; l'appartenenza a una comunità fondata sulla condivisione di radici culturali e linguistiche nonché dei valori costituzionali ma aperta al pluralismo)

La sentenza n. 142 ha sottolineato che "la Costituzione non dà una definizione di popolo e si limita a delineare tratti della cittadinanza, immersi nella complessità del testo costituzionale. La Costituzione associa la cittadinanza primariamente alla partecipazione politica e ai diritti politici (...). Riferisce, poi, ai cittadini la titolarità di diritti e di doveri (fra i quali il dovere di difesa della Patria; quello di concorrere alle spese pubbliche e il dovere di fedeltà). Tale attribuzione di diritti e di doveri si colloca, nondimeno, nel contesto di una fonte – la Costituzione –, i cui principi fondamentali garantiscono a ciascuna persona i diritti inviolabili e lo stesso principio di eguaglianza" (sentenze nn. 53 del 2024 e 120 del 1967) "e le cui norme riferiscono taluni doveri di solidarietà anche a non cittadini" (il dovere di concorrere alle spese pubbliche, che già il testo costituzionale, all'art. 53, ascrive a "tutti", o la facoltà di prestare il servizio civile nazionale, che la sentenza n. 119 del 2015 ha esteso agli stranieri, qualificando la relativa prestazione "come adempimento di un dovere di solidarietà e come un'opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza"). Ancora, "la Costituzione richiama l'idea di cittadinanza quale appartenenza a una comunità che ha comuni radici culturali e linguistiche, ma, al contempo, disegna una comunità aperta al pluralismo e che tutela le minoranze. Infine, le norme costituzionali evocano una correlazione fra cittadinanza e territorio dello Stato, in quanto luogo che riflette un comune *humus* culturale e la condivisione dei principi costituzionali. Dinanzi al senso articolato e complesso dei riferimenti costituzionali alla cittadinanza, spetta, dunque, al legislatore, che vanta un margine di discrezionalità particolarmente ampio, individuare i presupposti per l'acquisizione dello *status*". Nondimeno, compete alla Corte "accertare – al metro della non manifesta irragionevolezza e sproporzione – che le norme che regolano l'acquisizione dello *status civitatis* non facciano ricorso a

criteri del tutto estranei ai principi costituzionali e a quei molteplici tratti, che (...) connotano la cittadinanza. Resta ferma la possibilità per il legislatore di declinare in concreto anche i contenuti della cittadinanza, alla luce dei principi costituzionali”.

7.2. L'ampia discrezionalità del legislatore nella disciplina dell'attribuzione della cittadinanza, esercitabile nel rispetto dei principi di non discriminazione, ragionevolezza e proporzionalità

La sentenza n. 142 ha riconosciuto che “il legislatore gode di ampia discrezionalità nella disciplina dell'attribuzione della cittadinanza (...). Nondimeno, le norme dettate in materia, non diversamente da altre discipline connotate da elevata discrezionalità, non si sottraggono per questo al giudizio di costituzionalità, in quanto devono pur sempre essere compiute secondo canoni di non manifesta irragionevolezza e di proporzionalità rispetto alle finalità perseguite” (sentenze nn. 25 del 2025, 88 del 2023, 195 del 2022, 194 del 2019, 202 del 2013, 245 del 2011). La giurisprudenza costituzionale “ha escluso che un criterio fondativo della cittadinanza possa essere connotato in termini discriminatori” (così la sentenza n. 30 del 1983, che ha ravvisato una violazione dell'art. 3 Cost. nella disciplina che prevedeva l'acquisto originario soltanto della cittadinanza del padre, senza contemplare il medesimo acquisto a titolo originario anche in caso di cittadinanza italiana della madre). Di seguito, “ha ritenuto manifestamente irragionevoli e sproporzionate, nel loro applicarsi a persone affette da infermità o da menomazione di natura fisica o psichica, norme attributive della cittadinanza che richiedevano la dimostrazione di conoscenze o il compimento di atti nei loro confronti non esigibili” (sentenze nn. 25 del 2025 e 258 del 2017). E ancora, “ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma che irragionevolmente includeva, nel novero delle cause ostative al riconoscimento della cittadinanza, la morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza dei termini previsti per la conclusione del procedimento”.

7.3. La riferibilità dell'acquisizione della cittadinanza iure sanguinis anche ai discendenti di cittadini o cittadine italiani, nati all'estero, ivi residenti e cittadini di altro Stato (la preclusione alla Corte di un intervento manipolativo e di sistema)

La sentenza n. 142 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. a), della legge n. 91 del 1992, impugnato, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3, 117, primo comma, Cost., 9 TUE e 20 TFUE, nella parte in cui prevede l'acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis* anche in favore dei discendenti di cittadini o cittadine italiani, nati all'estero, ivi residenti e cittadini di altro Stato. Il criterio associa automaticamente il meccanismo acquisitivo della cittadinanza allo *status filiationis*, che è un modo di acquisto della cittadinanza a titolo originario (sentenza n. 30 del 1983). “Le censure non pongono in discussione l'idea secondo cui, in generale, l'appartenenza a una comunità familiare, che è parte della comunità statale, possa implicare l'appartenenza anche a quest'ultima; criterio sul quale, del resto, si fonda lo *status civitatis* della maggior parte dei cittadini italiani. Viceversa, ciò di cui dubitano i giudici *a quibus* è che, in presenza di elementi di collegamento fra il richiedente l'accertamento della cittadinanza italiana e ordinamenti giuridici stranieri e in assenza di elementi di collegamento con l'ordinamento giuridico italiano in aggiunta allo *ius sanguinis*, il vincolo di filiazione possa risultare sufficiente alla funzione che è chiamato a svolgere quale fondamento della cittadinanza, in quanto la stessa comunità familiare, al verificarsi dei richiamati presupposti positivi e negativi, non sarebbe più in grado di trasmettere una appartenenza alla comunità statale”. Tuttavia, il richiesto complesso intervento manipolativo potrebbe attingere a un ampio ventaglio di opzioni, rispetto alle quali si impongono scelte largamente discrezionali con rilevanti implicazioni di sistema. Anche solo identificare profili di correlazione con l'ordinamento giuridico straniero, in presenza dei quali la funzione attributiva dello *status civitatis* propria dello *status filiationis* risulterebbe indebolita, implica infatti la necessità di effettuare scelte discrezionali fra una molteplicità di possibili opzioni (ad esempio, la valorizzazione del legame culturale e linguistico con la comunità statale, tenendo conto della condizione dei cittadini residenti all'estero, o, viceversa, la predilezione di un collegamento con il territorio). La pronuncia ha inoltre dichiarato non fondate, per mancanza di omogeneità fra le situazioni messe a confronto, le questioni di legittimità costituzionale della medesima norma, censurata in riferimento all'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento. Da un lato, l'art. 4, comma 1, della stessa legge disciplina l'ipotesi di acquisto dello *status civitatis* da parte di stranieri che siano figli di persone che hanno perso la cittadinanza italiana (mentre la norma censurata regola, invece, l'acquisto *iure*

sanguinis della cittadinanza da parte di discendenti di persone che sono cittadini o cittadine italiani); dall'altro, l'acquisto della cittadinanza per matrimonio con un cittadino o una cittadina italiani si fonda su un tipo di vincolo non sovrapponibile, neppure in considerazione della *ratio legis* della disciplina, con quello della filiazione.

8. I principi di uguaglianza e di ragionevolezza

8.1. Il principio di uguaglianza in senso stretto

8.1.1. Il valore fondante nel disegno costituzionale

La sentenza n. **31** ha ribadito che il principio di uguaglianza “ha valore fondante nel disegno costituzionale” (sentenza n. 1 del 2025).

8.1.2. La dinamicità del giudizio relazionale sul corretto uso del potere normativo

La sentenza n. **164** ha ribadito che, “se il principio di eguaglianza esprime un giudizio di relazione in virtù del quale a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate andranno coniugate a situazioni differenti, ciò equivale a postulare che la disamina della conformità di una norma a quel principio deve svilupparsi secondo un modello dinamico, incentrandosi sul perché una determinata disciplina operi, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica distinzione, e quindi trarne le debite conclusioni in punto di corretto uso del potere normativo” (sentenze nn. 7 del 2024, 43 del 2022, 276 del 2020, 241 del 2014).

8.1.3. Trattamento uniforme di situazioni identiche o assimilabili

La sentenza n. **53** ha rammentato che, “ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., in tanto può essere fatta valere l'irragionevole disparità di trattamento, in quanto la censura miri a estendere una medesima disciplina a situazioni che, avendo riguardo alla *ratio* di tale normativa, risultino omogenee” (sentenze nn. 34 del 2025, 212 e 171 del 2024).

Le sentenze nn. **90** e **157** hanno sottolineato che “il raffronto tra fattispecie normative, finalizzato a verificare la non manifesta irragionevolezza delle scelte legislative” deve avere a oggetto “casistiche omogenee, risultando altrimenti improponibile la stessa comparazione” (sentenze nn. 120 del 2023, 156 del 2020, 282 del 2010, 161 del 2009).

La sentenza n. **146** ha identificato “il presupposto stesso del vaglio attinente alla irragionevole disparità di trattamento” nella “omogeneità delle situazioni poste a confronto” (sentenze nn. 53 e 34 del 2025, 212 e 171 del 2024).

Si veda, in relazione alla sentenza n. **1**, la voce *La (illegittima) previsione della residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, al momento della domanda e per tutta la durata del beneficio, in modo continuativo, quale requisito per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione (norme della Provincia autonoma di Trento) in Diritto interno e diritto dell'Unione europea – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell'Unione europea*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **3**, la voce *La (illegittima) preclusione all'elettore con disabilità della facoltà di utilizzare la firma digitale per sottoscrivere una lista di candidati in I rapporti politici – Le elezioni*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **27** e all'ordinanza n. **195**, la voce *L'equiparazione, sotto il profilo sanzionatorio, alla contraffazione e all'alterazione dell'utilizzazione di documenti contraffatti o alterati da terzi per ottenere un titolo di soggiorno o di ingresso in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **31**, la voce *La (illegittima) previsione del requisito della pregressa residenza del beneficiario in Italia per almeno dieci anni, anziché cinque in I rapporti economici – L'assistenza – Il reddito di cittadinanza*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **34**, la voce *L'imposizione alle società di gestione del risparmio di un'addizionale IRES all'8,5% per il 2013 in I tributi – Le imposte sui redditi*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **49**, la voce *L'assoggettamento a imposta degli immobili dell'impresa destinati alla vendita e non utilizzati ad altri fini ("beni-merce")* in *I tributi – L'imposta municipale unica*.

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **50**, la voce *L'attribuzione diretta ("per trasparenza") dei redditi della società in accomandita semplice ai soci accomandanti, indipendentemente dalla percezione in I tributi – Le imposte sui redditi*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **52**, la voce *La (illegittima) previsione dell'assenza di altre persone in grado di occuparsi della prole quale ulteriore condizione di accesso alla misura del padre detenuto in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione – La detenzione domiciliare speciale*.

Si veda, in relazione, alla sentenza n. **58**, la voce *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'anticipazione erariale degli onorari e delle spese spettanti al difensore d'ufficio del genitore insolvente nei processi per la dichiarazione di adottabilità del minore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – Le spese processuali*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **66**, la voce *La dipendenza del paziente da un trattamento di sostegno vitale (in atto o anche solo indicato dal medico come necessario alla sopravvivenza) quale inderogabile condizione di non punibilità dell'aiuto al suicidio – Reiterato appello e auspicio rivolto al legislatore e al servizio sanitario nazionale in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **77**, la voce *L'applicazione del principio di invarianza della soglia di anomalia solo successivamente al provvedimento di aggiudicazione del contratto pubblico anche nel caso di inversione procedimentale in La pubblica amministrazione – L'attività*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **82**, la voce *L'adozione, per la composizione dei comitati di gestione della caccia, di un sistema elettorale proporzionale, con utilizzo del metodo D'Hondt per il calcolo dei seggi (norme della Regione Abruzzo) in Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **86**, la voce *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della sospensione della prescrizione tra le associazioni non riconosciute e i loro amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità contro di essi in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **90**, la voce *La (illegittima) preclusione per il reato di piccolo spaccio in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – La sospensione del procedimento con messa alla prova*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **95**, la voce *L'abrogazione del delitto di abuso d'ufficio (questioni inammissibili in ragione del tendenziale divieto di sindacato in malam partem) in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **112**, la voce *La (illegittima) previsione della dimora abituale dei familiari nell'abitazione principale del contribuente quale requisito per l'esenzione in I tributi – L'imposta comunale sugli immobili*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **115**, la voce *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) del congedo di paternità obbligatorio a favore della lavoratrice madre intenzionale in una coppia di donne risultanti genitori nei registri dello stato civile in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **117**, la voce *L'illegittimo divieto di prevalenza, con riguardo al delitto di rapina, dell'attenuante della lieve entità del fatto sulla recidiva reiterata in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **118**, la voce *La (illegittima) previsione di un tetto massimo, pari a sei mensilità di riferimento per il calcolo del TFR, all'indennità risarcitoria dovuta dal datore in caso di licenziamento illegittimo nelle piccole imprese (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato) – Auspicio rivolto al legislatore in I rapporti economici – Il lavoro*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **130**, la voce *L'illegittimo divieto di prevalenza o equivalenza dell'attenuante del vizio parziale di mente rispetto all'aggravante della rapina commessa in danno di chi*

stia per fruire o abbia appena fruito dei servizi di banche, poste o sportelli automatici adibiti al prelievo di denaro in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **144**, la voce *La commisurazione dell'indennità risarcitoria in favore del lavoratore pubblico contrattualizzato illegittimamente licenziato all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR, indipendentemente dall'emolumento di fine rapporto in concreto spettante in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **153**, la voce *L'(illegittima) automatica radiazione dall'albo dello psicologo condannato in via definitiva a pena detentiva non inferiore a due anni per reato non colposo in La pubblica amministrazione – I principi – Le sanzioni – Le sanzioni disciplinari.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **160**, la voce *Il potere del competente ufficio di esportazione di apporre il vincolo culturale nell'ambito del procedimento semplificato per il trasferimento all'estero di alcune categorie di beni (l'interpretazione adeguatrice del riferimento ai "beni culturali per completamento") in La tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico, artistico e culturale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **167**, la voce *Il raffreddamento, limitato al 2023, della dinamica perequativa delle pensioni più elevate in base alla tecnica della progressione inversa rispetto all'entità degli assegni – Reiterato auspicio rivolto al legislatore in I rapporti economici – La previdenza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **170**, la voce *La facoltà (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'imputato, medico strutturato o libero professionista, di chiedere la citazione in giudizio, quale responsabile civile, dell'impresa che presta la copertura assicurativa alla struttura sanitaria di appartenenza in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **171**, la voce *L'omessa previsione dell'attenuante della lieve entità del fatto per il furto con strappo in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **172**, la voce *L'(illegittima) esclusione dell'esimente della particolare tenuità del fatto per i delitti di violenza, minaccia e resistenza nei confronti di ufficiali e agenti di pubblica sicurezza o polizia giudiziaria (revirement indotto dal mutato quadro normativo) in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le cause di esclusione della punibilità.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **173**, la voce *L'illegittimo divieto di equivalenza o prevalenza dell'attenuante del vizio parziale di mente sull'aggravante della violenza sulle cose, relativamente al furto in abitazione in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **179**, la voce *L'illegittimo dimezzamento degli importi spettanti al consulente tecnico di parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, ove operato su previsioni tariffarie non adeguate alle variazioni del costo della vita in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – Le spese processuali.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **186**, la voce *La previsione, a decorrere dal 1° luglio 2026, della destinazione d'uso turistico-ricettiva per tutti gli immobili, aventi le caratteristiche della civile abitazione, adibiti ad esercizio di attività ricettiva extra-alberghiera in I rapporti economici – L'iniziativa economica – Il testo unico della Regione Toscana in materia di turismo.*

8.1.4. Trattamento adeguatamente diverso di situazioni differenti (l'esigenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria)

“Una censura di irragionevole disparità di trattamento impone (...) di verificare, alla luce della *ratio* della disciplina, l'omogeneità fra le situazioni posto a confronto. Secondo un costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, si è, infatti, in presenza di una violazione dell'art. 3 Cost. qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili” (sentenze nn. 171 del 2022, 71 del 2021, 85 del 2020, 13 del 2018, 71 del 2015). Così la sentenza n. **142**.

In termini non dissimili si è pronunciata la sentenza n. **164**.

La sentenza n. **187** ha ricordato che, “ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., in tanto può essere fatta valere l'irragionevole disparità di trattamento, in quanto la censura miri a estendere una medesima

disciplina a situazioni che, avendo riguardo alla *ratio* di tale normativa, risultino omogenee” (sentenze nn. 53 e 34 del 2025, 212 e 171 del 2024). Di conseguenza, “il principio di uguaglianza non impedisce al legislatore ordinario di emanare norme differenziate, quando la disparità di trattamento sia fondata su presupposti logici obiettivi, i quali ne giustifichino l’adozione” (sentenze nn. 149 del 2021 e 288 del 2019; ordinanza n. 460 del 1998).

Si veda, in relazione alla sentenza n. **2**, la voce *La preclusione del rito per i delitti punibili con l’ergastolo, anche a seguito della contestazione di aggravanti a imputati tratti a giudizio immediato in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – Il giudizio abbreviato.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **9**, la voce *La procedibilità d’ufficio del sequestro di persona commesso in danno del coniuge (anche non più convivente) in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **25**, la voce *L’esonero (introdotto con sentenza di accoglimento) dalla prova di conoscenza dell’italiano del richiedente la cittadinanza, per matrimonio o naturalizzazione, affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall’età, da patologie o disabilità attestate in Lo straniero.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **27** e all’ordinanza n. **195**, la voce *L’equiparazione, sotto il profilo sanzionatorio, alla contraffazione e all’alterazione dell’utilizzazione di documenti contraffatti o alterati da terzi per ottenere un titolo di soggiorno o di ingresso in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **34**, la voce *L’imposizione alle società di gestione del risparmio di un’addizionale IRES all’8,5% per il 2013 in I tributi – Le imposte sui redditi.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **36**, la voce *Il divieto di deposito delle notifiche dell’atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità, producibili in primo grado in La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione tributaria – La disciplina dei nova istruttori in appello.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **40**, la voce *L’esclusione dei cittadini di Paesi terzi, titolari di permesso di soggiorno per “richiesta asilo”, dal godimento dell’assegno temporaneo per i figli minori in Lo straniero – Le prestazioni sociali.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **45**, la voce *Il contributo alla finanza pubblica per gli anni dal 2024 al 2028 a carico dei Comuni (purché non siano in dissesto, in procedura di riequilibrio o non abbiano sottoscritto accordi di risanamento) secondo il principio della spesa costituzionalmente necessaria – Sollecitazione rivolta al legislatore statale in Gli enti locali – La finanza.*

Si veda, in relazione all’ordinanza n. **50**, la voce *L’attribuzione diretta (“per trasparenza”) dei redditi della società in accomandita semplice ai soci accomandanti, indipendentemente dalla percezione in I tributi – Le imposte sui redditi.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **52**, la voce *Il decesso o l’impossibilità della madre di occuparsi della prole quale condizione di accesso alla misura del padre detenuto in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L’esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione – La detenzione domiciliare speciale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **53**, la voce *La preclusione all’adottato maggiorenne dell’assunzione del solo cognome dell’adottante in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – L’adozione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **69**, la voce *La preclusione dell’accesso alle tecniche procreative alla donna singola (il principio di precauzione nell’interesse dei futuri nati) in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – La procreazione medicalmente assistita.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **82**, la voce *L’adozione, per la composizione dei comitati di gestione della caccia, di un sistema elettorale proporzionale, con utilizzo del metodo D’Hondt per il calcolo dei seggi (norme della Regione Abruzzo) in Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **91**, la voce *Lo scioglimento degli organi consiliari in caso di mancata tempestiva approvazione dell'ipotesi di bilancio in riequilibrio dell'ente in dissesto* in *Gli enti locali – Gli organi*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **94**, la voce *L'esclusione (introdotta con sentenza di accoglimento con efficacia ex nunc) dell'assegno ordinario d'invalidità liquidato interamente con il sistema contributivo dal divieto di applicazione delle disposizioni sull'integrazione al minimo* in *I rapporti economici – La previdenza*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **100**, la voce *L'individuazione delle società di gestione aeroportuale quale unico soggetto passivo* in *I tributi – Il contributo al Fondo per il servizio soccorso antincendio negli aeroporti*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **103**, la voce *La sanzione amministrativa pecuniaria, da una volta e mezza a quattro volte l'importo omesso, a carico del datore di lavoro che non versi le ritenute previdenziali e assistenziali sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti, entro la soglia di 10.000 euro annui* in *I rapporti economici – La previdenza*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **113**, la voce *La reclusione da 25 a 30 anni per il sequestro di persona a scopo di estorsione (salva l'applicazione dell'attenuante della lieve entità del fatto e l'osservanza dei principi di proporzionalità e offensività)* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **118**, la voce *La (illegittima) previsione di un tetto massimo, pari a sei mensilità di riferimento per il calcolo del TFR, all'indennità risarcitoria dovuta dal datore in caso di licenziamento illegittimo nelle piccole imprese (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato)* – *Auspicio rivolto al legislatore* in *I rapporti economici – Il lavoro*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **119**, la voce *L'obbligo, per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea già residenti in Italia, di corredare l'istanza di ammissione, per la verifica dei redditi prodotti all'estero, con la certificazione dell'autorità consolare* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il patrocinio a spese dello Stato*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **120**, la voce *L'esclusione della convivenza more uxorio tra datore e lavoratore dal novero delle cause ostative al riconoscimento della prestazione* in *I rapporti economici – La previdenza – L'assegno per il nucleo familiare*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **128**, la voce *L'omessa previsione dell'avviso all'imputato della facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa nella sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **129**, la voce *La previsione di una sentenza di non luogo a procedere nelle sole ipotesi di espulsione amministrativa ordinaria, disposta in pendenza di procedimento penale ed eseguita previo nulla osta dell'autorità giudiziaria* in *Lo straniero*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **139**, la voce *La preclusione assoluta della concessione di pene sostitutive delle pene detentive brevi agli imputati di uno dei reati ostativi* – *Richiamo al legislatore e all'amministrazione penitenziaria* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **141**, la voce *L'esclusione dei dirigenti dal divieto dei licenziamenti individuali per ragioni economiche dei lavoratori subordinati in tempo di pandemia* in *I rapporti economici – Il lavoro*.

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **142**, la voce *La riferibilità dell'acquisizione della cittadinanza iure sanguinis anche ai discendenti di cittadini o cittadine italiani, nati all'estero, ivi residenti e cittadini di altro Stato (la preclusione alla Corte di un intervento manipolativo e di sistema)* in *La cittadinanza*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **145**, la voce *La possibilità, per gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato con almeno tre anni di anzianità di effettivo servizio alla data del bando, di partecipare al concorso pubblico a vice ispettore, in deroga al prescritto limite di 28 anni e con riserva di un sesto dei posti disponibili* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **146**, la voce *Il termine, non inferiore a 10 giorni, concesso all'attore per replicare alle difese del convenuto nell'ambito del rito unico in materia di persone, minorenni e famiglie in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **151**, la voce *L'illegittimo divieto di prevalenza delle attenuanti generiche sulla recidiva reiterata con riguardo al sequestro di persona a scopo di estorsione in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **154**, la voce *La perdurante rilevanza penale della condotta di guida senza patente in caso di recidiva infrabiennale, punita con arresto e ammenda in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **157**, la voce *L'esclusione del favoreggiamento reale dall'ambito di applicazione dell'istituto in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – La sospensione del procedimento con messa alla prova*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **164**, la voce *La concessione di contributi per il risarcimento dei danni provocati dagli eventi sismici del 2012, nelle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, ai prodotti DOP e IGP in corso di maturazione o stoccaggio in I rapporti economici – L'iniziativa economica*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **166**, la voce *L'applicazione della misura in caso di condanna o patteggiamento per il delitto di piccolo spaccio, salvo il diverso convincimento del giudice (l'interpretazione adeguatrice della Corte) in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La confisca allargata*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **167**, la voce *Il raffreddamento, limitato al 2023, della dinamica perequativa delle pensioni più elevate in base alla tecnica della progressione inversa rispetto all'entità degli assegni – Reiterato auspicio rivolto al legislatore in I rapporti economici – La previdenza*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **171**, la voce *L'omessa previsione dell'attenuante della lieve entità del fatto per il furto con strappo in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **187**, la voce *La preclusione al giudice dibattimentale del rilievo della speciale condizione di improcedibilità nei confronti dello straniero irregolare espulso prima dell'emissione del decreto che dispone il giudizio in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **193**, la voce *L'omessa previsione dell'attenuante della lieve entità per il furto in abitazione in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **199**, la voce *Le conseguenze dell'inadempimento degli obblighi previsti per l'accesso ai luoghi di lavoro (divieto di ingresso, assenza ingiustificata, perdita della retribuzione e di ogni altro emolumento, compreso l'assegno alimentare) in I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute – Le misure di contrasto alla pandemia da COVID-19*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **203**, la voce *L'inapplicabilità ai minori imputati dei delitti aggravati di violenza sessuale e di violenza sessuale di gruppo, salva l'ipotesi (introdotta con sentenza di accoglimento) in cui ricorra l'attenuante dei casi di minore gravità in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Il procedimento minorile – L'istituto della messa alla prova*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **207**, la voce *La subordinazione della sospensione condizionale della pena per i reati di danneggiamento all'eliminazione delle relative conseguenze dannose o pericolose ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **216**, la voce *La pignorabilità delle pensioni, nei limiti di un quinto e ferma la salvaguardia del trattamento minimo, per crediti dell'INPS derivanti da indebite prestazioni o da omesse contribuzioni in I rapporti economici – La previdenza*.

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **219**, la voce *L'inapplicabilità della causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Il procedimento davanti al giudice di pace*.

8.1.5. L'inesensibilità di una disposizione derogatoria rispetto alla regola desumibile dal sistema normativo

La sentenza n. 145 ha chiarito che “non è invocabile la violazione del principio di uguaglianza quando la disposizione di legge (di cui il giudice rimettente chiede l'estensione) si riveli derogatoria rispetto alla regola desumibile dal sistema normativo e, come tale, non estensibile ad altri casi, pena l'aggravamento anziché l'eliminazione dei difetti di incoerenza” (sentenze nn. 98 del 2023, 206 del 2004, 383 del 1992; ordinanze nn. 231 del 2009, 344 del 2008, 178 del 2006).

8.1.6. L'uguaglianza sostanziale

Si veda, in relazione alla sentenza n. 3, la voce *La (illegittima) preclusione all'elettore con disabilità della facoltà di utilizzare la firma digitale per sottoscrivere una lista di candidati in I rapporti politici – Le elezioni*.

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 25, la voce *L'esonero (introdotto con sentenza di accoglimento) dalla prova di conoscenza dell'italiano del richiedente la cittadinanza, per matrimonio o naturalizzazione, affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o disabilità attestate in Lo straniero*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. 152, la voce *La disciplina del contributo aggiuntivo agli obiettivi di finanza pubblica richiesto alle Regioni ordinarie per gli anni dal 2025 al 2029: la preclusione agli enti in disavanzo (considerato al netto della quota derivante da debito autorizzato e non contratto) del finanziamento di investimenti con il fondo accantonato in bilancio in attuazione del contributo e le rimodulazioni di contributi statali per investimenti di Comuni e Regioni – Sollecitazione rivolta al legislatore statale in L'autonomia finanziaria – L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie – Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie ordinarie*.

8.1.7. L'uguaglianza e il fluire del tempo

La sentenza n. 49 ha confermato che “applicare alla stessa categoria di soggetti, per effetto di un sopravvenuto mutamento di disciplina, un trattamento differenziato non contrasta con l'art. 3 Cost., poiché il trascorrere del tempo costituisce, già di per sé, un elemento idoneo a giustificare un diverso trattamento” (sentenze nn. 108 del 2023, 240 del 2019, 104 del 2018).

“Spetta (...) all'apprezzamento discrezionale del legislatore, in coerenza con il generale canone di ragionevolezza, delimitare la sfera di applicazione delle normative che si succedono nel tempo, né contrasta di per sé con il principio di eguaglianza il trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie in momenti diversi nel tempo” (sentenze nn. 73 del 2024, 240 del 2019, 104 del 2018). Così la sentenza n. 144.

Si veda, in relazione alla sentenza n. 49, la voce *L'assoggettamento a imposta degli immobili dell'impresa destinati alla vendita e non utilizzati ad altri fini (“beni-merce”) in I tributi – L'imposta municipale unica*.

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 184, la voce *L'applicabilità della nuova disciplina anche ai procedimenti autorizzatori in corso in Il legittimo affidamento – Norme della Regione Sardegna in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili*.

8.1.8. L'uguaglianza e l'assetto regionalistico dello Stato

La sentenza n. 48 ha ribadito che “la censura con cui si contesta una legge regionale in quanto differenzia la popolazione di quel territorio da quella del resto d'Italia contraddice l'esistenza stessa dell'autonomia legislativa regionale (sentenza n. 119 del 2019); accertato che una regione ha operato nell'ambito delle competenze a essa spettanti, è sufficiente osservare che il riconoscimento stesso della competenza legislativa della Regione comporta l'eventualità, legittima alla stregua del sistema costituzionale, di una disciplina divergente da regione a regione, nei limiti dell'art. 117 della Costituzione” (sentenze nn. 241 del 2018, 277 del 1995, 447 del 1988).

Si veda, in relazione alla sentenza n. 37, la voce *La (illegittima) previsione del termine di efficacia decennale, anziché quinquennale (norme della Provincia autonoma di Bolzano) in I rapporti economici – La proprietà – I vincoli urbanistici preordinati all'esproprio*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **48**, la voce *La subordinazione dell'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni alla presentazione, salvo formale rifiuto, di un documento attestante, alternativamente, l'avvenuta vaccinazione anti-HPV, l'avvio del programma di somministrazione, il rifiuto di essa o l'espletamento del colloquio informativo (norme della Regione Puglia) in Le materie di competenza esclusiva statale – Norme generali sull'istruzione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **114**, la voce *L'adozione, a decorrere dal 2025, di una metodologia per la definizione del fabbisogno di personale degli enti del servizio sanitario nazionale ai fini della determinazione della relativa spesa in Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria.*

8.2. I principi di ragionevolezza e di proporzionalità

8.2.1. La tecnica del giudizio di ragionevolezza e di proporzionalità (la verifica del conseguimento di obiettivi legittimi con misure appropriate e oneri non sproporzionati; l'apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la relativa causa normativa)

La sentenza n. **70** ha ribadito che il sindacato di ragionevolezza sulle scelte legislative deve avvalersi del “test di proporzionalità, che richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi” (sentenze nn. 33 del 2025, 88 del 2023, 20 del 2019, 137 del 2018, 10 del 2016, 272 e 23 del 2015, 162 e 1 del 2014).

In termini simili si sono espresse le sentenze nn. **33** e, con riguardo a “una questione concernente il bilanciamento tra due diritti”, **131** (ove sono altresì citate le sentenze nn. 184 del 2023 e 260 del 2021).

Nei casi di irrazionalità *intra legem*, “intesa come contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata”, “il giudizio di ragionevolezza consiste in un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere” (sentenze nn. 195 del 2022 e 6 del 2019). Qualora il legislatore “abbia inteso contemperare, attraverso la disposizione censurata, due diritti, il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del cosiddetto test di proporzionalità, che richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi” (sentenze nn. 5 del 2023, 188 del 2022, 20 del 2019, 1 del 2014). Sono tre le condizioni richieste per il superamento del test di proporzionalità: “che l'imposizione di oneri sia idonea rispetto ai fini perseguiti; che venga scelta la misura meno restrittiva dei diritti oggetto di bilanciamento; che tali oneri non siano sproporzionati. Il test si considera invece non superato, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost., quando – a fronte dell'esigenza di porre in essere un bilanciamento tra i diritti antagonisti – si realizza una manifesta sproporzione del congegno normativo approntato rispetto al perseguimento dei fini legittimamente perseguiti, almeno ove applicato, senza alcuna differenziazione”. Così la sentenza n. **138**.

8.2.2. Le declinazioni della ragionevolezza (necessaria intellegibilità e razionalità intrinseca della norma; congruità e proporzionalità dell'intervento legislativo rispetto alle finalità perseguite; esigibilità del precetto; limite alla discrezionalità del legislatore; coerenza sistematica dell'ordinamento)

“In certi casi (...) la definizione della questione richiede un elemento ulteriore, rispetto alle norme legislative censurate e a quelle costituzionali invocate: il profilo. Ciò accade in particolare (ma non solo) per le questioni promosse ex art. 3 Cost., in quanto l'invocazione del principio di eguaglianza richiede l'indicazione di un *tertium comparationis* e l'invocazione del principio di ragionevolezza richiede l'indicazione di uno o più profili di irragionevolezza (...). Il principio di ragionevolezza, infatti, è multiforme e ha manifestazioni assai variegate. Se non è indicato il profilo, non è identificato realmente il vizio: il primo, dunque, può considerarsi causa efficiente del secondo”. Così la sentenza n. **218**.

La sentenza n. **38** ha precisato che “l’evidente incongruità della disciplina rispetto alla sua finalità (...) si traduce in un vizio di irrazionalità, intesa quale *species* dell’irragionevolezza intrinseca, della legge” (sentenze nn. 197 del 2023, 186 del 2020, 166 del 2018).

La sentenza n. **138** ha rammentato che sussiste “una lesione del principio di ragionevolezza quando si accerti l’esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata” (sentenze nn. 125 del 2022, 6 del 2019, 416 del 2000).

In termini analoghi si è espressa la sentenza n. **186** (ove è altresì citata la sentenza n. 223 del 2022).

Si veda, in relazione alla sentenza n. **1**, la voce *La (illegittima) previsione della residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, al momento della domanda e per tutta la durata del beneficio, in modo continuativo, quale requisito per l’assegnazione dell’alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione (norme della Provincia autonoma di Trento) in Diritto interno e diritto dell’Unione europea – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell’Unione europea.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **2**, la voce *La preclusione del rito per i delitti punibili con l’ergastolo, anche a seguito della contestazione di aggravanti a imputati tratti a giudizio immediato in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – Il giudizio abbreviato.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **3**, la voce *La (illegittima) preclusione all’elettore con disabilità della facoltà di utilizzare la firma digitale per sottoscrivere una lista di candidati in I rapporti politici – Le elezioni.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **4**, la voce *La (illegittima) previsione, per il personale dell’Ispettorato nazionale del lavoro, dello scomputo dell’indennità premiale una tantum riconosciuta nel 2022 dalle somme corrisposte a titolo di perequazione dell’indennità di amministrazione per la stessa annualità in La pubblica amministrazione – L’impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d’impiego.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **5**, la voce *La devoluzione alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio delle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti dell’Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in materia di giochi pubblici con vincita in denaro in La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione amministrativa.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **9**, la voce *La procedibilità d’ufficio del sequestro di persona commesso in danno del coniuge (anche non più convivente) in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **16**, la voce *La (illegittima) previsione della liquidazione, per le vacanze successive, di un onorario inferiore a quello stabilito per la prima di esse in L’ordinamento giurisdizionale – Gli ausiliari del giudice.*

Si veda, in relazione alle sentenze nn. **19** e **167**, la voce *Il raffreddamento, limitato al 2023, della dinamica perequativa delle pensioni più elevate in base alla tecnica della progressione inversa rispetto all’entità degli assegni – Reiterato auspicio rivolto al legislatore in I rapporti economici – La previdenza.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **25**, la voce *L’esonero (introdotto con sentenza di accoglimento) dalla prova di conoscenza dell’italiano del richiedente la cittadinanza, per matrimonio o naturalizzazione, affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall’età, da patologie o disabilità attestate in Lo straniero.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **30**, la voce *La (illegittima) previsione della permanenza all’aperto per non più di due ore al giorno, riducibili a una per motivi eccezionali (la conseguente riespansione della disciplina ordinaria) in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L’esecuzione penale – Il regime carcerario speciale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **31**, la voce *La (illegittima) previsione del requisito della pregressa residenza del beneficiario in Italia per almeno dieci anni, anziché cinque in I rapporti economici – L’assistenza – Il reddito di cittadinanza.*

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **36**, la voce *La disciplina dei nuovi istruttori in appello e le pertinenti sottovoci in La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione tributaria.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **37**, la voce *La (illegittima) previsione del termine di efficacia decennale, anziché quinquennale (norme della Provincia autonoma di Bolzano) in I rapporti economici – La proprietà – I vincoli urbanistici preordinati all'esproprio.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **38**, la voce *L'(illegittima) attribuzione al tribunale di Roma, anziché a quello territorialmente competente, della decisione sull'appello cautelare contro il provvedimento del giudice che abbia comunque negato l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività di stabilimenti industriali dichiarati di interesse strategico nazionale, ovvero di impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, sottoposti a sequestro preventivo, nonostante l'adozione delle misure governative di bilanciamento tra i contrapposti interessi coinvolti in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Le misure cautelari.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **39**, la voce *La (illegittima) previsione dello svolgimento del processo di cassazione sui decreti di convalida e proroga del trattenimento dello straniero (espulso o richiedente protezione internazionale) secondo la disciplina del giudizio di legittimità sul mandato d'arresto europeo consensuale (senza intervento delle parti), anziché ordinario – Auspicio rivolto al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **40**, la voce *L'esclusione dei cittadini di Paesi terzi, titolari di permesso di soggiorno per "richiesta asilo", dal godimento dell'assegno temporaneo per i figli minori in Lo straniero – Le prestazioni sociali.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **44**, la voce *Il meccanismo dello "scalino preferenziale" nella disciplina dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive locali in I rapporti civili – La libertà di manifestazione del pensiero – Il pluralismo dell'informazione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **68**, la voce *La (illegittima) preclusione dell'attribuzione al nato in Italia, a seguito di PMA eterologa praticata all'estero da una coppia di donne, dello stato di figlio riconosciuto anche della madre intenzionale, che abbia espresso il consenso alla pratica fecondativa e all'assunzione della responsabilità genitoriale (sentenza susseguente a monito inascoltato) in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – La procreazione medicalmente assistita.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **69**, la voce *La preclusione dell'accesso alle tecniche procreative alla donna singola (il principio di precauzione nell'interesse dei futuri nati) in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – La procreazione medicalmente assistita.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **90**, la voce *La (illegittima) preclusione per il reato di piccolo spaccio in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – La sospensione del procedimento con messa alla prova.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **91**, la voce *Lo scioglimento degli organi consiliari in caso di mancata tempestiva approvazione dell'ipotesi di bilancio in riequilibrio dell'ente in dissesto in Gli enti locali – Gli organi.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **95**, la voce *L'abrogazione del delitto di abuso d'ufficio (questioni inammissibili in ragione del tendenziale divieto di sindacato in malam partem) in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati.*

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **100**, la voce *Il contributo al Fondo per il servizio soccorso antincendio negli aeroporti e le pertinenti sottovoci in I tributi.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **102**, la voce *Il termine di ragionevole durata delle procedure concorsuali, fissato normativamente in sei anni ed estensibile a sette, secondo il diritto vivente, nei casi di particolare complessità in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – L'equa riparazione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **109**, la voce *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della protrazione della sospensione degli effetti dell'informazione interdittiva antimafia derivante dall'ammissione dell'imprenditore al controllo giudiziario, conclusosi positivamente, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento del provvedimento interdittivo in I rapporti economici – L'iniziativa economica.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **111**, la voce *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'inoperatività dell'onere di previa impugnazione stragiudiziale del licenziamento e*

della sua impugnabilità, con ricorso giurisdizionale o con richiesta di conciliazione o arbitrato, entro 240 giorni, ove il lavoratore versi in condizione di incapacità di intendere o volere al momento della ricezione della comunicazione o in pendenza del prescritto termine di 60 giorni in I rapporti economici – Il lavoro.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **123**, la voce *La (illegittima) previsione della perpetuatio della procedibilità d'ufficio del delitto di atti persecutori connesso con il delitto di danneggiamento commesso, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 31 del 2024, su cose esposte per necessità, consuetudine o destinazione alla pubblica fede (la pubblicazione della sentenza quale dies a quo per i termini di presentazione e acquisizione della querela) in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **138**, la voce *L'esclusione dalla procedura di appalto dell'operatore economico che abbia violato obblighi fiscali per un importo superiore a 5.000 euro in La pubblica amministrazione – L'attività.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **143**, la voce *La (illegittima) preclusione ai proprietari di immobili soggetti a specifico vincolo di destinazione d'uso ad albergo della facoltà di presentare istanza di svincolo in caso di comprovata non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva (norme della Regione Liguria) in I rapporti economici – L'iniziativa economica.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **145**, la voce *La possibilità, per gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato con almeno tre anni di anzianità di effettivo servizio alla data del bando, di partecipare al concorso pubblico a vice ispettore, in deroga al prescritto limite di 28 anni e con riserva di un sesto dei posti disponibili in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **147**, la voce *L'illegittimo differimento del termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali per gli anni 2020 e 2021 nell'ipotesi in cui sia scaduto il piano economico finanziario dei concessionari in La pubblica amministrazione – I principi – Il principio di continuità dell'azione amministrativa.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **156**, la voce *La facoltà dei lavoratori (introdotta con sentenza di accoglimento) di costituire rappresentanze aziendali in ogni unità produttiva anche nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale – Auspicio rivolto al legislatore in I rapporti economici – La libertà sindacale.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **160**, la voce *Il potere del competente ufficio di esportazione di apporre il vincolo culturale nell'ambito del procedimento semplificato per il trasferimento all'estero di alcune categorie di beni (l'interpretazione adeguatrice del riferimento ai "beni culturali per completamento") in La tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico, artistico e culturale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **164**, la voce *La concessione di contributi per il risarcimento dei danni provocati dagli eventi sismici del 2012, nelle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, ai prodotti DOP e IGP in corso di maturazione o stoccaggio in I rapporti economici – L'iniziativa economica.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **179**, la voce *L'illegittimo dimezzamento degli importi spettanti al consulente tecnico di parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, ove operato su previsioni tariffarie non adeguate alle variazioni del costo della vita in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – Le spese processuali.*

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **180**, la voce *Il contributo solidaristico straordinario a carico delle imprese produttrici di energia elettrica e del settore dei combustibili fossili e le pertinenti sottovoci in I tributi.*

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **186**, le voci *Il potere dei Comuni di limitare l'aumento della capacità ricettiva degli alberghi, previsto fino al 40% a prescindere dalle norme urbanistiche, mediante l'impiego di immobili residenziali già destinati a finalità turistica e La previsione, a decorrere dal 1° luglio 2026, della destinazione d'uso turistico-ricettiva per tutti gli immobili, aventi le caratteristiche della civile abitazione, adibiti ad esercizio di attività ricettiva extra-alberghiera in I rapporti economici – L'iniziativa economica – Il testo unico della Regione Toscana in materia di turismo nonché la voce La disciplina amministrativa delle locazioni turistiche brevi nei Comuni ad alta densità turistica e nei*

capoluoghi di Provincia in Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile – Il testo unico della Regione Toscana in materia di turismo.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **191**, la voce *La preclusione per il delitto di incendio boschivo colposo in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – La sospensione del procedimento con messa alla prova.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **197**, la voce *L'inclusione (introdotta con sentenza di accoglimento) del convivente di fatto tra i legittimati a fruire del congedo straordinario per l'assistenza alla persona con necessità di sostegno intensivo, in posizione equiparata al coniuge convivente in I rapporti etico sociali – La disabilità e la fragilità.*

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **199**, la voce *Le misure di contrasto alla pandemia da COVID-19 e le pertinenti sottovoci in I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **201**, la voce *La (illegittima) preclusione al condannato della formulazione dell'istanza di liberazione anticipata in assenza di uno specifico interesse, diverso da quello alla determinazione del fine pena e del termine di accesso a misure alternative o a benefici penitenziari in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **203**, la voce *L'inapplicabilità ai minori imputati dei delitti aggravati di violenza sessuale e di violenza sessuale di gruppo, salva l'ipotesi (introdotta con sentenza di accoglimento) in cui ricorra l'attenuante dei casi di minore gravità in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Il procedimento minorile – L'istituto della messa alla prova.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **205**, la voce *Lo spostamento della competenza a conoscere della domanda di convalida del provvedimento del questore che dispone o proroga il trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale dal tribunale, sede delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, alla corte d'appello in composizione monocratica in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il principio del giudice naturale precostituito per legge.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **216**, la voce *La pignorabilità delle pensioni, nei limiti di un quinto e ferma la salvaguardia del trattamento minimo, per crediti dell'INPS derivanti da indebite prestazioni o da omesse contribuzioni in I rapporti economici – La previdenza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **218**, la voce *La previsione del 31 dicembre 2025 quale limite temporale di vigenza del regime transitorio applicabile alle gestioni imprenditoriali di due affittacamere o bed and breakfast nel medesimo edificio, eccedenti i limiti dimensionali in Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile – Il testo unico della Regione Toscana in materia di turismo.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **219**, la voce *L'inapplicabilità della causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Il procedimento davanti al giudice di pace.*

8.2.3. Ragionevolezza e bilanciamento di interessi

Si veda, in relazione alla sentenza n. **52**, la voce *Il decesso o l'impossibilità della madre di occuparsi della prole quale condizione di accesso alla misura del padre detenuto in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione – La detenzione domiciliare speciale.*

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **70**, la voce *L'illegittimo divieto di cancellazione dall'albo degli avvocati in pendenza di procedimento disciplinare – Invito al legislatore in La libertà di autodeterminazione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **75**, la voce *La parziale deducibilità al 20%, per gli anni dal 2014 al 2018, dell'IMU sui beni strumentali dalla base imponibile IRES in I tributi – Le imposte sui redditi.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **88**, la voce *L'applicazione del termine finale di un anno per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio anche alle autorizzazioni concernenti i beni culturali in La pubblica amministrazione – L'attività.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **131**, la voce *La (illegittima) previsione di termini notevolmente anticipati, rispetto al giorno fissato per la presentazione delle candidature, entro cui gli interessati (tra gli altri, i sindaci) devono dimettersi per rimuovere l'ineleggibilità a Presidente della Regione e a consigliere regionale (norme della Regione Puglia) in I rapporti politici – Il diritto di elettorato passivo.*

8.2.4. Ragionevolezza e principio del legittimo affidamento; il sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive, sulle leggi di interpretazione autentica e sulle leggi-provvedimento

Si veda, in relazione alla sentenza n. **36**, la voce *La (illegittima) previsione dell'applicabilità della novella ai giudizi instaurati in secondo grado a decorrere dal giorno successivo alla sua entrata in vigore, anziché ai giudizi di appello il cui primo grado sia instaurato successivamente alla medesima entrata in vigore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione tributaria – La disciplina dei nova istruttori in appello.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **44**, la voce *La modifica e la legificazione, confermata con norma interpretativa, della disciplina regolamentare dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali in L'ordinamento giurisdizionale – La giurisdizione e gli altri poteri.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **71**, la voce *L'(illegittima) esclusione retroattiva della remunerazione della diretta gestione aziendale dal novero dei criteri di determinazione del compenso spettante al Commissario liquidatore del Consorzio Venezia Nuova e di Costruzioni Mose Arsenale-Comar scarl in Il legittimo affidamento.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **72**, la voce *L'affermazione, con norma interpretativa, dell'immediata efficacia anche nei confronti dei privati del divieto di costruire entro 150 metri dalla battigia (norme della Regione Siciliana) in Il legittimo affidamento.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **134**, la voce *L'illegittimo divieto di realizzazione e di esercizio, nei parchi nazionali e regionali ricadenti nel territorio calabrese, di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse con potenza eccedente i 10 MWatt termici (norme della Regione Calabria) in Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia – Le energie rinnovabili.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **184**, la voce *La (illegittima) previsione della modifica irreversibile dello stato dei luoghi quale unico limite all'applicabilità retroattiva della nuova disciplina anche ai procedimenti autorizzatori già conclusi in Il legittimo affidamento – Norme della Regione Sardegna in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili.*

8.2.5. La ragionevolezza e proporzionalità delle scelte sanzionatorie del legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **56**, la voce *L'illegittimo divieto di prevalenza dell'attenuante della collaborazione del reo post delictum sulla recidiva reiterata con riguardo al furto in abitazione in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **74**, la voce *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'applicazione, in caso di concorso di una circostanza autonoma o a effetto speciale e della recidiva semplice, della sola pena stabilita per la circostanza più grave e della facoltà del giudice di aumentarla fino a un terzo in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato.*

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **83**, le voci *Le circostanze del reato – La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) di un'attenuante a effetto comune per i fatti di lieve entità costitutivi del reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso e Le pene – L'(illegittima) applicazione automatica e perpetua dell'interdizione dagli uffici di tutela, curatela e amministrazione di sostegno quale pena accessoria per il reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **93**, la voce *La (illegittima) previsione della confisca delle cose costituenti oggetto della violazione, se l'obbligato provvede al pagamento integrale dell'importo evaso, degli accessori, comprensivi degli interessi, e della sanzione pecuniaria in I tributi – L'IVA all'importazione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **101**, la voce *Il fermo amministrativo della nave utilizzata per commettere la violazione comminato al comandante o all'armatore che non osserva le richieste di informazioni e le indicazioni della competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare in La pubblica amministrazione – I principi – Le sanzioni.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **103**, la voce *La sanzione amministrativa pecuniaria, da una volta e mezza a quattro volte l'importo omesso, a carico del datore di lavoro che non versi le ritenute previdenziali e assistenziali sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti, entro la soglia di 10.000 euro annui in I rapporti economici – La previdenza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **104**, la voce *L'illegittimo divieto, presidiato da sanzione amministrativa pecuniaria, di mera messa a disposizione, presso qualsiasi esercizio pubblico, di apparecchiature che consentano di giocare sulle piattaforme online in I rapporti economici – L'iniziativa economica.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **113**, la voce *La reclusione da 25 a 30 anni per il sequestro di persona a scopo di estorsione (salva l'applicazione dell'attenuante della lieve entità del fatto e l'osservanza dei principi di proporzionalità e offensività) in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **116**, la voce *La (illegittima) previsione dello scioglimento autoritativo degli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza in I rapporti economici – La cooperazione a carattere di mutualità.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **117**, la voce *L'illegittimo divieto di prevalenza, con riguardo al delitto di rapina, dell'attenuante della lieve entità del fatto sulla recidiva reiterata in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **139**, la voce *La preclusione assoluta della concessione di pene sostitutive delle pene detentive brevi agli imputati di uno dei reati ostativi – Richiamo al legislatore e all'amministrazione penitenziaria in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **166**, la voce *L'applicazione della misura in caso di condanna o patteggiamento per il delitto di piccolo spaccio, salvo il diverso convincimento del giudice (l'interpretazione adeguatrice della Corte) in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La confisca allargata.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **171**, la voce *L'omessa previsione dell'attenuante della lieve entità del fatto per il furto con strappo in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **172**, la voce *L'(illegittima) esclusione dell'esimente della particolare tenuità del fatto per i delitti di violenza, minaccia e resistenza nei confronti di ufficiali e agenti di pubblica sicurezza o polizia giudiziaria (revirement indotto dal mutato quadro normativo) in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le cause di esclusione della punibilità.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **173**, la voce *L'illegittimo divieto di equivalenza o prevalenza dell'attenuante del vizio parziale di mente sull'aggravante della violenza sulle cose, relativamente al furto in abitazione in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato.*

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **193**, le voci *I reati – L'incriminazione a titolo di furto in abitazione dei fatti commessi (anche) negli spazi comuni degli edifici condominiali e Le circostanze del reato – L'omessa previsione dell'attenuante della lieve entità per il furto in abitazione in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **202**, la voce *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'attenuante, in misura non eccedente i due terzi, per i casi di violenza sessuale di gruppo di minore gravità (revirement giurisprudenziale indotto dall'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale) in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato.*

8.2.6. Ragionevolezza e automatismi legislativi

Si veda, in relazione alla sentenza n. **55**, la voce *L'(illegittima) applicazione automatica della pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale in caso di condanna per maltrattamenti in famiglia nei confronti dei figli minori conviventi in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **153**, la voce *L'(illegittima) automatica radiazione dall'albo dello psicologo condannato in via definitiva a pena detentiva non inferiore a due anni per reato non colposo in La pubblica amministrazione – I principi – Le sanzioni – Le sanzioni disciplinari*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **207**, la voce *La subordinazione della sospensione condizionale della pena per i reati di danneggiamento all'eliminazione delle relative conseguenze dannose o pericolose ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

8.2.7. Ragionevolezza e interventi di finanza pubblica

Si veda, in relazione alla sentenza n. **45**, la voce *Il contributo alla finanza pubblica per gli anni dal 2024 al 2028 a carico dei Comuni (purché non siano in dissesto, in procedura di riequilibrio o non abbiano sottoscritto accordi di risanamento) secondo il principio della spesa costituzionalmente necessaria – Sollecitazione rivolta al legislatore statale in Gli enti locali – La finanza*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **152**, la voce *La disciplina del contributo aggiuntivo agli obiettivi di finanza pubblica richiesto alle Regioni ordinarie per gli anni dal 2025 al 2029: la preclusione agli enti in disavanzo (considerato al netto della quota derivante da debito autorizzato e non contratto) del finanziamento di investimenti con il fondo accantonato in bilancio in attuazione del contributo e le rimodulazioni di contributi statali per investimenti di Comuni e Regioni – Sollecitazione rivolta al legislatore statale in L'autonomia finanziaria – L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie – Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie ordinarie*.

9. Il legittimo affidamento

9.1. La qualificazione in termini di declinazione soggettiva della certezza del diritto

“Il principio della tutela dell'affidamento come ricaduta e declinazione soggettiva della certezza del diritto, la quale, a propria volta, integra un elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto, è connaturato sia all'ordinamento nazionale, sia al sistema giuridico sovranazionale” (sentenze nn. 70 e 4 del 2024, 210 del 2021). Così la sentenza n. **36**.

In termini simili si è espressa la sentenza n. **88**.

9.2. La funzione di limite al potere del legislatore di modificare in senso sfavorevole agli interessati la disciplina dei rapporti giuridici (il divieto di un regolamento irrazionale e la soggezione delle norme a uno scrutinio stretto di costituzionalità)

La sentenza n. **184** ha ribadito che il principio del legittimo affidamento “non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici; tuttavia, occorre che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto” (sentenze nn. 216 del 2023, 145 del 2022, 54 del 2019). “Disposizioni legislative di tal fatta, dunque, non sono di per sé incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione. Tuttavia, in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa (sentenza n. 134 del 2025)”.

In termini simili si è pronunciata la sentenza n. **36**.

9.3. La funzione di limite al potere del legislatore di modificare in peius la disciplina dei rapporti di durata (la “retroattività impropria”)

Con riferimento particolare ai rapporti di durata, “e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria”, la Corte ha più volte affermato che “il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, e comunque a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non

trasmodi in un regolamento irrazionalmente lesivo del legittimo affidamento dei cittadini” (sentenze nn. 136 del 2022, 234 del 2020, 241 del 2019). Così la sentenza n. 36.

Sul punto si vedano anche le sentenze nn. 134 e 147 (ove sono altresì citate le sentenze nn. 16 del 2017, 203 del 2016, 236 del 2009).

9.4. La soggezione al bilanciamento con altri principi e diritti costituzionali

La sentenza n. 134 ha precisato che il legittimo affidamento “è soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti principi e diritti costituzionali (sentenza n. 182 del 2022)”.

9.5. La (illegittima) previsione dell'applicabilità della sopravvenuta disciplina dei nova istruttori nell'appello tributario ai giudizi instaurati in secondo grado a decorrere dal giorno successivo alla sua entrata in vigore, anziché ai giudizi di appello il cui primo grado sia instaurato successivamente alla medesima entrata in vigore

Si veda, in relazione alla sentenza n. 36, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione tributaria – La disciplina dei nova istruttori in appello*.

9.6. L'(illegittima) esclusione retroattiva della remunerazione della diretta gestione aziendale dal novero dei criteri di determinazione del compenso spettante al Commissario liquidatore del Consorzio Venezia Nuova e di Costruzioni Mose Arsenale-Comar scarl

La sentenza n. 71 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 4, comma 4-*bis*, del d.l. n. 68 del 2022, nella parte in cui non prevedeva l'applicazione dei criteri ex art. 3, comma 4, del d.P.R. n. 177 del 2015 per il calcolo del compenso del Commissario liquidatore del Consorzio Venezia Nuova (CVN) e della Costruzioni Mose Arsenale – Comar scarl (COMAR), nominato ai sensi dell'art. 95, comma 18, del d.l. n. 104 del 2020. La disposizione, introdotta in sede di conversione, prevedeva che, per la determinazione del compenso, il rinvio del citato art. 95 alle tabelle allegate al d.P.R. n. 177 del 2015, che disciplina le modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari, doveva intendersi riferibile all'applicazione di quanto previsto dall'art. 3, commi 1, 2, 5, 6, primo periodo, 7, 8 e 9, del d.P.R., omettendo così di richiamarne anche gli artt. 3, commi 3, 4 e 6, secondo periodo, e 4. Premesso che il meccanismo di determinazione del compenso era destinato a completarsi con un successivo decreto del soggetto conferente l'incarico, è da escludere un affidamento nella pura e automatica applicazione di tutti i criteri di determinabilità del compenso previsti dal d.P.R. n. 177 del 2015. L'art. 95, comma 18, ha infatti inteso affidare al decreto di nomina il compito di individuare, nell'ambito dei criteri di determinabilità stabiliti dal legislatore, quelli più adatti alla peculiare figura del Commissario liquidatore e alla funzione pubblica propria della sua attività gestoria e liquidatoria, dando, al contempo, indicazioni in merito ai criteri eventuali. Considerato che tra i compiti del Commissario rientrava la gestione delle società CVN e COMAR, sino alla consegna del Modulo sperimentale elettromeccanico (MOSE), l'omesso richiamo all'art. 3, comma 4, volto specificamente a compensare i risultati della diretta gestione aziendale, ledeva irragionevolmente il legittimo affidamento dell'interessato a una determinazione successiva del proprio compenso che operasse una selezione dei criteri del d.P.R. n. 177 del 2015 coerente con i caratteri del rapporto e conforme al canone della buona fede oggettiva (sentenza n. 8 del 2023). Proprio il tipo di incarico attribuito al Commissario liquidatore giustificava l'affidamento da questi legittimamente riposto nel criterio di quantificazione del compenso idoneo a valorizzarne la diretta attività gestoria. Di contro, l'omesso richiamo delle ulteriori norme non determina un'irragionevole lesione dell'affidamento. L'art. 4 stabilisce, infatti, un aumento o una riduzione del compenso da parte dell'autorità giudiziaria e, dunque, si rivolge alla discrezionalità del giudice, cui compete la determinazione del compenso dell'amministratore giudiziario, mentre nel caso di specie essa spetta a un successivo decreto del MIT. Inoltre, non può ingenerarsi un affidamento nell'applicazione di criteri meramente facoltativi e suscettibili di operare in opposte direzioni. L'art. 3, comma 6, secondo periodo, contempla un meccanismo di maggiorazione del compenso in funzione della complessità delle gestioni che risultano non prevalenti, ma la mancata indicazione di una percentuale minima della maggiorazione rende anche tale criterio non necessario e inidoneo a ingenerare un affidamento nella sua sicura applicazione. Infine, neanche l'art. 3, comma 3, poteva ingenerare alcun legittimo affidamento, posto che tale disposizione riguarda un'attività propria dell'amministratore giudiziario.

9.7. L'affermazione, con norma interpretativa, dell'immediata efficacia anche nei confronti dei privati del divieto di costruire entro 150 metri dalla battigia (norme della Regione Siciliana)

La sentenza n. 72 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 2, comma 3, della legge siciliana n. 15 del 1991, impugnato, in relazione agli artt. 3, 10, 25, secondo comma, 42, 44, 47, 117, primo comma, Cost. e 1 del Protocollo Addizionale CEDU, in quanto afferma l'immediata efficacia anche nei confronti dei privati del divieto, recato dall'art. 15, primo comma, lett. a), d) ed e), della legge regionale n. 78 del 1976, di costruire entro 150 metri dalla battigia. La censurata norma interpretativa stabilisce che le previsioni del menzionato art. 15 “devono intendersi direttamente e immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati” e “prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi”, così estendendo “anche al periodo anteriore alla sua entrata in vigore l'efficacia dell'interpretazione autentica”. La norma interpretata prevede che “ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi (...) in aggiunta alle disposizioni vigenti” alcune prescrizioni sulla distanza delle costruzioni dalla battigia. Essa potrebbe essere intesa come “efficace solo per i comuni, in ragione del suo *incipit*”, ma nel prosieguo “può anche leggersi come direttamente e immediatamente operante nei confronti dei privati”, dal momento che “stabilisce in modo perentorio che le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia” e che “entro detta fascia sono consentite solo opere e impianti destinati alla diretta fruizione del mare” e la ristrutturazione di edifici che non alteri i volumi già esistenti. Infatti, una delle possibili varianti di senso di quanto “poteva risultare non chiaro nel testo originario dell'art. 15, primo comma, lett. a)”, ove prevede che il divieto debba osservarsi “ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali”, è che, al fine di evitare irreparabili compromissioni dell'ambiente, in armonia con le finalità di tutela delle coste siciliane, sin dall'originaria approvazione, gli strumenti urbanistici “avrebbero dovuto conformarsi al divieto già operante per i privati”. Ciò posto, l'intervento interpretativo non lede alcun interesse meritevole di tutela. L'affidamento dei privati non potrebbe riguardare l'edificabilità di costruzioni realizzate in difetto di titolo abilitativo, stante l'impossibilità di riconoscere un legittimo affidamento a chi, versando in una situazione volontariamente antiggiuridica, realizza un'opera abusiva (sentenza n. 181 del 2021). Deve escludersi altresì un eventuale affidamento sulla possibilità di una sanatoria edilizia basata sulla considerazione che la norma interpretata, “non comportando l'efficacia immediata e diretta del vincolo di inedificabilità nei confronti dei privati, avrebbe consentito il condono delle costruzioni abusive realizzate entro 150 metri dalla battigia nei comuni rimasti privi di strumenti urbanistici impositivi” del vincolo. L'art. 3 dell'abrogata legge regionale n. 7 del 1980 sul riordino urbanistico edilizio, nella sua originaria formulazione, prevedeva l'inammissibilità della sanatoria per le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 e pertanto, “anche per le costruzioni realizzate entro 150 metri dalla battigia nei comuni che, essendo privi di strumenti urbanistici, ovviamente non avevano ancora recepito il vincolo di inedificabilità assoluta”. La successiva legge n. 37 del 1985 ha ripreso l'identica formulazione della legge regionale n. 7 del 1980; conseguentemente, “ai proprietari delle opere abusive non poteva riconoscersi alcun meritevole affidamento nella sanatoria”. La disposizione non ha natura innovativa, bensì “genuinamente interpretativa” e, pertanto, unitamente alla norma interpretata, esprime “fin dall'origine (...) il precetto normativo unitario consistente nel divieto anche per i privati di costruire entro i 150 metri dalla battigia”. Sempre in ragione della sua natura interpretativa, non può affermarsi che la norma impugnata, in violazione della riserva assoluta di legge statale in materia penale, abbia recato “l'introduzione retroattiva di un vincolo che osta al condono edilizio, escludendo *a posteriori* l'operatività di una causa di estinzione del reato di abusivismo edilizio già verificatasi”.

9.8. Norme della Regione Sardegna in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili

9.8.1. L'applicabilità della nuova disciplina anche ai procedimenti autorizzatori in corso

La sentenza n. 184 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 2, primo periodo, della legge sarda n. 20 del 2024, censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., nella parte in cui prevede che la nuova disciplina in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili si applichi anche ai procedimenti autorizzatori in corso. In procedimenti complessi e articolati in fasi, quali quelli di autorizzazione agli impianti *de quibus*, il principio *tempus regit actum* deve essere applicato alle singole fasi, sicché ciascuna “è regolata dalla legge in vigore al

momento del compimento di ogni singolo atto, non dalla legge vigente al momento dell'avvio del procedimento complessivamente inteso". Invero, la disciplina intervenuta nelle more del complessivo procedimento è destinata a regolare "le situazioni giuridiche emergenti nell'ambito delle fasi non ancora compiute al momento della propria entrata in vigore". Pertanto, la disposizione censurata, nel prevedere "l'applicabilità della nuova disciplina anche ai procedimenti in corso", non lede il principio di uguaglianza, né il diritto alla libera iniziativa economica, non potendosi configurare "un affidamento costituzionalmente tutelato del cittadino a che, una volta che un procedimento amministrativo sia stato avviato sotto il vigore di una disciplina", venga concluso sulla base della medesima.

9.8.2. La (illegittima) previsione della modifica irreversibile dello stato dei luoghi quale unico limite all'applicabilità retroattiva della nuova disciplina anche ai procedimenti autorizzatori già conclusi

La sentenza n. 184 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 41, 117, primo comma, Cost., 3 e 4, lett. e), dello statuto, l'art. 1, comma 2, primo periodo, della legge sarda n. 20 del 2024, limitatamente alle parole " , ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile allo stato dei luoghi". La disposizione individuava la modifica irreversibile dello stato dei luoghi quale unico limite all'applicazione retroattiva della disciplina recata dalla medesima legge in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili, anche in relazione ai procedimenti autorizzatori già conclusi. Essa travolgeva retroattivamente tutti gli atti autorizzativi già rilasciati, rispetto ai quali gli operatori del settore si erano già attivati, con l'unico limite della trasformazione irreversibile dei luoghi. In tal modo, il legislatore sardo modificava irrazionalmente la disciplina di rapporti giuridici in senso sfavorevole agli interessati, ledendone il legittimo affidamento, in contrasto con il principio di certezza del diritto, in quanto non vi era alcuna ragione tecnica o scientifica che giustificasse il travolgimento retroattivo degli atti autorizzatori (sentenza n. 88 del 2025). La norma ledeva altresì i principi di ragionevolezza e della libera iniziativa economica, nonché i principi eurounitari di decarbonizzazione e massima diffusione delle energie rinnovabili che limitano le competenze statutarie (sentenza n. 28 del 2025).

9.8.3. La (illegittima) previsione dell'inefficacia dei provvedimenti autorizzatori e dei titoli abilitativi già emanati in relazione a impianti ricadenti nelle aree non idonee

Si veda, in relazione alla sentenza n. 184, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna – Norme in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili*.

10. Il diritto al lavoro

10.1. La libertà di scelta dell'attività lavorativa quale fondamentale mezzo di sviluppo della personalità e il divieto di limiti che non siano funzionali alla tutela di altri interessi ed esigenze sociali

La sentenza n. 70 ha osservato che l'art. 4 Cost. "riconosce al cittadino un diritto alla scelta dell'attività lavorativa e del modo di esercitarla, come un mezzo fondamentale di attuazione dell'interesse allo sviluppo della sua personalità; un diritto presidiato dal divieto di creare e di lasciar sussistere nell'ordinamento norme che pongano o consentano di porre limiti a tale libertà o che tale libertà direttamente o indirettamente rinneghino (sentenza n. 61 del 1965)". Peraltro, "la libertà di scelta dell'attività lavorativa – sebbene costituisca un fondamentale diritto di libertà della persona umana" (sentenze nn. 108 del 1994 e 45 del 1965) – "non è lesa da limitazioni poste dalla legge a tutela di altri interessi e di altre esigenze sociali, dal momento che ogni libertà trova contemperamenti al contatto di sfere concorrenti, che siano ugualmente meritevoli di protezione costituzionale".

10.2. L'illegittimo divieto di cancellazione dall'albo degli avvocati in pendenza di procedimento disciplinare – Invito al legislatore

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 70, l'analoga voce in *La libertà di autodeterminazione*.

10.3. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'inoperatività dell'onere di previa impugnazione stragiudiziale del licenziamento e della sua impugnabilità, con ricorso giurisdizionale o con richiesta di conciliazione o arbitrato, entro 240 giorni, ove il lavoratore versi in condizione di incapacità di intendere o volere al momento della ricezione della comunicazione o in pendenza del prescritto termine di 60 giorni

Si veda, in relazione alla sentenza n. 111, l'analoga voce in *I rapporti economici – Il lavoro*.

10.4. La (illegittima) previsione di un tetto massimo, pari a sei mensilità di riferimento per il calcolo del TFR, all'indennità risarcitoria dovuta dal datore in caso di licenziamento illegittimo nelle piccole imprese (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato) – Auspicio rivolto al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. 118, l'analoga voce in *I rapporti economici – Il lavoro*.

10.5. Le misure di contrasto alla pandemia da COVID-19

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 199, l'analoga voce e le pertinenti sottovoci in *I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute*.

11. I rapporti tra Stato e Chiesa cattolica

11.1. La posizione differenziata nell'ambito dei vincoli internazionali di matrice pattizia

La sentenza n. 20 ha richiamato la sentenza n. 349 del 2007 ove si è evidenziato come, “tra i vincoli internazionali di matrice pattizia, quelli concernenti i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica si trovino in una posizione differenziata, in ragione di quanto disposto dall'art. 7 Cost.”. Pertanto, le modificazioni dei Patti lateranensi, cioè l'Accordo di Villa Madama, ricevono copertura costituzionale non dalla fonte generale di cui all'art. 117, primo comma, Cost., bensì da quella, specifica, di cui all'art. 7, secondo comma, Cost. La Corte ha così ricondotto a quest'ultimo il sindacato di legittimità costituzionale sulle disposizioni del Concordato lateranense e sulle modificazioni ad esso apportate (sentenze nn. 203 del 1989, 1146 del 1988, 18 del 1982).

12. La tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico, artistico e culturale

12.1. La revisione del 2022 quale codificazione, non priva di rilevanza normativa, di un preesistente mandato di tutela ambientale

“Per quanto riguarda il principio della tutela dell'ambiente, già prima della legge cost. n. 1 del 2022, si è chiarito (sentenza n. 126 del 2016) che, sebbene il testo originario della Costituzione non contenesse il lemma ‘ambiente’ né disposizioni direttamente finalizzate a proteggere l'ecosistema, la giurisprudenza costituzionale aveva già riconosciuto (sentenza n. 247 del 1974) la preminente rilevanza accordata nella Costituzione alla salvaguardia della salute dell'uomo (art. 32 citato) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive (art. 9, secondo comma), quali beni costituzionali primari (sentenza n. 210 del 1987). La sentenza n. 105 del 2024, poi, ha affermato con chiarezza che la riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa. (...) la revisione del 2022 ha solo inserito direttamente nel testo della Costituzione un mandato di tutela ambientale che le preesisteva. Tanto (...) con effetti normativi tutt'altro che trascurabili (sia perché l'obbligazione di tutela ambientale è ormai desumibile direttamente dal testo costituzionale e non solo in via d'interpretazione sistematica, sia perché si fa ora esplicito riferimento alla tutela della biodiversità, degli ecosistemi, e degli animali), ma senza alcuna incidenza su numero ed essenza dei principi costituzionali fondamentali (supremi)”. Così la sentenza n. 125.

Sul punto si veda anche la sentenza n. 134.

12.2. L'applicazione del termine finale di un anno per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio anche alle autorizzazioni concernenti i beni culturali

Si veda, in relazione alla sentenza n. 88, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

12.3. Il potere del competente ufficio di esportazione di apporre il vincolo culturale nell'ambito del procedimento semplificato per il trasferimento all'estero di alcune categorie di beni (l'interpretazione adeguatrice del riferimento ai "beni culturali per completamento")

La sentenza n. 160 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 4-*bis*, secondo periodo, cod. beni culturali (come aggiunto dalla legge n. 124 del 2017), impugnato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 9, secondo comma, Cost., nella parte in cui prevede il potere del competente ufficio di esportazione di apporre il vincolo culturale nell'ambito del procedimento semplificato per il trasferimento all'estero di alcune categorie di beni. La norma si colloca nella disciplina del procedimento semplificato di esportazione, che permette il trasferimento all'estero di alcune categorie di "cose di rilievo culturale", sulla base della presentazione di una dichiarazione sostitutiva di atto notorio da parte dell'interessato, anziché sulla base della previa autorizzazione dell'amministrazione. In tale contesto, si prevede che il competente ufficio di esportazione, qualora reputi che le cose possano rientrare tra quelle "che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione" (categoria dei "beni culturali di completamento" ex art. 10, comma 3, lett. d-*bis*, cod. beni culturali), avvia il procedimento per la dichiarazione dell'interesse culturale ex artt. 13 e 14 cod. beni culturali, che si conclude entro 60 giorni dalla data di presentazione della dichiarazione. La disposizione, alla luce del suo inquadramento sistematico e in considerazione della sua *ratio*, correlata alle peculiarità dei beni di completamento, è suscettibile di un'interpretazione diversa da quella data dal giudice rimettente, coerente con i canoni costituzionali (sentenze nn. 87 del 2025, 47 del 2024, 101 del 2023, 65 del 2022). Essa va ermeneuticamente ricostruita come norma di valenza procedimentale, sull'esercizio del potere di vincolo, e non come norma sostanziale che lo limita al solo caso in cui sia ravvisabile il menzionato interesse eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione. Come evidenziato dalla sentenza n. 88 del 2025, il controllo sulla circolazione internazionale degli oggetti di "rilievo culturale" è finalizzato "a preservare l'integrità del patrimonio culturale in tutte le sue componenti" (art. 64-*bis*, comma 1, cod. beni culturali). Ed è proprio l'accertamento della sussistenza dell'interesse culturale che le cose possono presentare a costituire la condizione di "sicura appartenenza al patrimonio culturale" (sentenze nn. 45 del 2022 e 194 del 2013) per i beni individuati non direttamente dalla legge (artt. 2, comma 2, e 10, comma 2, cod. beni culturali), ma per provvedimento di verifica o di dichiarazione (artt. 12 e 13) in esito a specifici procedimenti e dettagliate procedure di ricognizione e riscontro delle caratteristiche dei beni, affidati ad apparati muniti di conoscenze altamente specializzate (sentenza n. 194 del 2013). La disposizione censurata, riportata a sistema, esprime, dunque, due norme: con la prima il legislatore chiarisce che, nell'ambito dell'attività di controllo all'uscita delle cose di rilievo culturale dal territorio, la competenza a dare avvio al procedimento di vincolo spetta all'ufficio di esportazione non solo nella generalità dei casi in cui il potere di dichiarare l'interesse culturale è dell'organo periferico del Ministero della cultura, ma anche nello speciale caso dei "beni di completamento", in cui la competenza provvedimentale è assegnata all'organo centrale dello stesso dicastero. Di maggior rilievo è la seconda che prevede il dimezzamento del termine di conclusione del procedimento di dichiarazione di interesse culturale rispetto a quello stabilito in via ordinaria. La riduzione temporale costituisce, infatti, il punto di equilibrio nel bilanciamento tra i contrapposti beni costituzionali nella fattispecie: da un lato, la protezione del patrimonio storico-artistico è garantita pur nell'estrema ipotesi in cui la cosa non presenti un "interesse culturale intrinseco" di particolare importanza, ma solo – e con grado eccezionale – nel suo nesso con il patrimonio nel suo complesso; dall'altro, il sacrificio massimo imposto al diritto di proprietà e alla libertà di impresa nel settore, con particolare riguardo alla circolazione del bene, trova un contrappeso nella prevista rapidità della "eccezionale decisione" sul vincolo, anche per non far svanire possibili occasioni di vendita dell'opera ad acquirenti oltre confine. Questa ricostruzione ermeneutica supera ogni profilo di contrasto con la ragionevolezza "di sistema", con la parità di trattamento nonché con il principio di tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione. In primo luogo, non vigono limiti diversi al potere di dichiarare l'interesse culturale a seconda che il bene mobile sia individuato nel procedimento di

trasferimento all'estero o in altre occasioni di espletamento delle funzioni di tutela del patrimonio culturale. Ciò in perfetta coerenza con la scelta normativa (artt. 10, comma 3, e 13, cod. beni culturali), più volte valorizzata dalla giurisprudenza costituzionale, di fondare la dichiarazione di una cosa come bene culturale sul riscontro dell'interesse culturale che essa presenta e dunque esclusivamente in base alla valutazione dei suoi caratteri sostanziali, a prescindere dal contesto che costituisce l'occasione di tale riscontro (sentenze nn. 45 del 2022 e 194 del 2013). In secondo luogo, la dichiarabilità dell'interesse culturale in tutti i casi elencati dall'art. 10, comma 3, anche nel contesto del regime semplificato di esportazione, impedisce il depauperamento del patrimonio culturale, in applicazione del principio di tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione. Infine, il significato solo procedimentale della norma esclude differenze di trattamento tra le fattispecie contemplate dalle diverse lettere del citato art. 10, comma 3, nella disciplina sostanziale di apponibilità del vincolo culturale e del conseguente divieto di esportazione.

13. Lo straniero

13.1. Il trattenimento nei centri di permanenza per i rimpatri

13.1.1. La mancanza di una disciplina di rango primario delle modalità del trattenimento (questioni inammissibili per carenza di adeguate soluzioni presenti nell'ordinamento) – Richiamo al legislatore

La sentenza n. 96 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998 (t.u. immigrazione), impugnato, in riferimento agli artt. 13, secondo comma, 117, primo comma, Cost., e 5, par. 1, CEDU, nelle parti in cui non disciplina puntualmente i "modi" e i procedimenti per la restrizione della libertà personale all'interno dei centri di permanenza per i rimpatri (CPR); non prevede i diritti e le forme di tutela dei trattenuti; non indica l'autorità giudiziaria competente al controllo; non disciplina il ruolo e i poteri di tale autorità giudiziaria; rinvia, pressoché integralmente, tale disciplina a una fonte subordinata, ovvero l'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999. L'art. 14 stabilisce che, quando, per cause transitorie, non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione dello straniero mediante l'accompagnamento alla frontiera o il respingimento, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il CPR più vicino. Il trattenimento nel centro, presso cui devono essere assicurati adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, deve avvenire con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa allo *status* di trattenuto, l'assistenza e il pieno rispetto della dignità della persona, nonché la libertà di corrispondenza e la facoltà di reclamo al Garante (art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999). Lo straniero trattenuto può rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale. Il richiamato art. 21, comma 8, prevede che le disposizioni occorrenti per la regolare convivenza all'interno del centro sono adottate dal prefetto, sentito il questore, in attuazione delle disposizioni recate nel decreto di costituzione del centro e delle direttive impartite dal Ministro dell'interno. La sentenza n. 22 del 2022, concernente il trattamento degli internati nelle REMS, ha evidenziato "come l'applicazione di tale misura vada regolata secondo il principio di *extrema ratio*, o di minore sacrificio necessario, desumibile dall'art. 13 Cost. in relazione a tutte le misure privative della libertà personale, e secondo il principio di legalità *ex* art. 25, terzo comma, Cost.", letto "alla luce dell'art. 13, secondo comma, Cost., il quale tutela in via generale la libertà personale, limitata in ogni ipotesi di coercizione che abbia a oggetto il corpo della persona". La legge deve prevedere "non solo i casi, ma, almeno nel loro nucleo essenziale, i modi con cui il trattenimento può restringere la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto" (sentenze nn. 25 del 2023, 22 del 2022, 180 del 2018, 238 del 1996). La necessità che una fonte primaria disciplini organicamente una misura di sicurezza limitativa della libertà personale risponde in definitiva "a ineludibili esigenze di tutela dei diritti fondamentali dei suoi destinatari". Applicando tali principi al caso in esame, si è osservato che l'art. 14 non definisce in modo sufficientemente preciso i diritti delle persone trattenute. Il rinvio all'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999 non soddisfa in alcun modo la riserva assoluta di legge *ex* art. 13, secondo comma, Cost., trattandosi di un atto che non ha forza e valore di legge, e che oltretutto a sua volta rinvia a disposizioni adottate dal prefetto, sentito il questore, in attuazione delle disposizioni recate nel decreto di costituzione del centro e delle direttive impartite dal Ministro dell'interno, così che, in definitiva, i modi del trattenimento sono rimessi ad atti del prefetto. Inoltre, ancorché adottati sulla base delle direttive

ministeriali, i trattenimenti potrebbero essere disciplinati difformemente nel territorio nazionale. Nemmeno le direttive dell'Unione europea che recano norme e procedure comuni sul rimpatrio di cittadini di Stati terzi contengono una disciplina completa e puntuale che possa delimitare la discrezionalità dell'amministrazione. Rimettendo pressoché l'intera disciplina della materia a norme regolamentari e a provvedimenti amministrativi discrezionali, "il legislatore è venuto meno all'obbligo positivo di disciplinare con legge i modi di limitazione della libertà personale, eludendo la funzione di garanzia che la riserva assoluta di legge svolge in relazione alla libertà personale". Gli strumenti del giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi non hanno tuttavia consentito alla Corte di rimediare al *vulnus* rilevato, non essendo rinvenibile nell'ordinamento una soluzione idonea a colmare la lacuna mediante l'espansione di differenti regimi legislativi e non potendo nemmeno l'ordinamento penitenziario offrire precisi punti di riferimento, dal momento che la detenzione amministrativa presso il CPR deve rimanere priva di ogni connotazione di carattere sanzionatorio. Ricade, perciò, necessariamente sul legislatore "l'ineludibile dovere di introdurre una disciplina compiuta che detti, in astratto e in generale per tutti i soggetti trattenuti, contenuti e modalità delimitativi della discrezionalità dell'amministrazione, in maniera che il trattenimento degli stranieri assicuri il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona senza discriminazioni (quanto, indicativamente, alle caratteristiche degli edifici e dei locali di soggiorno e pernottamento, alla cura dell'igiene personale, all'alimentazione, alla permanenza all'aperto, all'erogazione del servizio sanitario, alle possibilità di colloquio con difensore e parenti, alle attività di socializzazione)", così da fornire "un'adeguata base legale alle enunciate istanze, tanto più urgente in considerazione della centralità della libertà personale nel disegno costituzionale".

13.1.2. La mancanza di una specifica tutela delle posizioni soggettive dei trattenuti (questioni inammissibili per incompleta ricostruzione del quadro normativo) – Richiamo al legislatore

La sentenza n. 96 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998 (t.u. immigrazione), impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, secondo comma, 24, 25, primo comma, 32 e 111, primo comma, Cost., nelle parti in cui omette di dettare la disciplina dei modi del trattenimento amministrativo e di individuare l'autorità giudiziaria competente al controllo della legalità di tali "modi" di restrizione della libertà personale, rinviando pressoché integralmente alle fonti subordinate. La norma stabilisce che, quando, per cause transitorie, non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione dello straniero mediante l'accompagnamento alla frontiera o il respingimento, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri (CPR) più vicino, con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa allo *status* di trattenuto, l'assistenza e il pieno rispetto della dignità della persona, nonché la libertà di corrispondenza e la facoltà di reclamo al Garante. La ricostruzione del quadro normativo operata dal giudice rimettente è risultata incompleta. La rilevata mancata definizione dei modi del trattenimento determina senz'altro "la mancata definizione di una disciplina volta ad approntare una tutela specifica delle posizioni soggettive dei soggetti trattenuti nei CPR". Tuttavia, in presenza di condotte dell'amministrazione lesive del diritto alla libertà personale, allo stato può operare, oltre alla tutela prevalentemente riparatoria e compensativa ex art. 2043 cod. civ., il rimedio dei provvedimenti d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ. Lo statuto costituzionale della libertà personale comprende infatti "l'esistenza di rimedi giurisdizionali a presidio non soltanto della legittimità delle misure limitative, ma anche delle modalità con cui esse sono applicate, in virtù degli artt. 24 e 111 Cost." (sentenza n. 76 del 2025). L'art. 700 cod. proc. civ. "fornisce, invero, una tutela cautelare anticipatoria residuale e atipica, seppur sempre in rapporto di necessaria strumentalità con le garanzie di azione e di difesa sancite dall'art. 24 Cost. e con gli effetti della sentenza di merito cui i provvedimenti d'urgenza sono indirizzati" (sentenze nn. 143 del 2022, 253 del 1994, 103 del 1979), ferma la stabilità assicurata dall'art. 669-*octies*, sesto comma, cod. proc. civ. L'utilizzo dei provvedimenti ex art. 700 cod. proc. civ. si pone rispetto ai diritti fondamentali della persona, non comprimibili dal potere amministrativo, "come strumento minimo della giurisdizione costituzionalmente necessaria, che deve, cioè, essere indispensabilmente attribuita al giudice, in forza degli artt. 24 e 111 Cost.". Tuttavia, tale forma di tutela giurisdizionale "sconta necessariamente la mancanza di una puntuale disciplina, da parte del legislatore, dei diritti di cui è titolare la persona trattenuta all'interno delle strutture deputate all'esecuzione dei trattenimenti, oltre che l'assenza di una specifica disciplina processuale per la tutela di tali diritti, paragonabile a quella assicurata alle persone detenute dalla legge sull'ordinamento penitenziario".

Pertanto, all'adozione con fonte primaria delle modalità del trattenimento dovrà "conseguire la definizione di una più immediata ed efficace tutela processuale, anche attraverso l'individuazione del giudice competente e la predisposizione di un modulo procedimentale nel quale il trattenuto possa agire direttamente".

13.2. L'ampia discrezionalità del legislatore nella disciplina dell'attribuzione della cittadinanza (il rispetto dei canoni di non manifesta irragionevolezza e di proporzionalità nonché delle garanzie riservate ai disabili)

Il legislatore gode "di ampia discrezionalità nella disciplina dell'attribuzione della cittadinanza. Ma le scelte del legislatore, al pari che in altre discipline connotate da elevata discrezionalità, non si sottraggono per questo al giudizio di costituzionalità, in quanto devono pur sempre essere compiute secondo canoni di non manifesta irragionevolezza e di proporzionalità rispetto alle finalità perseguite" (sentenze nn. 88 del 2023, 194 del 2019, 202 del 2013, 245 del 2011), cui si deve aggiungere "il rispetto delle garanzie riservate alle persone con disabilità (sentenza n. 3 del 2025)". Così la sentenza n. 25.

13.3. L'esonero (introdotto con sentenza di accoglimento) dalla prova di conoscenza dell'italiano del richiedente la cittadinanza, per matrimonio o naturalizzazione, affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o disabilità attestate

La sentenza n. 25 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992, nella parte in cui non esonerava dalla prova di conoscenza dell'italiano il richiedente la cittadinanza, per matrimonio o naturalizzazione, affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da disabilità, attestate mediante certificazione della struttura sanitaria pubblica. La disposizione imponeva "la verifica della padronanza linguistica non elementare" (non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue) "per chiunque presenti l'istanza di cittadinanza, senza accompagnarsi ad un'altra norma che, restringendone la portata soggettiva, esoneri dalla prova del requisito le persone che siano oggettivamente impossibilitate ad apprendere la lingua italiana, a causa di una infermità o di una menomazione di natura fisica o psichica. Ciò, peraltro, al contrario di quanto l'ordinamento preveda per lo straniero cui sia richiesto di sottoscrivere l'accordo di integrazione o per lo straniero che faccia istanza di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo". In tal modo, la norma trattava, "ingiustificatamente e irragionevolmente, in modo uguale situazioni diverse", dettando "una disciplina uniforme – la prova del possesso della competenza linguistica – valida anche per persone che, in ragione della loro disabilità, versano in situazione oggettivamente diversa dalla generalità dei richiedenti la cittadinanza". In senso opposto, il principio di uguaglianza implica che "per tale specifica categoria di stranieri il riscontro dell'integrazione avvenga con requisiti commisurati, e quindi proporzionati, alle relative capacità e, dunque, esige una disciplina differenziata con dispensa dalla prova del requisito linguistico" (sentenze nn. 165 del 2022, 185 e 143 del 2021, 274 del 2016, 163 del 1993). È dunque risultato vulnerato "il principio di eguaglianza formale con riferimento alle condizioni personali", tra le quali si colloca la condizione di disabilità (sentenze nn. 114 del 2019 e 258 del 2017), "espressamente considerata e tutelata dall'art. 38 Cost. e, a livello internazionale, dalla Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità" e sul cui trattamento giuridico "confluiscono un complesso di principi che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale" (sentenze nn. 3 del 2025, 42 del 2024, 110 del 2022, 83 del 2019, 258 del 2017, 275 del 2016, 215 del 1987). Sotto diverso angolo di visuale, "pretendere la padronanza della lingua italiana, indifferentemente, da tutti i richiedenti la cittadinanza, si risolve nel porre una condizione inesigibile per quegli stranieri che siano oggettivamente impediti ad apprendere la lingua italiana in ragione di una disabilità. Il che costituisce altresì una violazione di uno dei corollari del principio di ragionevolezza, e segnatamente del principio *ad impossibilia nemo tenetur*", che trova molteplici applicazioni nel diritto sostanziale e processuale (sentenze nn. 157 del 2021, 250 del 2010, 5 del 2004, 97 del 1973). Analogamente, la sentenza n. 258 del 2017 ha dichiarato illegittimo l'art. 10 della legge n. 91 del 1992 – che pone quale condizione di efficacia del decreto di concessione della cittadinanza per naturalizzazione il giuramento di fedeltà alla Repubblica – nella parte in cui non esonerava dal giuramento la persona incapace di prestarlo in ragione di grave e accertata condizione di disabilità. Il *vulnus* è stato riscontrato anche con riguardo alla declinazione sostanziale del principio di uguaglianza in quanto il denunciato art.

9.1 “frappone, anzi che rimuovere, un ostacolo all’acquisto della cittadinanza per tale specifica categoria di persone vulnerabili e, nella prospettiva degli effetti prodotti, si traduce in una forma di discriminazione indiretta” (sentenze nn. 3 e 1 del 2025, 264 del 2013, 163 del 1993), “che può condurre a una forma di emarginazione sociale”. In conclusione, è stata ritenuta illegittima l’assenza di una clausola di esenzione dalla dimostrazione della conoscenza dell’italiano per lo straniero in condizioni di oggettiva e documentata impossibilità di acquisirla in ragione di una disabilità. La formula di esonero adeguata “può essere rinvenuta in quella già prevista dall’ordinamento in relazione al test di lingua richiesto per l’ottenimento del permesso di soggiorno UE di lungo periodo”. In pressoché tutti gli ordinamenti europei in cui è richiesta la conoscenza dell’idioma nazionale, in relazione a determinati procedimenti di attribuzione della cittadinanza, sono dettate “specifiche norme che – con differenti formulazioni – esentano dalla prova della predetta competenza coloro che siano impediti ad acquisirla, a causa di determinate condizioni personali di vulnerabilità” (patologie, disabilità fisica o mentale, anzianità). La prassi degli istituti certificatori “offre soluzioni agevolative per il richiedente con difficoltà oggettive, ma non assolute, nel relativo apprendimento” (o nella dimostrazione dell’apprendimento). Infatti, “per consentire il superamento degli ostacoli che il disabile può incontrare nell’esame, tali enti predispongono specifiche facilitazioni (quali la fornitura di strutture o attrezzature particolari, l’aggiunta di tempo e la lettura ad alta voce)”.

13.4. La ponderazione di interessi affidata al magistrato di sorveglianza nel disporre la misura dell’espulsione alternativa alla detenzione nei riguardi dello straniero detenuto, identificato, che debba scontare una pena residua inferiore ai due anni di reclusione per reati non di particolare gravità e si trovi in una condizione di irregolarità del soggiorno

Si veda, in relazione alla sentenza n. 73, l’analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Il principio del finalismo rieducativo della pena*.

13.5. La previsione di una sentenza di non luogo a procedere nelle sole ipotesi di espulsione amministrativa ordinaria, disposta in pendenza di procedimento penale ed eseguita previo nulla osta dell’autorità giudiziaria

La sentenza n. 129 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 16, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998 (t.u. immigrazione), impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., nella parte in cui prevede la sentenza di non luogo a procedere nelle sole ipotesi di espulsione amministrativa ordinaria, disposta in pendenza di procedimento penale ed eseguita previo nulla osta dell’autorità giudiziaria. Il testo unico, nel disciplinare gli istituti finalizzati ad allontanare dal territorio nazionale i cittadini di Paesi terzi, prevede molteplici provvedimenti espulsivi, tra cui l’espulsione alternativa alla detenzione prevista dalla norma impugnata e l’espulsione amministrativa ordinaria ai sensi del precedente art. 13, comma 2, individuata dal giudice rimettente quale *tertium comparationis*. Di regola, la condizione di persona sottoposta a indagine o di imputato in un procedimento penale non costituisce elemento ostativo all’esecuzione del provvedimento di espulsione amministrativa, prevalendo non solo le esigenze pubblicistiche sottese alla normativa sugli allontanamenti, ma anche la necessità di non creare, tra gli stranieri irregolarmente presenti nel territorio italiano, posizioni di ingiustificato vantaggio per coloro che risultano coinvolti in una vicenda penale. Per tale ragione, nei casi in cui non sia stato già instaurato il rapporto processuale, non essendo stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio o altro provvedimento equipollente, trova applicazione il comma 3-*quater* del medesimo art. 13, che impone al giudice di pronunciare sentenza di non luogo a procedere, non dando ulteriore corso al procedimento. L’istituto è qualificabile come una sopravvenuta condizione di non procedibilità dell’azione penale per il reato commesso nel territorio dello Stato dall’immigrato irregolare, che opera allorché l’esecuzione della sua espulsione (amministrativa) intervenga prima dell’emissione del provvedimento che dispone il giudizio (sentenza n. 270 del 2019). In questo quadro, pur essendo accomunati dalla medesima natura amministrativa, i due istituti espulsivi non sono completamente sovrapponibili, presentando rilevanti aspetti di diversità, che riguardano in particolare tre profili. Un primo profilo attiene agli effetti. L’espulsione alternativa alla detenzione, pur avendo natura amministrativa, anticipando gli effetti dell’espulsione prefettizia per l’irregolarità del soggiorno e condividendone i presupposti, comporta anche la sospensione dell’esecuzione della pena detentiva in carcere e, per questo motivo, deve essere adottata dal magistrato di sorveglianza e non dal prefetto (sentenza n. 73 del 2025). I due aspetti si integrano,

dunque, in una fattispecie complessa, che produce effetti ulteriori, e non prettamente amministrativi, rispetto all'ordinaria espulsione amministrativa, potendo comportare anche l'estinzione della pena. Un secondo profilo di differenziazione è costituito dalla particolare platea dei destinatari e dalla situazione in cui costoro si trovano. L'espulsione censurata, infatti, non opera per qualsiasi cittadino straniero irregolare, ma solo per quelli che sono ristretti in carcere per l'espiatione di una pena, all'esito di una sentenza definitiva di condanna, anche residua, non superiore a due anni. La misura, dunque, rivolgendosi esclusivamente a soggetti che già hanno manifestato un profilo di pericolosità sociale, definitivamente accertato dal giudice penale, non è completamente sovrapponibile all'ordinaria espulsione amministrativa, che invece riguarda soggetti stranieri sui quali non gravano condanne definitive di tal tipo. Un ulteriore elemento di distinzione attiene al perimetro applicativo della condizione di improcedibilità prevista dall'art. 13, comma 3-*quater*, perché la sentenza di non luogo a procedere, ivi disciplinata, si pone quale segmento conclusivo del procedimento penale eventualmente pendente per il medesimo fatto in relazione al quale sia stata disposta ed eseguita l'espulsione e non preclude l'inizio di altri procedimenti penali per fatti precedentemente commessi. Diversamente, come evidenziato anche dalla giurisprudenza di legittimità, si porrebbe al risultato irragionevole di ritenere che lo straniero espulso benefici di una generale condizione di non procedibilità per qualsiasi reato, anche particolarmente grave, commesso prima della propria espulsione. Tale sequenza procedimentale non può evidentemente verificarsi ove lo straniero sia destinatario non già dell'ordinaria espulsione amministrativa, bensì della censurata espulsione alternativa alla detenzione, essendo diversi i rispettivi presupposti applicativi. Quest'ultima fattispecie espulsiva, infatti, interviene quando il processo penale è già concluso in via definitiva e lo straniero si trova nella fase di espiatione della pena, mentre la condizione di improcedibilità per avvenuta espulsione è destinata a operare in una fase ben anteriore e, precisamente, prima che sia emesso il provvedimento che dispone il giudizio o altro provvedimento equipollente o il decreto di citazione diretta a giudizio. Una pronuncia additiva, nei termini indicati dal giudice *a quo*, comporterebbe considerevoli ricadute sul perimetro applicativo della condizione di improcedibilità in esame, poiché ne estenderebbe l'operatività a procedimenti penali per reati diversi da quelli per i quali il provvedimento espulsivo è stato disposto ed eseguito. Peraltro, la regola di settore concernente la sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale, quale conseguenza dell'avvenuta esecuzione dell'espulsione dell'immigrato irregolare, risulta attualmente formulata in termini generali, con riferimento a tutti i reati, essendo venuta meno l'eccezione, originariamente contemplata dal comma 3-*sexies* dello stesso art. 13, per reati particolarmente gravi. Sussiste, dunque, il rischio di giungere al risultato irragionevole di ritenere lo straniero espulso beneficiato da una generale condizione di non procedibilità per qualsiasi fatto di reato, anche particolarmente grave, precedentemente commesso, risultando al contrario non irragionevole che, ove l'espulsione sia intervenuta nei confronti di uno straniero già condannato in via definitiva alla pena della reclusione in carcere, il legislatore abbia ritenuto prevalente l'esigenza di punire gli ulteriori reati da questi commessi nel territorio dello Stato.

13.6. L'obbligo, per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea già residenti in Italia, di corredare l'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, per la verifica dei redditi prodotti all'estero, con la certificazione dell'autorità consolare

Si veda, in relazione alla sentenza n. 119, l'analogia voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il patrocinio a spese dello Stato*.

13.7. Le prestazioni sociali

13.7.1. L'uguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani, europei e di Paesi terzi con riguardo a prestazioni e servizi rivolti a soddisfare bisogni primari ed essenziali della persona

La sentenza n. 40 ha affermato che “la Costituzione impone di preservare l'uguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extra UE dall'altro, soltanto con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale, riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona” (ordinanza n. 29 del 2024; sentenze nn. 50 del 2019 e 222 del 2013). Pertanto, “ove si tratti di prestazioni sociali, tanto maggiore è l'inerenza della prestazione a un bisogno essenziale della

persona, tanto meno si giustifica la scelta di condizionarne il godimento a requisiti diversi ed aggiuntivi rispetto al grado di bisogno concretamente provato” (sentenze nn. 42 del 2024 e 107 del 2018). “Il richiamato principio ha trovato applicazione: in materia di contributi regionali finalizzati a sostenere famiglie con figli disabili minori o per contrastare fenomeni di povertà e disagio sociale; con riguardo all’assegno sociale sostitutivo della pensione sociale e volto a far fronte a un particolare stato di bisogno derivante dall’indigenza; con riferimento all’indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili e alla pensione di inabilità” (sentenze nn. 42 del 2024, 137 del 2021, 222 e 40 del 2013).

13.7.2. L’esclusione dei cittadini di Paesi terzi, titolari di permesso di soggiorno per “richiesta asilo”, dal godimento dell’assegno temporaneo per i figli minori

La sentenza n. 40 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lett. a), n. 1, del d.l. n. 79 del 2021, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 31 Cost., nella parte in cui esclude i titolari di permesso di soggiorno per “richiesta asilo” dal godimento dell’assegno temporaneo per i figli minori. La norma riconosce tale beneficio, in presenza di determinati requisiti reddituali, ai cittadini italiani o di uno Stato membro dell’Unione europea e ai cittadini di uno Stato non appartenente all’Unione non beneficiari dell’assegno per il nucleo familiare in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o del permesso di soggiorno per motivi di lavoro o ricerca di durata almeno semestrale, i quali siano soggetti al pagamento dell’imposta sul reddito in Italia, abbiano figli a carico di età inferiore a diciotto anni compiuti e si trovino a risiedere in Italia da almeno due anni, anche non continuativi, o siano titolari di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata almeno semestrale. Alla disciplina in esame non sono applicabili i principi europei di parità di trattamento e di non discriminazione, in quanto il diritto dell’Unione in materia di sicurezza sociale, come definita dal regolamento CE n. 883/2004, non opera in riferimento ai cittadini di Paesi terzi richiedenti asilo (direttive 2011/95/UE e 2011/98/UE, che tengono distinto il diritto all’assistenza sociale da quello alla sicurezza sociale). È stata così esclusa la violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, nella prospettiva della rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, e della tutela della famiglia, della maternità e dell’infanzia. Come chiarito dal preambolo, il d.l. n. 79 del 2021 risponde all’esigenza di introdurre misure immediate per il sostegno della genitorialità, nelle more dell’adozione dei decreti legislativi attuativi della legge n. 46 del 2021. Il d.lgs. n. 230 del 2021 ha introdotto l’assegno unico universale, che non risponde a finalità di urgenza assistenziale, in quanto disancorato dai limiti reddituali del richiedente, e che ha assorbito in un’unica provvidenza varie prestazioni sociali familiari, tra cui l’assegno *de quo*. Dalla natura transitoria e dalla finalità “ponte” dell’assegno temporaneo emerge che esso non ha la funzione di sostenere specifici bisogni primari in una situazione di indigenza assoluta, ma configura, piuttosto, una misura premiale a sostegno della genitorialità. Esiste peraltro un sistema organico di provvidenze per i richiedenti asilo e il loro nucleo familiare, con particolare riguardo ai minori che ne fanno parte. Ai richiedenti asilo viene rilasciato un permesso di soggiorno di durata semestrale, rinnovabile fino alla decisione, valido anche come documento di riconoscimento e che dà diritto, tra l’altro, all’assistenza sanitaria gratuita, all’istruzione dei figli minori con diritto all’iscrizione scolastica, e al lavoro (artt. 21 e 22 del d.lgs. n. 142 del 2015). Ai titolari dello *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria viene poi riconosciuto il diritto al medesimo trattamento del cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria (art. 27 del d.lgs. n. 251 del 2007), con l’espressa equiparazione quanto al godimento dell’assegno temporaneo per i figli minori. Il quadro normativo è dunque modulato “sulle esigenze della prima accoglienza e sulla situazione ‘a formazione progressiva’ in cui versa il richiedente asilo che in seguito alla domanda è autorizzato a rimanere sul territorio dello Stato finché la competente commissione territoriale non gli riconosca lo *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria o ne rigetti la domanda”. L’assegno temporaneo per i figli minori, pur essendo una provvidenza di tutela di soggetti fragili, non è destinato al soddisfacimento di bisogni essenziali della persona. Esso “non è, quindi, assimilabile alle misure di sostegno indispensabili per una vita dignitosa, come la pensione d’inabilità civile, diretta al sostentamento della persona, nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili e alla tutela di bisogni primari della persona, al fine di garantire un minimo vitale di sussistenza a presidio del nucleo essenziale e indefettibile del diritto al mantenimento, garantito a ogni cittadino inabile al lavoro” (sentenza n. 137 del 2021). Poiché lo strumento è estraneo al nucleo dei bisogni essenziali della persona, l’esclusione, nella specie, della sussistenza del limite invalicabile costituito dalla garanzia di un diritto inviolabile consente, “in considerazione anche della esigenza di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la

limitatezza delle risorse finanziarie disponibili”, “di affidare alla discrezionalità del legislatore, pur sempre in ossequio al principio di ragionevolezza, la possibilità di graduare con criteri restrittivi, o financo di escludere, l’accesso a prestazioni sociali” (sentenze nn. 42 del 2024, 199 e 54 del 2022, 50 del 2019, 166 e 107 del 2018, 222, 133, 2 del 2013; ordinanza n. 29 del 2024). La scelta legislativa di non includere i richiedenti asilo tra i beneficiari dell’assegno temporaneo per i figli minori è dunque risultata non irragionevole, dal momento che, alla luce del sistema di provvidenze che li assiste, la loro situazione di bisogno non si connota in termini di impellenza e afferenza alle primarie necessità della persona.

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

1. La libertà personale

1.1. Il trattenimento dello straniero nei centri di permanenza per i rimpatri quale misura implicante l'assoggettamento fisico all'altrui potere e, perciò, attratta nel perimetro delle necessarie garanzie costituzionali

“Il trattenimento nei centri di permanenza e rimpatrio costituisce una delle misure prescelte dal legislatore, in attuazione delle pertinenti direttive europee, per rendere possibile, nei casi tassativamente previsti dall’art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione amministrativa non eseguibile con immediatezza, sia accompagnato alla frontiera e allontanato dal territorio nazionale. (...) la misura del trattenimento dello straniero presso centri di permanenza e assistenza comporta una situazione di assoggettamento fisico all’altrui potere. Tale condizione è indice sicuro dell’attinenza della misura alla sfera della libertà personale” (sentenze nn. 212 del 2023, 127 del 2022, 105 del 2001). “Il trattenimento dello straniero, dunque, in quanto misura incidente sulla libertà personale, non può essere adottato al di fuori delle garanzie dell’art. 13 Cost., essendo da ricondurre alle altre restrizioni della libertà personale, di cui pure si fa menzione nel secondo comma di tale articolo. In questo senso inequivocamente depone l’art. 14, comma 7, t.u. immigrazione, secondo cui il questore, avvalendosi della forza pubblica, adotta efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro e provvede, nel caso la misura sia violata, a ripristinare il trattenimento mediante l’adozione di un nuovo provvedimento di trattenimento. (...) si determina dunque nel caso del trattenimento, anche quando questo non sia disgiunto da una finalità di assistenza, quella mortificazione della dignità dell’uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all’altrui potere e che è indice sicuro dell’attinenza della misura alla sfera della libertà personale. Né potrebbe dirsi che le garanzie dell’art. 13 della Costituzione subiscano attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti” (sentenza n. 105 del 2001). “Gli interessi pubblici incidenti sulla materia dell’immigrazione non possono, infatti, scalfire il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani. In questo contesto si inquadra il procedimento di convalida di cui all’art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, deputato a verificare, entro le quarantotto ore successive alla trasmissione degli atti, l’osservanza dei termini e la sussistenza dei requisiti previsti dall’art. 13 e dallo stesso art. 14 t.u. immigrazione, secondo le scadenze stabilite dall’art. 13, terzo comma, Cost. e nel rispetto della riserva di giurisdizione in esso contenuta” (ordinanze nn. 228 del 2007 e 280 del 2006). Così la sentenza n. 96.

La sentenza n. 205 ha ricordato che “il trattenimento della persona straniera, pur inscrendosi tra gli atti di estrinsecazione del potere coattivo della pubblica amministrazione – e, quindi, tra gli strumenti con i quali quest’ultima realizza direttamente un determinato interesse pubblico che, nella specie, coincide con l’esigenza di controllo dei flussi migratori – si sostanzia in una limitazione della libertà personale. Tale misura, infatti, pur non perseguendo finalità punitive, condivide con la detenzione l’effetto pratico della restrizione della persona. La condizione di assoggettamento fisico del trattenuto all’altrui potere è indice sicuro dell’attinenza della misura alla sfera della libertà personale (sentenza n. 96 del 2025), con la conseguenza che, ai sensi dell’art. 13 Cost., tale limitazione dell’*habeas corpus*, essendo disposta dall’autorità di pubblica sicurezza, deve essere convalidata dall’autorità giudiziaria entro quarantotto ore” (sentenze nn. 39 del 2025, 127 del 2022, 105 del 2001).

1.2. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della comunicazione del provvedimento sindacale che dispone il trattamento sanitario obbligatorio in degenza ospedaliera e della notifica del decreto di convalida del giudice tutelare alla persona interessata, che deve essere previamente ascoltata, o al suo legale rappresentante

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 76, l'analoga voce in *I principi costituzionali in materia processuale – Il principio del contraddittorio*.

2. La libertà di associazione

2.1. L'obbligo di appartenenza a un ordine professionale quale ammissibile limite alla libertà negativa di associazione, posto a tutela di interessi costituzionalmente garantiti

La sentenza n. 70 ha rammentato che, nel valutare la legittimità costituzionale del fenomeno ordinistico in riferimento all'art. 18, la Corte "ha escluso che la libertà negativa di associarsi sia lesa dall'imposizione di obblighi di appartenenza a un organismo pubblico, evidenziando come tale sistema assicuri lo strumento meglio idoneo all'attuazione di finalità schiettamente pubbliche, trascendenti la sfera nella quale opera il fenomeno associativo costituito per la libera determinazione dei privati" (sentenza n. 40 del 1982). Perciò, "non può disconoscersi il potere dello Stato di creare enti a struttura associativa per il raggiungimento e la tutela di fini pubblici; onde l'obbligo imposto della iscrizione a siffatti enti si pone come limite alla libertà di non associarsi, limite ammesso a tutela di altri interessi costituzionalmente garantiti (sentenza n. 120 del 1973). Il riconoscimento delle associazioni di liberi esercenti una professione mira, infatti, alla tutela sia dei privati che si avvalgono dell'opera dei professionisti, sia delle stesse classi professionali. E la disciplina giuridica delle libere professioni si basa sulla iscrizione negli albi, che importa la sussistenza di determinati titoli e di altri requisiti, l'uso del potere disciplinare nei confronti degli iscritti, e la salvaguardia degli interessi della categoria" (sentenza n. 418 del 1996).

3. La libertà di manifestazione del pensiero

3.1. Il pluralismo dell'informazione

3.1.1. La natura di valore centrale in un ordinamento democratico

La sentenza n. 44 ha nuovamente "ricondotto il pluralismo dell'informazione all'art. 21 Cost. e allo stesso carattere democratico della Repubblica. Ciò in quanto l'informazione, nei suoi risvolti attivi e passivi (libertà di informare e diritto ad essere informati) esprime (...) una condizione preliminare (o, se vogliamo, un presupposto insopprimibile) per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico (sentenza n. 348 del 1990)". La giurisprudenza costituzionale ha "più volte rimarcato il valore centrale del pluralismo in un ordinamento democratico (sentenza n. 826 del 1988), sottolineando come esso richieda di essere realizzato con particolare intensità nei settori della stampa e – soprattutto – della radiotelevisione".

3.1.2. La distinzione tra pluralismo interno ed esterno

La sentenza n. 44 ha altresì rimarcato "la distinzione tra pluralismo interno ed esterno. Il primo indica l'apertura del singolo mezzo d'informazione – sia esso pubblico o privato – alle varie voci presenti nella società, il secondo, invece, l'esistenza nel mercato dell'informazione di una pluralità di voci concorrenti (sentenza n. 420 del 1994). Il pluralismo esterno, in particolare, nel settore radiotelevisivo, richiede la possibilità di ingresso, nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici, con la concreta possibilità nell'emittenza privata – perché il pluralismo esterno sia effettivo e non meramente fittizio – che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi e senza essere menomati nella loro autonomia (sentenza n. 826 del 1988)".

3.1.3. Riferimenti giurisprudenziali sulla tutela del pluralismo nello specifico ambito locale

La sentenza n. 44 ha rammentato che la Corte si è già occupata del pluralismo dell'informazione nello specifico ambito locale (sentenze nn. 148 del 1981, 226 del 1974, 202 del 1976). Con la sentenza n. 202 del 1976, “si è aperto, per la prima volta, il mercato dell'informazione locale alle emittenti televisive private, essendosi ritenuto non giustificato, in tale settore, l'allora vigente monopolio pubblico della RAI. Ciò perché esiste (...) per le trasmissioni su scala locale via etere una disponibilità sufficiente a consentire la libertà di iniziativa privata senza pericolo di monopoli od oligopoli privati, dato anche il costo non rilevante degli impianti, e quindi viene meno l'unico motivo che (...) possa giustificare quella grave compressione del fondamentale principio di libertà, sancito dalla norma a riferimento, che anche un monopolio di Stato necessariamente comporta”. In seguito, la sentenza n. 826 del 1988, “occupandosi dello specifico fenomeno delle interconnessioni fra stazioni locali emittenti, effettuate in modo tale da estendere la diffusione a tutto il territorio nazionale, ha affermato che lo sviluppo di un sistema informativo in grado di dar viva voce alle specifiche realtà locali rientra nell'imprescindibile compito di dare espressione a quelle istituzioni che rappresentano il tessuto connettivo del Paese: il che richiede, come ineluttabile conseguenza, che sia assicurata l'effettiva autonomia di tali emittenti, anche attraverso un'adeguata disponibilità di frequenze e di risorse pubblicitarie”.

3.1.4. La tutela del pluralismo esterno (specie in ambito locale) nel mutato “ecosistema” dell'informazione digitale (l'eliminazione delle barriere tecniche; la diminuzione dei costi; il ruolo centrale di internet; l'emersione del nuovo obiettivo di salvaguardare la qualità dell'informazione)

La sentenza n. 44 ha ribadito che la tutela del pluralismo esterno sicuramente richiede “la creazione di condizioni di libero accesso al mercato, oltre che una regolamentazione atta ad evitare il fenomeno delle concentrazioni” (sentenze nn. 226 del 1974 e 202 del 1976, con riferimento al mercato locale, e sentenze nn. 155 del 2002 e 112 del 1993, con riferimento al mercato nazionale). “Tali condizioni sussistono oggi, in relazione al mercato locale (...). L'attuale sistema dell'informazione locale è caratterizzato, infatti, a differenza del passato, non da penuria di emittenti televisive, ma, al contrario, da una loro abbondanza, dovuta non solo alla non particolare onerosità degli investimenti per la loro attivazione (sentenze n. 226 del 1974, n. 202 del 1976 e n. 826 del 1998), ma anche e soprattutto alla moltitudine dei canali garantita dalla tecnologia digitale. Tale abbondanza riguarda tutte le regioni italiane, anche quelle meno popolate”. Inoltre, “il pluralismo informativo è presidiato anche dalla presenza della RAI Radiotelevisione italiana spa, titolare del servizio pubblico e tenuta, in quanto tale, a garantire non solo la pluralità dell'informazione e il libero accesso alle diverse voci ed opinioni presenti nelle realtà locali (cosiddetto pluralismo interno), ma anche la completezza e l'imparzialità dell'informazione e la valorizzazione delle identità locali e delle minoranze linguistiche” (artt. 6, 59 e 60 del d.lgs. n. 208 del 2021). Più in generale, “l'ecosistema dell'informazione è radicalmente mutato, risultando ora caratterizzato, a qualsiasi livello (locale, nazionale e globale), sia dall'eliminazione delle barriere di ordine tecnico alla moltiplicazione dei produttori e distributori di informazione sia dalla diminuzione dei costi economici inerenti a tali attività. Soprattutto, per l'intero ecosistema vale il rilievo che la quantità di informazioni e di differenti punti di vista disponibili si è accresciuta enormemente grazie ad internet, che ha assunto un ruolo centrale (...). È noto che la rete, in primo luogo, ha permesso la decentralizzazione della produzione di informazioni, per cui qualsiasi utente può immettere in essa notizie e diffonderle. In secondo luogo, ha favorito la moltiplicazione, specie in ambito locale, dei siti di informazione, che per operare non devono sopportare i costi che nell'era analogica erano legati alla creazione di un'emittente televisiva o radiofonica o alla stampa di un giornale. In terzo luogo, ha accresciuto la diffusione dei contenuti prodotti dai media tradizionali, che spesso sono facilmente reperibili nella stessa rete, perché presenti nella lista dei risultati offerti dai motori di ricerca al singolo utente e diffusi tramite i *social media* (dove possono essere agevolmente amplificati grazie ai noti meccanismi dei contatti, delle condivisioni e dei *like*). Infine, (...) la maggior parte delle persone si informa proprio attraverso la rete, così riducendosi il peso che hanno i media tradizionali nella formazione dell'opinione pubblica”. Simili trasformazioni “plasmano l'attuale significato del pluralismo dell'informazione, a qualsiasi livello, e, conseguentemente, la declinazione delle concrete modalità della sua tutela”, che sono sempre state raccordate nella giurisprudenza della Corte allo specifico contesto in cui l'informazione si situava. “La ricordata ricchezza di informazioni e di punti di vista alternativi, anche di quelli particolarmente eterodossi rispetto alle idee maggioritarie e critici

nei confronti dell'*establishment*, cui ha accesso l'utente, grazie a internet, si accompagna a una crisi di qualità dell'informazione. È noto, infatti, che, soprattutto in assenza dei controlli editoriali che caratterizzano l'operato dei media tradizionali, sulla rete si diffondono informazioni false, discorsi d'odio, affermazioni non verificate e opinioni polarizzate. In definitiva, l'attuale sfida dell'informazione non riguarda tanto la ulteriore moltiplicazione delle già numerose voci che si fanno sentire nella sfera pubblica, quanto la salvaguardia della qualità dell'informazione medesima. Tale esigenza appare tanto più pregnante ove si consideri che il pluralismo dell'informazione – tutelato dall'art. 21 Cost., dall'art. 11 CDFUE e dall'art. 10 CEDU – va riguardato non solo nella prospettiva del diritto di informare, ma anche in quella del diritto di ricevere l'informazione, ossia nella prospettiva dei cittadini che devono essere posti nella condizione di accedere a diversi punti di vista, per formarsi un'opinione con cui potere, tra l'altro, esercitare consapevolmente i diritti di partecipazione politica. Affinché sia tutelato questo diritto, in un ambiente in cui sono prodotte e distribuite quantità enormi di informazioni, che espongono il cittadino a un vero e proprio sovraccarico mediatico, occorre tutelare e promuovere la qualità della comunicazione. Quest'ultima, anche e soprattutto nei media tradizionali (...) può essere assicurata dando risalto alla funzione dei giornalisti operanti entro strutture dotate di una consistenza organizzativa e tecnologica tale da permettere il vaglio critico delle notizie, le inchieste e le analisi”.

3.1.5. Il meccanismo dello “scalino preferenziale” nella disciplina dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive locali

La sentenza n. 44 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018 e 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023, censurati, in riferimento agli artt. 2, 3, 21, 41, 117, primo comma, Cost., 10 e 14 CEDU, nella parte in cui, mediante novazione della fonte e sua interpretazione autentica, modificano la disciplina dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali introducendo lo “scalino preferenziale” a favore di una quota degli operatori in graduatoria. La disciplina, prevedendo un vantaggio a favore dei primi cento classificati, cui viene destinata la quasi totalità della contribuzione, non viola il principio del pluralismo dell'informazione. Il meccanismo si iscrive in una complessiva logica, sottesa all'intero corpo regolamentare divenuto fonte primaria in forza della novazione, che non irragionevolmente è volta a tutelare il nuovo volto del pluralismo dell'informazione. L'attuale sistema dell'informazione locale è caratterizzato, infatti, a differenza del passato, non da penuria di emittenti televisive, ma, al contrario, da una loro abbondanza, dovuta non solo alla non particolare onerosità degli investimenti per la loro attivazione, ma anche e soprattutto alla moltitudine dei canali garantita dalla tecnologia digitale. Esso mira a superare la logica del mero sostentamento economico delle numerose emittenti locali e punta, piuttosto, al miglioramento della qualità dell'informazione, all'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative nonché al sostegno dell'occupazione e delle imprese economicamente stabili e capaci di affrontare il mercato, in piena coerenza con gli obiettivi individuati dal legislatore al momento dell'istituzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione. Il principio del pluralismo informativo è stato d'altra parte affermato nel settore televisivo in un contesto di ristrettezza delle frequenze disponibili, al fine di consentire l'accesso alle medesime anche a soggetti privati (sentenza n. 206 del 2019). Il rilievo costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero non comporta che esista in via generale un diritto soggettivo delle imprese editrici a misure di sostegno dell'editoria, cosicché la garanzia del pur fondamentale diritto in questione non impone l'intervento finanziario dello Stato. Se, dunque, il legislatore ha la facoltà di stanziare fondi in favore degli utenti per l'acquisto di strumenti tecnici destinati a favorire il pluralismo informativo, non ha l'obbligo di adottare misure di sostegno in favore delle emittenti televisive sganciate da criteri volti a favorire la qualità dell'informazione (sentenze nn. 206 del 2019, 168 del 2008, 151 del 2005). Né il meccanismo dello scalino preferenziale, di per sé, incide irragionevolmente sul principio della concorrenza. Infatti, tale principio non può essere inteso semplicisticamente come necessaria apertura del mercato al maggior numero possibile di operatori, e tra le finalità della tutela della concorrenza vi sono anche l'efficienza economica (sentenza n. 105 del 2016), la promozione dell'innovazione e il benessere del consumatore (sentenza n. 36 del 2024). Infine, non necessariamente le emittenti collocatesi dopo la centesima posizione e a ridosso della medesima sono destinate a beneficiare di un contributo sensibilmente inferiore rispetto a quelle che si collocano alla centesima posizione o immediatamente prima, rilevando nella determinazione dello scarto ulteriori fattori, quali la differenza di punteggio e il numero delle emittenti effettivamente ammesse a contribuzione oltre la centesima posizione.

4. Le prestazioni personali e patrimoniali

4.1. Il carattere relativo della riserva di legge

L'art. 23 Cost. “configura una riserva di legge di carattere relativo, nel senso che essa deve ritenersi rispettata anche in assenza di una espressa indicazione legislativa dei criteri, limiti e controlli sufficienti a delimitare l'ambito di discrezionalità dell'amministrazione (...), purché la concreta entità della prestazione imposta sia chiaramente desumibile dagli interventi legislativi che riguardano l'attività dell'amministrazione” (sentenze nn. 105 del 2003, 180 del 1996, 182 del 1994, 507 del 1988, 67 del 1973). Così la sentenza n. **100**.

4.2. L'individuazione delle società di gestione aeroportuale quale unico soggetto passivo del contributo al Fondo per il servizio soccorso antincendio negli aeroporti

Si veda, in relazione alla sentenza n. **100**, l'analoga voce in *I tributi – Il contributo al Fondo per il servizio soccorso antincendio negli aeroporti*.

5. I principi costituzionali in materia penale

5.1. La duplice operatività dei principi costituzionali (di offensività, colpevolezza e proporzionalità della pena) come parametri del sindacato della Corte e come criteri ermeneutici ed applicativi per il giudice comune

“Come accade per ogni altro principio costituzionale, (...) il principio di proporzionalità non costituisce soltanto criterio (...) per il controllo della legittimità costituzionale delle leggi. Esso opera infatti, al tempo stesso, come criterio che orienta l'interpretazione e l'applicazione delle leggi medesime da parte del giudice comune. Ciò è pacificamente riconosciuto (...) in relazione ai principi costituzionali di necessaria offensività e di colpevolezza, radicati rispettivamente sugli artt. 25, secondo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost. (...) Nell'uno e nell'altro caso, i principi costituzionali operano, entro il perimetro segnato dal testo, come criteri che guidano l'attività ermeneutica del giudice, sì da evitare risultati applicativi in contrasto con la Costituzione, come la punizione di una condotta radicalmente inoffensiva, ovvero di una condotta del tutto incolpevole”. Così la sentenza n. **113**.

5.2. La differente declinazione dei principi costituzionali in rapporto alle diverse misure di competenza del giudice penale

La sentenza n. **7** ha osservato che “non tutte le misure che rientrano nella competenza del giudice penale sono soggette al medesimo statuto di garanzia” (sentenza n. **5** del 2023). “La Costituzione prevede, al secondo e al terzo comma dell'art. 25, una diversa estensione del principio di legalità in materia, rispettivamente, di pene e di misure di sicurezza. E persino il principio di proporzionalità (...) si declina in modo necessariamente differente laddove sia riferito a misure orientate primariamente a punire l'interessato per un fatto da questi colpevolmente commesso, oppure a prevenire un pericolo (come nel caso delle misure di sicurezza e delle misure cautelari), o ancora a ripristinare semplicemente la situazione, fattuale e giuridica, preesistente al reato (come nel caso dell'ordine di demolizione di un immobile abusivamente costruito)”.

5.3. Il principio del minimo sacrificio necessario della libertà personale

Il principio della finalità rieducativa della pena si integra “con il principio del minimo sacrificio necessario della libertà personale (...), solennemente definita inviolabile dall'art. 13” (sentenza n. **95** del 2025): “con conseguente dovere di puntuale verifica – da parte del legislatore, del giudice di cognizione e poi della magistratura di sorveglianza – dell'effettiva necessità, rispettivamente, della comminatoria, dell'imposizione e della perdurante esecuzione di pene restrittive della libertà personale, e in particolare della detenzione in carcere. Verifica puntuale che vieppiù si impone, in via generale, in una situazione in cui (...) il sovraffollamento delle carceri italiane rende particolarmente arduo il perseguimento della finalità rieducativa, oltre che lo stesso mantenimento di standard minimi di umanità della pena, parimenti imposti dall'art. 27, terzo comma, Cost.”. Così la sentenza n. **139**.

5.4. Il principio di legalità

5.4.1. La rilevanza del piano linguistico

La sentenza n. 7 ha sottolineato come il piano linguistico sia “determinante ai fini del rispetto del principio di legalità in materia penale” (sentenza n. 98 del 2021).

5.4.2. L'esigenza costituzionalmente rilevante di una formulazione chiara e precisa delle norme penali (la certezza del diritto e la parità di trattamento innanzi alla legge)

La sentenza n. 7 ha condiviso la scelta del rimettente di attivare l'incidente di costituzionalità pur a fronte del ritenuto contrasto di una norma interna con il principio di proporzionalità della pena sancito dall'art. 49, par. 3, CDFUE cui la giurisprudenza europea ha riconosciuto efficacia diretta, con la conseguente possibilità per il giudice comune di ricorrere al meccanismo della disapplicazione. Invero, “la disapplicazione (totale o parziale) di una pena prevista dalla legge italiana sarebbe foriera di incertezze e disparità di trattamento, con conseguente pregiudizio per i principi di eguaglianza, di certezza del diritto” (“quest'ultimo, parte viva e integrante del patrimonio costituzionale europeo”: sentenza n. 146 del 2024) “e prevedibilità delle decisioni giudiziarie”. Inoltre, il rimedio della disapplicazione si pone “in tensione rispetto al principio di legalità in materia penale”. Tale principio “esige che le norme penali – anche nella parte in cui prevedono sanzioni per la violazione dei relativi precetti – siano formulate in modo chiaro e preciso, non solo (a) per consentire ai singoli di formulare previsioni ragionevolmente affidabili sulla loro applicazione e (b) per garantire la corretta separazione dei poteri tra legislatore e giudice, specialmente importante in materia penale” (ordinanza n. 24 del 2017), “ma anche (c) per assicurare il più possibile la parità di trattamento tra i condannati. Quest'ultima esigenza rischierebbe di risultare compromessa, laddove il potere discrezionale del giudice di determinare la pena appropriata (art. 132 cod. pen.) non fosse adeguatamente delimitato da precise indicazioni fornite dal legislatore ovvero da una pronuncia” della Corte “in grado di sostituire, con effetto *erga omnes*, prescrizioni legislative giudicate incompatibili con i principi costituzionali e unionali”. L'intervento della Corte in materia di controllo della proporzionalità della pena “risulta necessario al fine di assicurare che di tali valutazioni possano giovare anche coloro che abbiano subito condanne definitive. E ciò in quanto, allo stato attuale del diritto vivente (ritenuto non costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 230 del 2012), a consentire la revisione di sentenze di condanna passate in giudicato non è sufficiente un mutamento giurisprudenziale favorevole, ma occorre una pronuncia di illegittimità costituzionale della legge penale”, ai sensi degli artt. 673, comma 1, cod. proc. pen. e 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953.

“Il principio di legalità in materia penale obbliga certamente il legislatore nazionale a prevedere in termini precisi i contorni di ogni incriminazione, sì da fornire un chiaro avvertimento ai consociati circa l'estensione del precetto penalmente sanzionato, e da impedire che l'individuazione del confine tra lecito e illecito sia rimessa alla libera interpretazione del giudice, in violazione dello stesso principio della separazione dei poteri; garantendo così, al tempo stesso, l'uniformità dell'applicazione della norma penale, in conformità al principio dell'eguaglianza di tutti di fronte alla legge” (sentenze nn. 54 del 2024, 110 del 2023, 98 del 2021, 134 del 2019). Così la sentenza n. 185.

5.4.3. La riserva assoluta di legge

5.4.3.1. La spettanza al soggetto-Parlamento delle scelte di politica criminale e la generale preclusione di interventi in *malam partem* della Corte

La sentenza n. 95 ha ribadito che, in materia penale, l'adozione di pronunce con effetti *in malam partem* “risulta, in via generale, preclusa dal principio della riserva di legge sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost. Tale principio, rimettendo al ‘soggetto-Parlamento’ (sentenza n. 5 del 2014), che incarna la rappresentanza politica della Nazione (sentenza n. 394 del 2006), le scelte di politica criminale (con i relativi delicati bilanciamenti di diritti e interessi contrapposti), impedisce alla Corte, sia di creare nuove fattispecie o di estendere quelle esistenti a casi non previsti, sia di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti inerenti, comunque sia, alla punibilità” (sentenze nn. 84 del 2024, 8 del 2022, 17 del 2021, 37 del 2019, 46 del 2014, 324 del 2008, 394 del 2006, 161 del 2004; ordinanza n. 29 del 2022).

5.4.3.2. Le eccezioni al divieto di sindacato in *malam partem* (le norme penali di favore; i vizi genetici del provvedimento abrogativo; le norme processuali derogatorie di una disciplina generale; la violazione di obblighi sovranazionali o internazionali)

La sentenza n. 95 ha precisato che il principio della generale preclusione di pronunce con effetti *in malam partem* in materia penale ammette varie eccezioni, riassunte dalla sentenza n. 37 del 2019. In primo luogo, “viene in considerazione la necessità di evitare la creazione di zone franche immuni dal controllo di legittimità costituzionale, laddove il legislatore introduca, in violazione del principio di eguaglianza, norme penali di favore, che sottraggano irragionevolmente un determinato sottoinsieme di condotte alla regola della generale rilevanza penale di una più ampia classe di condotte, stabilita da una disposizione incriminatrice vigente, ovvero prevedano per detto sottoinsieme – altrettanto irragionevolmente – un trattamento sanzionatorio più favorevole (sentenza n. 394 del 2006)”. La legittimità delle “norme penali di favore” è dunque scrutinabile dalla Corte, “ancorché l’eventuale accoglimento della questione determini necessariamente un ampliamento dell’area di rilevanza penale, coperta dalla norma incriminatrice il cui ambito applicativo è destinato a riespandersi in conseguenza della pronuncia di illegittimità”. La seconda categoria di eccezioni riguarda “i vizi genetici del provvedimento abrogativo, quando a essere censurato è lo scorretto esercizio del potere legislativo: da parte dei Consigli regionali, ai quali non spetta neutralizzare le scelte di criminalizzazione compiute dal legislatore nazionale” (sentenza n. 46 del 2014); “da parte del Governo, che abbia abrogato mediante decreto legislativo una disposizione penale, senza a ciò essere autorizzato dalla legge delega (sentenza n. 5 del 2014); ovvero anche da parte dello stesso Parlamento, che non abbia rispettato i principi stabiliti dalla Costituzione in materia di conversione dei decreti-legge (sentenza n. 32 del 2014). In tali ipotesi, qualora la disposizione dichiarata incostituzionale sia una disposizione che semplicemente abrogava una norma incriminatrice preesistente (...), la dichiarazione di illegittimità costituzionale della prima non potrà che comportare il ripristino della seconda, in effetti mai (validamente) abrogata” (sentenze nn. 8 del 2022 e 46 del 2014). Un terzo novero di deroghe è stato ammesso “quando l’effetto peggiorativo della disciplina sanzionatoria in materia penale conseguente alla pronuncia di illegittimità costituzionale si configuri come mera conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma processuale, derivante dall’eliminazione di una previsione a carattere derogatorio di una disciplina generale” (sentenza n. 236 del 2018). Infine, un controllo con potenziali effetti *in malam partem* può risultare ammissibile “ove si assuma la contrarietà della disposizione censurata a obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell’art. 11 o dell’art. 117, primo comma, Cost.”. Simile controllo è stato compiuto su una disposizione extrapenale che, sottraendo temporaneamente le ceneri di pirite dalla categoria dei rifiuti, aveva escluso, durante il periodo della sua vigenza, l’applicabilità delle sanzioni penali previste per la gestione illegale dei rifiuti. Rilevato il contrasto tra tale disposizione e gli obblighi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di rifiuti, la sentenza n. 28 del 2010 ne ha dichiarato l’illegittimità, per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., osservando che, se si stabilisse che il possibile effetto *in malam partem* inibisce la verifica di conformità delle norme legislative interne alle norme comunitarie, “si toglierebbe a queste ultime ogni efficacia vincolante per il legislatore italiano, come effetto del semplice susseguirsi di norme interne diverse, che diverrebbero insindacabili a seguito della previsione, da parte del medesimo legislatore italiano, di sanzioni penali. La responsabilità penale, che la legge italiana prevede per l’inosservanza delle fattispecie penali connesse alle direttive comunitarie, per dare alle stesse maggior forza, diverrebbe paradossalmente una barriera insuperabile per l’accertamento della loro violazione”. Il principio della prevalenza del rispetto degli obblighi sovranazionali rispetto alla generale preclusione di pronunce con effetto *in malam partem* in materia penale è stato ribadito dalla sentenza n. 32 del 2014, la quale – nel dichiarare illegittime talune modifiche alla disciplina penale in materia di stupefacenti attuate in sede di conversione di un decreto-legge in violazione dell’art. 77 Cost. – ha ritenuto non precluso il sindacato in quanto, tra l’altro, la reviviscenza della norma illegittimamente abrogata era imposta dalla necessità di non lasciare impunte alcune tipologie di condotte per le quali sussiste un obbligo sovranazionale di penalizzazione. La sentenza n. 37 del 2019 – che ha dichiarato inammissibili questioni relative all’abrogazione del delitto di ingiuria per asserito contrasto con le norme di diritto internazionale dei diritti umani che tutelano i diritti all’onore e alla reputazione – ha fondato la decisione sul totale difetto di motivazione, da parte del rimettente, sulla sussistenza di uno specifico obbligo, derivante dal diritto internazionale, di tutelare il diritto *de quo* con l’adozione di sanzioni penali: ciò “non esclude, ed anzi *a contrario* conferma, che – ove un obbligo di tutela penale sia effettivamente stabilito dal diritto internazionale – la sua violazione da parte del legislatore penale possa essere censurata”.

5.4.3.3. I limiti all'efficacia delle sentenze di accoglimento con effetti in malam partem derivanti dal divieto di retroattività in peius

“In tutte le ipotesi in cui è ammesso un sindacato *in malam partem*”, la giurisprudenza costituzionale “è univoca nel ritenere che, in forza del divieto di applicazione retroattiva della norma penale più sfavorevole di cui all’art. 25, secondo comma, Cost., chi abbia commesso il fatto mentre era in vigore la disposizione più favorevole dichiarata costituzionalmente illegittima debba continuare a beneficiare di quest’ultima, in deroga ai normali effetti *ex tunc* delle sentenze di accoglimento”. L’eventuale dichiarazione di illegittimità della legge penale che abroghi l’incriminazione preesistente o, comunque, preveda un trattamento penale più favorevole “potrà invece dispiegare i propri effetti rispetto ai fatti posti in essere prima dell’entrata in vigore di quella legge, sotto l’impero di una legge penale più severa che, per effetto della pronuncia (...), dovesse essere ripristinata o in ogni caso veder riespandere il proprio ambito di applicazione. In effetti, in tali ipotesi l’autore del fatto è stato posto in condizione di autodeterminarsi sulla base del pregresso (e per lui meno favorevole) panorama normativo, sicché l’art. 25, secondo comma, Cost. non osterebbe a una sua condanna”. Né a tale condanna osterebbe il principio della generale retroattività della *lex mitior*, ricavata dagli artt. 3 Cost. e 7 CEDU, per il tramite dell’art. 117, primo comma, Cost. (sentenze nn. 63 del 2019 e 236 del 2011), “trattandosi di principio che deve ritenersi suscettibile di deroghe legittime sul piano costituzionale, e che comunque in tanto è destinato a trovare applicazione, in quanto la norma sopravvenuta sia, di per sé, costituzionalmente legittima” (sentenze nn. 143 del 2018 e 394 del 2006). Così la sentenza n. 95.

5.4.3.4. L'ammissibile concorso di atti non legislativi nella specificazione di singoli elementi della fattispecie, purché i poteri dell'amministrazione siano finalizzati, delimitati e soggetti al sindacato giurisdizionale

La sentenza n. 101 ha chiarito che, anche quando si raccordi ad altre fonti di rango secondario o ai provvedimenti dell’autorità, “è pur sempre la legge a dover specificare i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti di tali provvedimenti, di cui punisca la trasgressione” (sentenze nn. 21 del 2009, 108 del 1982, 113 del 1972). “Quando si ravvisi un concorso fra norme di legge e statuizioni amministrative, di cui continuamente si manifesta la necessità nella disciplina giuridica” (sentenza n. 36 del 1964), spetta “alla primaria responsabilità del legislatore la definizione del fatto cui è riferita la sanzione penale e del contenuto di disvalore dell’illecito” (sentenza n. 282 del 1990). “Allorché le disposizioni legislative, nel comminare la sanzione penale, si rimettano per la specificazione del contenuto di singoli, definiti elementi della fattispecie considerata nel precetto penalmente sanzionato, ad atti non dotati di valore di legge, la riserva di legge è rispettata a condizione che i poteri dell’autorità amministrativa siano puntualmente e adeguatamente finalizzati, specificati nel contenuto, e delimitati e il loro esercizio sia aperto al sindacato giurisdizionale” (sentenza n. 26 del 1966). Nella disamina dell’art. 650 cod. pen., la Corte ha rigettato i dubbi di costituzionalità, argomentando che “è il dettato codicistico a descrivere tassativamente la materialità della contravvenzione in tutti i suoi elementi costitutivi e a imporre l’esame della legittimità dei provvedimenti dati dall’autorità competente e della loro riconducibilità all’esercizio di un potere-dovere previsto dalla legge” (sentenze nn. 58 del 1975 e 168 del 1971).

5.4.4. I principi di tassatività e determinatezza

La sentenza n. 101 ha sottolineato che il principio di determinatezza “si configura come declinazione e necessario complemento del principio di legalità”.

5.4.4.1. La tutela della libertà della persona quale ratio del divieto per il giudice di applicare la legge penale oltre i casi da essa contemplati e l'ammissibilità di interpretazioni restrittive ma costituzionalmente orientate della disposizione incriminatrice

Il principio di legalità dei reati e delle pene vieta al giudice di applicare la legge penale oltre i casi da essa contemplati e di riferire la norma incriminatrice a situazioni non ascrivibili ad alcuno dei suoi possibili significati letterali, che “costituiscono un limite insuperabile rispetto alle opzioni interpretative a disposizione (...) di fronte al testo legislativo” (sentenze nn. 107 del 2025 e 98 del 2021). “La *ratio* garantistica del principio – posto a tutela, *in primis*, della libertà della persona e della sicurezza delle sue libere scelte di azione – non si oppone, però, a che il giudice possa (e talvolta debba) interpretare restrittivamente una disposizione incriminatrice, escludendone l’applicazione allorché sia chiaro che il

suo testo *plus dixit quam voluit*: ogniqualevolta, cioè, la sussunzione del fatto concreto nella fattispecie astratta sia preclusa dall'interpretazione corretta di quest'ultima, imposta dal suo rapporto con la pena prevista dal testo normativo, alla luce del principio costituzionale di proporzionalità della pena. L'interpretazione restrittiva secondo la *ratio* (o riduzione teleologica, secondo una nota definizione dottrinale) della disposizione incriminatrice è, in particolare, doverosa per il giudice penale allorché risulti necessaria per evitare un risultato *contra constitutionem* (...), quanto meno laddove non risulti la chiara volontà del legislatore di imporne comunque l'applicazione anche in simili circostanze": in quest'ultima ipotesi, "il giudice sarà tenuto a sollevare incidente di legittimità costituzionale". Così la sentenza n. 113.

5.4.4.2. Il divieto per il giudice di assumere un ruolo creativo e la garanzia della libera autodeterminazione individuale

La sentenza n. 101 ha richiamato la duplice *ratio* del principio di legalità-determinatezza (sentenza n. 115 del 2018), "inteso non soltanto quale garanzia contro l'arbitrio del giudice, ma anche quale presidio della libertà e della sicurezza dei cittadini" (sentenza n. 185 del 1992). "Per un verso, la puntuale individuazione, ad opera della legge, del fatto e della sanzione impedisce che sia il giudice a tracciare la linea di demarcazione tra lecito e illecito (sentenza n. 27 del 1961). Per altro verso, la determinatezza delle fattispecie garantisce la libera autodeterminazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare *a priori* le conseguenze giuridico-penali della propria condotta" (sentenza n. 327 del 2008). Pertanto, "nelle prescrizioni tassative del codice il soggetto deve poter trovare, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato: ed a questo fine sono necessarie leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento" (sentenza n. 364 del 1988).

5.4.4.3. L'impiego di espressioni polisense, clausole generali o lemmi elastici, suscettibili di generare contrasti interpretativi

"L'impiego di espressioni polisense, di clausole generali o di lemmi elastici o l'insorgere di contrasti interpretativi non denotano di per sé l'antitesi con il canone di determinatezza, quando ai consociati sia comunque possibile individuare con sufficiente precisione il comportamento doveroso" (sentenze nn. 278 e 141 del 2019). "Perché il principio di determinatezza possa dirsi rispettato, è necessario che la descrizione del fatto consenta, in primo luogo, di formulare un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, secondo un percorso ermeneutico che non travalichi quello istituzionalmente affidato all'interprete, e permetta, inoltre, al destinatario della norma di percepirne in maniera chiara e immediata il contenuto precettivo, così da uniformare la propria condotta alle regole e ai divieti dettati dalla legge". In tal modo, risulta soddisfatta la duplice *ratio* del principio di legalità-determinatezza, "inteso non soltanto quale garanzia contro l'arbitrio del giudice, ma anche quale presidio della libertà e della sicurezza dei cittadini". Così la sentenza n. 101.

5.4.5. Il divieto di retroattività in peius della legge penale

5.4.5.1. La ratio di tutela della libertà di autodeterminazione individuale

La sentenza n. 123 ha chiarito che il principio di retroattività della *lex mitior* "resta estraneo alla sfera di tutela dell'art. 25, secondo comma, Cost., il quale si limita a sancire il distinto principio di irretroattività delle norme penali sfavorevoli, finalizzato primariamente a tutelare la libertà di autodeterminazione individuale, garantendo al singolo di non essere sorpreso dall'inflizione di una sanzione penale per lui non prevedibile al momento della commissione del fatto. Garanzia che non è posta in discussione dall'applicazione di una norma penale, pur più gravosa di quelle entrate in vigore successivamente, ma comunque vigente quando il fatto fu realizzato" (sentenze nn. 176 del 2024, 238 del 2020, 63 del 2019, 394 del 2006).

5.4.5.2. Il valore assoluto del principio e l'esclusione di un suo bilanciamento con eventuali controinteressi

La sentenza n. 8 ha affermato che il principio di irretroattività della norma penale sfavorevole, "a differenza di quello di retroattività della *lex mitior*, "ha valore assoluto e non è soggetto a bilanciamento con eventuali controinteressi" (sentenze nn. 65 del 2019 e 236 del 2011).

5.4.5.3. La soggezione al principio delle norme processuali e sull'esecuzione che trasformano la natura della pena e la sua concreta incidenza sulla libertà del condannato (la radicale differenza tra esecuzione carceraria ed extramuraria)

La sentenza n. 8 ha rammentato che, a partire dalle sentenze nn. 32 e 193 del 2020 nonché 183 del 2021, la Corte, in sintonia con la giurisprudenza europea maturata intorno all'art. 7 CEDU, "ha messo in discussione la rigida linea di separazione tra le norme penali sostanziali e quelle di carattere processuale, al fine di innestare i contenuti di tutela del divieto di retroattività della norma penale sfavorevole (di cui all'art. 7 CEDU e all'art. 25, secondo comma, Cost.) anche in ambiti ritenuti sino ad allora governati dalla regola *tempus regit actum*". La sentenza n. 32 del 2020 ha avviato "una complessiva rimediazione della materia, affermando in linea generale che, di regola, le pene detentive devono essere eseguite in base alla legge in vigore al momento della loro esecuzione, salvo però che tale legge comporti, rispetto al quadro normativo vigente al momento del fatto, una trasformazione della natura della pena e della sua incidenza sulla libertà personale. Ogni qualvolta, pertanto, la normativa sopravvenuta – sia pur topograficamente afferente alla sfera processuale – non comporti mere modifiche delle modalità esecutive della pena prevista dalla legge al momento del reato, bensì una trasformazione della natura della pena, e della sua concreta incidenza sulla libertà personale del condannato, si deve ritenere che la successione di norme nel tempo sia soggetta al divieto di retroattività della norma sfavorevole di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., anziché alla regola, prima di allora applicata, del *tempus regit actum*. E ciò (...) vale allorché la successione normativa determini l'applicazione di una pena che è sostanzialmente un *aliud* rispetto a quella stabilita al momento del fatto, come paradigmaticamente è dato riscontrare allorché al momento del fatto fosse prevista una pena suscettibile di essere eseguita fuori dal carcere, la quale – per effetto di una modifica normativa sopravvenuta al fatto – divenga una pena che, pur non mutando formalmente il proprio *nomen iuris*, va eseguita di norma dentro il carcere. Tra il fuori e il dentro la differenza è radicale: qualitativa, prima ancora che quantitativa. La pena da scontare diventa qui un *aliud* rispetto a quella prevista al momento del fatto; con conseguente inammissibilità di un'applicazione retroattiva di una tale modifica normativa, al metro dell'art. 25, secondo comma, Cost. E ciò vale anche laddove la differenza tra il fuori e il dentro si apprezzi in esito a valutazioni prognostiche relative, rispettivamente, al tipo di pena che era ragionevole attendersi al momento della commissione del fatto, sulla base della legislazione allora vigente, e quella che è invece ragionevole attendersi sulla base del mutato quadro normativo".

5.4.6. Il divieto di analogia a sfavore del reo

5.4.6.1. La funzione di limite insuperabile alle opzioni interpretative del giudice

La sentenza n. 107 ha sottolineato che l'ordinamento "preclude il ricorso all'analogia *in malam partem* nella materia penale, in applicazione del principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. nonché, a livello di fonti primarie, dell'art. 14 delle preleggi e – implicitamente – dell'art. 1 cod. pen. (sentenza n. 447 del 1998)". Il divieto di analogia "non consente di riferire la norma incriminatrice a situazioni non ascrivibili ad alcuno dei suoi possibili significati letterali, e costituisce così un limite insuperabile rispetto alle opzioni interpretative a disposizione del giudice di fronte al testo legislativo. E ciò in quanto, nella prospettiva culturale nel cui seno è germogliato lo stesso principio di legalità in materia penale, è il testo della legge – non già la sua successiva interpretazione ad opera della giurisprudenza – che deve fornire al consociato un chiaro avvertimento circa le conseguenze sanzionatorie delle proprie condotte (sentenza n. 98 del 2021)".

5.5. Il principio di offensività

5.5.1. L'obbligo per il giudice di interpretare in modo costituzionalmente orientato le norme incriminatrici e di espungere dall'area di rilevanza penale condotte in concreto prive di potenzialità lesiva rispetto ai beni giuridici tutelati

La sentenza n. 113 ha sottolineato che "il giudice penale è tenuto ad assicurare un'interpretazione costituzionalmente orientata di ogni norma incriminatrice, e pertanto a espungere dall'area della rilevanza penale quelle condotte concrete che, pur se riconducibili alle espressioni linguistiche utilizzate nella formulazione della fattispecie astratta, non sono suscettibili di ledere il bene giuridico tutelato, rivelandosi così in radice inoffensive rispetto ad esso" (sentenze nn. 139 del 2023, 211 del 2022, 278 e 141 del 2019,

109 del 2016, 265 del 2005, 263 del 2000, 360 del 1995). In applicazione del principio di offensività, la Corte ha rammentato, in materia di reclutamento e favoreggiamento della prostituzione, “il potere-dovere del giudice comune di escludere la configurabilità del reato in presenza di condotte che, in rapporto alle specifiche circostanze, si rivelino concretamente prive di ogni potenzialità lesiva rispetto ai beni giuridici tutelati”, identificati nei diritti fondamentali delle persone, specie le più vulnerabili, che esercitano l’attività di prostituzione (sentenza n. 141 del 2019). Più recentemente, ha ribadito – anche rispetto alle fattispecie configurate dal legislatore secondo il modello del reato di pericolo presunto, come il delitto di porto di strumenti atti a offendere – che “il giudice deve escludere la punibilità di fatti pure corrispondenti alla formulazione della norma incriminatrice, quando alla luce delle circostanze concrete manchi ogni (ragionevole) possibilità di produzione del danno, valutata anche in rapporto alle concrete condizioni spazio-temporali in cui la condotta si svolge” (sentenza n. 139 del 2023).

5.5.2. L’inammissibilità di fattispecie penali ovvero di trattamenti più severi che abbiano come presupposto una qualità della persona non connessa alla condotta

La sentenza n. 154 ha affermato che “il principio di offensività del reato, desumibile dall’art. 25, secondo comma, Cost. – il quale impegna il legislatore a limitare la repressione penale ai comportamenti che nella loro configurazione astratta appaiano offensivi di beni meritevoli di protezione, anche solo nella forma dell’esposizione a pericolo” (sentenza n. 211 del 2022) –, “osta alla previsione di fattispecie penali che abbiano, come presupposto, una qualità della persona non connessa alla condotta (sentenza n. 116 del 2024), come pure a disposizioni che stabiliscano trattamenti penali più severi fondati su qualità personali derivanti dal precedente compimento di atti del tutto estranei al fatto-reato (sentenza n. 249 del 2010)”. In questa logica, si è escluso che la qualità di condannato per delitti non colposi contro la vita o l’incolumità individuale possa essere elevata a elemento costitutivo del reato di ubriachezza (sentenza n. 354 del 2002); o che la qualità di migrante irregolare possa integrare un’aggravante generale, riferibile a qualsiasi reato (sentenza n. 249 del 2010); ovvero che la configurabilità dei reati di possesso ingiustificato di chiavi alterate o grimaldelli e di possesso ingiustificato di valori possa essere collegata alle condizioni di condannato per mendicizia, ammonito, sottoposto a misura di sicurezza personale o a cauzione di buona condotta (sentenze nn. 14 del 1971 e 110 del 1968), nonché, limitatamente al secondo reato, a quella di condannato per delitti determinati da motivi di lucro o per contravvenzioni concernenti la prevenzione di delitti contro il patrimonio (sentenza n. 370 del 1996). In senso contrario, quanto alla condizione da ultimo indicata per il reato di possesso ingiustificato di chiavi alterate o grimaldelli, la sentenza n. 225 del 2008 ha ritenuto “non irragionevole che, a fronte di una condotta che deve presentare una potenziale proiezione verso l’offesa al patrimonio, il legislatore tenga conto delle precedenti condanne riportate dal soggetto attivo per reati aggressivi del medesimo bene, o comunque connotati da finalità di lucro, in quanto idonee a rendere maggiormente concreta detta proiezione offensiva”. Circa la contravvenzione ex art. 73 cod. antimafia, la sentenza n. 211 del 2022 ha ritenuto non illegittima “l’incriminazione della condotta di guida in mancanza del titolo abilitativo da parte di soggetto sottoposto a misura di prevenzione personale, allorché il prevenuto non abbia la patente per non averla mai richiesta o perché, pur avendola richiesta, gli sia stata negata, oppure gli sia stata revocata in ragione dell’applicazione della misura di prevenzione, essendo tale incriminazione finalizzata a tutelare l’ordine pubblico, in correlazione alla necessità di porre limitazioni agli spostamenti, di impedire o ostacolare la perpetrazione di attività illecite e di rendere meno agevole la sottrazione ai controlli dell’autorità da parte di soggetti pericolosi”. La sentenza n. 116 del 2024 è pervenuta, invece, a un esito di illegittimità per il caso in cui il prevenuto abbia guidato autoveicoli senza patente per essere stata la stessa sospesa o revocata per cause ricollegabili, non già alla misura di prevenzione, ma alla violazione di norme del codice della strada. In una simile evenienza, “che non lascia emergere la prospettiva di tutela dianzi indicata, sia per il prevenuto, sia per gli altri soggetti, la successiva condotta di guida con patente sospesa o revocata per violazioni di norme del codice della strada non può non avere lo stesso trattamento giuridico: deve costituire, cioè, illecito amministrativo, salva l’ipotesi della recidiva nel biennio”.

5.6. La retroattività della lex mitior

5.6.1. Il fondamento costituzionale, sovranazionale e convenzionale

La sentenza n. 123 ha specificato che il principio di retroattività della legge più favorevole in materia penale ha “un duplice, e concorrente, fondamento. L’uno – di matrice domestica – riconducibile allo

spettro di tutela del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.", nel cui alveo peraltro la sentenza n. 393 del 2006, in epoca immediatamente precedente alle sentenze "gemelle" nn. 348 e 349 del 2007, aveva già fatto confluire gli obblighi internazionali derivanti dagli artt. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e 49, par. 1, CDFUE, "considerati in quell'occasione come criteri interpretativi (sentenza n. 15 del 1996) delle stesse garanzie costituzionali. L'altro – di origine internazionale, ma avente ora ingresso nel nostro ordinamento attraverso l'art. 117, primo comma, Cost. – riconducibile all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella lettura offertane dalla giurisprudenza di Strasburgo" (oltre alla sentenza Scoppola, Corte EDU, decisione 27 aprile 2010, Morabito contro Italia; sentenze 24 gennaio 2012, Mihai Toma contro Romania; 12 gennaio 2016, Gouarré Patte contro Andorra; 12 luglio 2016, Ruban contro Ucraina), "nonché alle altre norme del diritto internazionale dei diritti umani vincolanti per l'Italia che enunciano il medesimo principio, tra cui gli stessi artt. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e 49, paragrafo 1, CDFUE", quest'ultimo rilevante anche ai sensi dell'art. 11 Cost. (sentenza n. 63 del 2019).

5.6.2. La duplice ratio del principio (l'equiparazione del trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti e il diritto dell'autore del reato a essere giudicato e punito in base all'attuale apprezzamento normativo del disvalore del fatto commesso)

La sentenza n. 123 ha sottolineato che la *ratio* del principio della retroattività della legge penale più favorevole riposa su due concorrenti fondamenti, entrambi enucleati in via giurisprudenziale. "Da un lato, il principio di eguaglianza impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ha disposto l'*abolitio criminis* o la modifica mitigatrice" (sentenza n. 394 del 2006). "Ciò in quanto, in via generale, non sarebbe ragionevole punire (o continuare a punire più gravemente) una persona per un fatto che, secondo la legge posteriore, chiunque altro può impunemente commettere (o per il quale è prevista una pena più lieve)" (sentenze nn. 176 del 2024, 238 del 2020, 230 del 2012, 236 del 2011). "Dall'altro, il principio sottende – nel prisma stesso dell'art. 3 Cost. – il diritto dell'autore del reato a essere giudicato, e se del caso punito, in base all'apprezzamento attuale dell'ordinamento relativo al disvalore del fatto da lui realizzato, anziché in base all'apprezzamento sotteso alla legge in vigore al momento della sua commissione" (sentenza n. 63 del 2019). "Tale diritto richiama, a sua volta, la garanzia della necessaria proporzione del *quantum* e dello stesso *an* della reazione sanzionatoria rispetto al reato, secondo la valutazione del legislatore (e della comunità politica che si esprime attraverso la legge) nel momento in cui la pena viene concretamente irrogata" (nello stesso senso, Corte EDU, grande camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia n. 2).

5.6.3. L'ammissibilità di deroghe, purché sorrette da giustificazioni ragionevoli e preordinate alla tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti

La sentenza n. 123 ha precisato che "il diritto dell'imputato a essere giudicato secondo la legge più favorevole entrata in vigore dopo la commissione del fatto non è assoluto, ed è dunque aperto a possibili deroghe da parte del legislatore, purché giustificabili" al metro di un vaglio positivo di ragionevolezza (sentenze nn. 176 del 2024, 278 e 238 del 2020, 63 del 2019, 236 del 2011, 393 del 2006). In altre parole, in tanto una deroga "può trovare giustificazione sul piano costituzionale, in quanto essa risulti proporzionata all'esigenza di salvaguardare altri interessi costituzionalmente rilevanti, che rischierebbero di essere pregiudicati laddove si desse luogo all'applicazione retroattiva della legge penale più favorevole".

5.7. Il principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva

5.7.1. L'operatività in tutti i procedimenti giudiziari in cui possa rilevare un fatto di reato addebitato ma non ancora definitivamente accertato nella sede a ciò deputata

La sentenza n. 24 ha richiamato l'orientamento secondo cui "la presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost. si estende a tutti i procedimenti giudiziari nei quali possa assumere una qualche rilevanza un fatto di reato addebitato alla persona in un procedimento penale, ma in quella sede non ancora definitivamente accertato". In particolare, "dal principio costituzionale della presunzione di

non colpevolezza discende la necessità che la commissione di un nuovo reato nel periodo indicato dall'art. 445, comma 2, cod. proc. pen. successivo alla sentenza di applicazione della pena su richiesta, cui la legge ricollega effetto ostativo all'estinzione del precedente reato, sia accertata con sentenza di condanna irrevocabile" (ordinanza n. 107 del 1998 e, con riferimento all'estinzione del reato conseguente alla sospensione condizionale della pena, ordinanze nn. 210 del 2020 e 101 del 2019). Più di recente, la sentenza n. 163 del 2024, nell'esaminare una disposizione che stabilisce la revoca della sanzione sostitutiva dell'espulsione dello straniero qualora questi rientri illegalmente nel territorio dello Stato, commettendo così il reato corrispondente, ha affermato che "il giudice dell'esecuzione non può procedere ad un accertamento incidentale dell'illecito penale sulla base della sola notizia di reato conseguente al riscontro della presenza dello straniero sul territorio nazionale da parte delle forze di polizia, senza con ciò stesso violare la presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost., il cui superamento esige lo svolgimento di un giudizio in cui l'imputato sia posto in condizione di difendersi adeguatamente".

5.8. Il principio di colpevolezza

5.8.1. La duplice operatività quale vincolo per il legislatore e canone ermeneutico per il giudice

La sentenza n. 113 ha richiamato la sentenza n. 322 del 2007 secondo cui il principio di colpevolezza, quale delineato dalle sentenze nn. 364 e 1085 del 1988, "si pone non soltanto quale vincolo per il legislatore, nella conformazione degli istituti penalistici e delle singole norme incriminatrici; ma anche come canone ermeneutico per il giudice, nella lettura e nell'applicazione delle disposizioni vigenti".

5.9. Il principio del finalismo rieducativo della pena

5.9.1. L'attitudine rieducativa quale tratto coesenziale al volto costituzionale della pena e l'operatività del principio dalla nascita fino all'estinzione della stessa

La sentenza n. 139 ha confermato che "la necessità costituzionale che la pena debba tendere a rieducare, lungi dal rappresentare una mera generica tendenza riferita al solo trattamento, indica invece proprio una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue". La finalità rieducativa è "coesenziale al volto costituzionale della pena, nell'ordinamento italiano; tanto da non poter essere sacrificata sull'altare di ogni altra, pur legittima, funzione della pena" (sentenze nn. 78 del 2007, 257 del 2006, 68 del 1995, 306 del 1993, 313 del 1990), qualunque sia la gravità del reato commesso dal condannato (sentenza n. 149 del 2018). Conseguentemente, "non solo le autorità preposte all'esecuzione della pena, ma – ancor prima – il legislatore nella fase di comminatoria edittale, e poi il giudice in sede di irrogazione della pena, sono costituzionalmente vincolati a orientare la propria discrezionalità in maniera tale da favorire – e certamente da non ostacolare – quel cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale, nel quale si declina la funzione rieducativa della pena" (sentenza n. 179 del 2017).

La sentenza n. 201 ha osservato che "la pur ampia discrezionalità del legislatore nella configurazione delle regole processuali, anche nella materia penitenziaria, non può autorizzare un *vulnus* al principio della finalità rieducativa delle pene – l'unica finalità espressamente menzionata dalla Costituzione, ancorché non in funzione escludente le altre cui le pene assolvono. La tensione delle pene verso l'obiettivo della rieducazione del condannato è oggetto di un preciso dovere" (le pene devono tendere alla rieducazione del condannato), che "l'art. 27, terzo comma, Cost. pone a carico di tutte le istituzioni e i poteri che esercitano la potestà punitiva nell'ordinamento italiano, a cominciare dal legislatore. La rieducazione – che la sentenza n. 179 del 2017 ha definito come espressione di sintesi che include gli obiettivi di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale" – "indica una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue" (sentenza n. 313 del 1990). "Tale finalità non può essere sacrificata a vantaggio di alcun'altra, seppur legittima, finalità della pena" (sentenze nn. 139 del 2025 e 149 del 2018).

5.9.2. La funzione di orientare le scelte del legislatore e le decisioni dei giudici

La sentenza n. 117 ha precisato che il principio di finalità rieducativa della pena “deve orientare sia le scelte del legislatore nella individuazione del trattamento sanzionatorio, sia le decisioni dei giudici che determinano la pena da irrogare in concreto (sentenza n. 86 del 2024)”.

5.9.3. La rieducazione del reo quale finalità costituzionalmente necessaria, benché non unica, della pena

La sentenza n. 139 ha precisato che la giurisprudenza della Corte “non si è mai spinta ad affermare che la rieducazione debba essere considerata, per vincolo costituzionale, come l'*unica* finalità legittima della pena. Il legislatore ben può, dunque, assegnare anche altre finalità alla pena – come il contenimento della pericolosità sociale del condannato e la deterrenza nei confronti della generalità dei consociati –, a condizione (...) di non sacrificare, in nome di queste pur legittime finalità, la sola funzione della pena espressamente indicata quale costituzionalmente necessaria, la rieducazione del reo; e a condizione di assicurare – assieme – il rispetto di tutti gli altri principi costituzionali che limitano la potestà punitiva statale. Lo stesso principio costituzionale del minimo sacrificio necessario della libertà personale non può che essere letto nel senso che il ricorso alla pena detentiva è legittimo solo in quanto sia, appunto, necessario (e dunque, non sostituibile mediante pene meno afflittive) e proporzionato rispetto al conseguimento delle legittime finalità della pena: tra le quali anche, e *in primis*, la funzione di tutela della collettività contro la residua pericolosità sociale del condannato. Quest'ultima finalità non può, d'altra parte, essere considerata come l'unica a doversi contemperare con la funzione rieducativa della pena e il principio del minimo sacrificio necessario della libertà personale. Se così fosse, al giudice della cognizione dovrebbe essere sempre consentito – per vincolo costituzionale – sostituire qualsiasi pena detentiva, ancorché inflitta per reati gravissimi, con una pena meno afflittiva, ogniqualvolta il condannato non risulti (più) socialmente pericoloso al momento della condanna: conseguenza, questa, che la giurisprudenza (...) non ha mai tratto, sinora, né dall'art. 27, terzo comma, Cost., né dall'art. 13 Cost. All'opposto, il diritto penale oggi vigente stabilisce – evidentemente in ottica anche generalpreventiva – che chi è stato condannato per un grave reato deve in ogni caso iniziare a scontare la propria pena in carcere, senza che sia richiesto al giudice di accertarne, caso per caso, la persistente pericolosità sociale. In quella sede dovrà dunque essere avviato il percorso del suo graduale reinserimento nella società, nel quadro di un trattamento orientato a quei principi di progressività e flessibilità” tratti dall'art. 27, terzo comma, Cost. (sentenza n. 149 del 2018)”.

5.9.4. La liberazione anticipata quale istituto funzionale a promuovere la rieducazione del condannato

La sentenza n. 201 ha sottolineato che la liberazione anticipata è istituto chiave nel perseguimento della finalità rieducativa della pena, costituzionalmente necessaria. Già la sentenza n. 274 del 1983, nel ritenere illegittima l'esclusione dei condannati all'ergastolo dalla liberazione anticipata (ai fini dell'anticipato accesso alla liberazione condizionale), ha sottolineato “la funzionalità dell'istituto a promuovere la finalità rieducativa”. Per la sentenza n. 276 del 1990, “la liberazione anticipata è finalizzata a sollecitare l'adesione e la partecipazione all'azione di rieducazione dei soggetti sottoposti a trattamento, attraverso il riconoscimento del diritto alla detrazione di una quota di pena per ogni semestre espiato, durante il quale il detenuto abbia dato prova di volere concretamente partecipare all'opera di rieducazione”. La logica del meccanismo implica “la prospettiva di un premio da cogliere in un breve lasso di tempo, purché in quel tempo egli riesca a dare adesione all'azione rieducativa”. La sentenza n. 149 del 2018 ha evidenziato il “potente stimolo all'opera rieducativa rappresentato dalle riduzioni di pena semestrali a titolo di liberazione anticipata”. Infine, la sentenza n. 17 del 2021 ha posto in luce “l'importanza d'una tempestiva valutazione del comportamento tenuto dal condannato, fin dai periodi iniziali della sua detenzione, affinché si consolidino stabili atteggiamenti di partecipazione all'offerta rieducativa, in termini di vera e propria abitudine, immediatamente produttiva di effetti favorevoli”.

5.9.5. La preclusione del rito abbreviato per i delitti punibili con l'ergastolo, anche a seguito della contestazione di aggravanti a imputati tratti a giudizio immediato

Si veda, in relazione alla sentenza n. 2, l'analogia voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – Il giudizio abbreviato*.

5.9.6. *La (illegittima) preclusione biennale della concessione dei permessi premio a detenuti che siano stati imputati o condannati per delitto doloso commesso durante l'esecuzione della pena o di una misura restrittiva della libertà personale (sentenza di accoglimento susseguente ad auspicio inascoltato, formulato in una risalente pronuncia di rigetto)*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 24, l'analogia voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – I permessi premio*.

5.9.7. *La (illegittima) previsione della permanenza all'aperto dei detenuti in regime carcerario speciale per non più di due ore al giorno, riducibili a una per motivi eccezionali (la conseguente riespansione della disciplina ordinaria)*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 30, l'analogia voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Il regime carcerario speciale*.

5.9.8. *L'illegittimo divieto di prevalenza dell'attenuante della collaborazione del reo post delictum sulla recidiva reiterata con riguardo al furto in abitazione*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 56, l'analogia voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato*.

5.9.9. *La ponderazione di interessi affidata al magistrato di sorveglianza nel disporre la misura dell'espulsione alternativa alla detenzione nei riguardi dello straniero detenuto, identificato, che debba scontare una pena residua inferiore ai due anni di reclusione per reati non di particolare gravità e si trovi in una condizione di irregolarità del soggiorno*

La sentenza n. 73 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998 (t.u. immigrazione), censurato, in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che il magistrato di sorveglianza possa disporre – in assenza del consenso dell'interessato – la misura dell'espulsione alternativa alla detenzione nei riguardi dello straniero identificato, detenuto, che debba scontare una pena residua inferiore ai due anni di reclusione per reati non di particolare gravità e si trovi in una condizione di irregolarità del soggiorno. La natura della misura è già stata ritenuta sostanzialmente amministrativa, in quanto presenta elementi comuni alle altre misure espulsive disposte dall'autorità amministrativa per l'irregolarità del soggiorno (ordinanze nn. 422 e 226 del 2004). A prescindere dalla qualificazione formale come "sanzione" sostitutiva della detenzione, la misura solo indirettamente riveste un contenuto afflittivo, posto che il suo effetto tipico si risolve nell'allontanamento dal territorio dello Stato di persone che vi sono entrate o vi si trattengono irregolarmente (ordinanza n. 369 del 1999). L'espulsione dello straniero in pendenza di misura cautelare o di esecuzione della pena detentiva, giustificata essenzialmente dall'interesse pubblico alla riduzione dell'affollamento carcerario, non può essere valutata in riferimento alla finalità costituzionale della pena, perché determina la sospensione del trattamento e riflette la scelta legislativa, non arbitraria né palesemente irragionevole, di una temporanea astensione dello Stato dalla potestà punitiva, in corrispondenza dell'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale (sentenze nn. 283 e 62 del 1994; ordinanza n. 176 del 1997). In continuità con tale orientamento, consolidato anche nella giurisprudenza di legittimità, nonché sulla base di molteplici elementi sostanziali e formali attinenti alle garanzie del procedimento, il provvedimento di espulsione alternativa alla detenzione non è dunque equiparabile alle misure alternative alla detenzione previste dall'ordinamento penitenziario, finalizzate alla rieducazione e risocializzazione del condannato. Rileva, al riguardo, il rinvio che il comma 9 della disposizione censurata opera ai divieti di espulsione per le condizioni di vulnerabilità ex art. 19 t.u. immigrazione, oggetto di interpretazione estensiva e analogica nella giurisprudenza di legittimità, garantendo, in questo modo, sia il rispetto di diritti e beni costituzionali di cui è imposta l'osservanza in relazione a provvedimenti espulsivi, come il diritto alla salute (sentenza n. 252 del 2001) e la protezione dei legami familiari, in particolare con soggetti minori (sentenza n. 202 del 2013), sia il rispetto delle norme dell'Unione europea, ove applicabili, sia la conformità alle norme convenzionali, tra cui l'art. 8 CEDU in relazione al diritto al rispetto della vita privata e familiare. Tali condizioni escludono l'esistenza

di qualsivoglia automatismo, richiedendo, invece, una valutazione discrezionale. Piuttosto, la misura ha natura ibrida: deve essere disposta dal magistrato di sorveglianza, in quanto comporta la sospensione dell'esecuzione della pena, e anticipa l'espulsione amministrativa dovuta all'irregolarità del soggiorno, che in ogni caso colpirebbe l'interessato al termine dell'esecuzione della pena. Proprio tale circostanza comporta che essa sia soggetta al medesimo bilanciamento, in relazione alle condizioni personali e familiari dell'interessato, cui è subordinata l'adozione della misura da parte dell'autorità amministrativa. Tale bilanciamento è, peraltro, rafforzato perché è posto direttamente in capo all'autorità giurisdizionale e perché è destinato a operare nel rispetto del contraddittorio processuale, ancorché differito. Inoltre, in un ordinamento costituzionale ispirato al principio di libertà, non trova alcuno spazio un diritto soggettivo del detenuto a rimanere in carcere. L'astensione temporanea dello Stato dall'esercizio della potestà punitiva comporta la riespansione della libertà personale, e ciò sempre a condizione che non sussistano le condizioni di pericolo di persecuzione, di trattamenti disumani o degradanti e le altre condizioni indicate dall'art. 19 t.u. immigrazione.

5.9.10. *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'applicazione, in caso di concorso di una circostanza autonoma o a effetto speciale e della recidiva semplice, della sola pena stabilita per la circostanza più grave e della facoltà del giudice di aumentarla fino a un terzo*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 74, l'analoga voce in *Le circostanze del reato*.

5.9.11. *Il trattamento sanzionatorio del reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso*

Si vedano *infra*, in relazione alla sentenza n. 83, le voci *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) di un'attenuante a effetto comune per i fatti di lieve entità costitutivi del reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso* in *Le circostanze del reato* e *L'(illegittima) applicazione automatica e perpetua dell'interdizione dagli uffici di tutela, curatela e amministrazione di sostegno quale pena accessoria per il reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso* in *Le pene*.

5.9.12. *L'illegittimo divieto di prevalenza, con riguardo al delitto di rapina, dell'attenuante della lieve entità del fatto sulla recidiva reiterata*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 117, l'analoga voce in *Le circostanze del reato*.

5.9.13. *La preclusione assoluta della concessione di pene sostitutive delle pene detentive brevi agli imputati di uno dei reati ostativi – Richiamo al legislatore e all'amministrazione penitenziaria*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 139, l'analoga voce in *Le pene*.

5.9.14. *La perdurante rilevanza penale della condotta di guida senza patente in caso di recidiva infrabiennale, punita con arresto e ammenda*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 154, l'analoga voce in *I reati*.

5.9.15. *L'esclusione del favoreggiamento reale dall'ambito di applicazione dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 157, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – La sospensione del procedimento con messa alla prova*.

5.9.16. *L'omessa previsione dell'attenuante della lieve entità per il furto in abitazione*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 193, l'analoga voce in *Le circostanze del reato*.

5.9.17. *La (illegittima) preclusione al condannato della formulazione dell'istanza di liberazione anticipata in assenza di uno specifico interesse, diverso da quello alla determinazione del fine pena e del termine di accesso a misure alternative o a benefici penitenziari*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 201, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale*.

5.9.18. *L'inapplicabilità della messa alla prova ai minori imputati dei delitti aggravati di violenza sessuale e di violenza sessuale di gruppo, salva l'ipotesi (introdotta con sentenza di accoglimento) in cui ricorra l'attenuante dei casi di minore gravità*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 203, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Il procedimento minorile – L'istituto della messa alla prova*.

5.10. *Il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato*

5.10.1. *Il fondamento costituzionale*

La sentenza n. 7 ha sostenuto che “la proporzionalità della pena costituisce principio di rango costituzionale” che una cospicua giurisprudenza della Corte “ha gradatamente enucleato attraverso una lettura congiunta, in particolare, degli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost.” (sentenza n. 112 del 2019).

5.10.2. *L'esigenza di una pena adeguatamente calibrata sul concreto contenuto di offensività e sul disvalore soggettivo del fatto*

La sentenza n. 2 ha ribadito che “il principio di proporzionalità esige che la pena sia adeguatamente calibrata non solo al concreto contenuto di offensività del fatto di reato per gli interessi protetti, ma anche al disvalore soggettivo espresso dal fatto medesimo, il quale a sua volta dipende in maniera determinante non solo dal contenuto della volontà criminosa (dolosa o colposa) e dal grado del dolo o della colpa, ma anche dalla eventuale presenza di fattori che hanno influito sul processo motivazionale dell'autore, rendendolo più o meno rimproverabile” (sentenze nn. 94 del 2023, 55 del 2021, 73 del 2020).

Sul punto si veda anche la sentenza n. 151 (ove sono citate le sentenze nn. 197 del 2023 e 222 del 2018), la quale ha precisato che il principio “mira ad assicurare che la reazione sanzionatoria a un fatto di reato, pur offensivo del bene giuridico e colpevolmente realizzato, non risulti eccessiva rispetto alla concreta gravità oggettiva e soggettiva del fatto (sentenza n. 113 del 2025)”.

5.10.3. *L'esigenza di una proporzione tra qualità e quantità della sanzione e dell'offesa*

La sentenza n. 117 ha precisato che il principio di proporzionalità della pena esige una costante proporzione “tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra” (sentenze nn. 143 del 2021 e 185 del 2015).

5.10.4. *Il divieto di comminare e applicare pene manifestamente sproporzionate, avvertite come ingiuste dal condannato*

Il principio di proporzionalità “si oppone a che siano comminate dal legislatore – e conseguentemente applicate dal giudice – pene manifestamente sproporzionate rispetto al disvalore oggettivo e soggettivo del reato” (sentenze nn. 188 e 141 del 2023) e “impone, invece, di evitare una risposta punitiva che sarebbe immancabilmente avvertita come ingiusta dal condannato, in contrasto con la finalità rieducativa della stessa (sentenza n. 56 del 2025)”. Così la sentenza n. 151.

5.10.5. *La necessità costituzionale di valvole di sicurezza in presenza di un minimo edittale significativamente elevato e di un'ampia latitudine della norma incriminatrice*

“La crescente considerazione della necessaria e intrinseca ragionevolezza e proporzionalità della pena ha condotto alla necessità di prevedere delle cosiddette valvole di sicurezza idonee a garantire la

possibilità di adeguare la sanzione alle caratteristiche concrete del fatto. E ciò, in presenza soprattutto di due condizioni: un minimo edittale significativamente elevato e una latitudine normativa tale da includere nella medesima fattispecie di reato condotte dal disvalore marcatamente dissimile”. Così la sentenza n. **202** ove si è altresì puntualizzato, quanto al primo profilo, che “la necessità di prevedere delle diminuenti per poter individualizzare la sanzione rispetto allo specifico disvalore della singola condotta e assicurare il rispetto dei principi fissati dagli artt. 3 e 27 Cost. si impone, in particolar modo, quando la formulazione della disposizione censurata sia di ampiezza tale da ricomprendere fattispecie significativamente diversificate sul piano criminologico e del tasso di disvalore” (sentenze nn. 83 del 2025, 91 del 2024, 120 del 2023, 244 del 2022, 117 del 2021, 88 del 2019, 106 del 2014, 68 del 2012). Quanto al secondo profilo, si è rimarcato che “viene in rilievo il minimo edittale particolarmente elevato, tale da precludere al giudice di graduare la sanzione per adattarla al caso concreto e allo specifico disvalore della condotta incriminata” (sentenze nn. 91 e 46 del 2024, 120 del 2023, 244 e 63 del 2022, 143 del 2021, 68 del 2012).

5.10.6. L’obbligo del giudice di assicurare, nei limiti consentiti dal testo della legge, una reazione sanzionatoria conforme a Costituzione (salvo il sindacato della Corte)

La sentenza n. **113** ha chiarito che il principio di proporzionalità della pena “mira ad assicurare che la reazione sanzionatoria a un fatto di reato, pur offensivo del bene giuridico e colpevolmente realizzato, non risulti eccessiva rispetto alla concreta gravità oggettiva e soggettiva del fatto” (sentenze nn. 83 del 2025, 86 del 2024, 244 del 2022). “Nei limiti consentiti dal testo della legge, il giudice penale è pertanto tenuto a utilizzare tutti gli strumenti a propria disposizione per assicurare tale obiettivo, nel quadro di una doverosa interpretazione *secundum constitutionem* dei dati normativi, ferma restando naturalmente la necessità di sollevare questione di legittimità costituzionale, laddove tali dati normativi non permettano di raggiungere in via ermeneutica l’obiettivo dell’uniformazione a Costituzione”.

5.10.7. La tendenziale incompatibilità di previsioni sanzionatorie rigide con il volto costituzionale del sistema penale (salvo il positivo riscontro di proporzionalità attraverso la prova di resistenza)

La sentenza n. **83** ha sottolineato che, “impedendo l’individualizzazione rispetto alla concreta gravità del fatto-reato, ogni previsione di sanzione fissa è indiziata di illegittimità” (sentenze nn. 195 e 40 del 2023, 266 del 2022, 222 del 2018). “Fin dalla sentenza n. 50 del 1980, si è fatto ricorso, ai fini del sindacato di legittimità costituzionale sulle disposizioni di pena fissa, a una prova di resistenza”: il dubbio d’illegittimità “potrà essere, caso per caso, superato a condizione che, per la natura dell’illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, questa ultima appaia ragionevolmente proporzionata rispetto all’intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato”.

La sentenza n. **214** ha rammentato che, a partire dalla sentenza n. 50 del 1980, la Corte ha affermato “l’esistenza di un sospetto di illegittimità costituzionale delle pene fisse, entro un sindacato di costituzionalità calibrato non più soltanto sull’art. 27, primo e terzo comma, Cost., ma altresì sull’art. 3 Cost. Si è così manifestata una propensione per la graduabilità del trattamento sanzionatorio quale strumento di adattamento della pena al concreto fatto-reato: in questi termini, sussiste di regola l’esigenza di una articolazione legale del sistema sanzionatorio, che renda possibile tale adeguamento individualizzato, proporzionale, delle pene inflitte con le sentenze di condanna. Di tale esigenza, appropriati ambiti e criteri per la discrezionalità del giudice costituiscono lo strumento normale. In linea di principio, previsioni sanzionatorie rigide non appaiono pertanto in armonia con il volto costituzionale del sistema penale; ed il dubbio d’illegittimità costituzionale potrà essere, caso per caso, superato a condizione che, per la natura dell’illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, questa ultima appaia ragionevolmente proporzionata rispetto all’intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato”. Pur ribadendo la “tendenziale contrarietà delle pene fisse al volto costituzionale dell’illecito penale”, la Corte ha chiarito come essa “debba intendersi riferita alle pene fisse nel loro complesso (...) non ai trattamenti sanzionatori che coniughino articolazioni rigide e articolazioni elastiche, in maniera tale da lasciare comunque adeguati spazi alla discrezionalità del giudice” (ordinanza n. 91 del 2008), “escludendo altresì dal perimetro delle pene fisse l’ipotesi delle pene pecuniarie proporzionali, la cui eventuale illegittimità non deriverebbe, però, dalla lamentata, ma insussistente, loro fissità strutturale; né si ricollegerebbe alla mancata previsione di un valore massimo; essa, semmai, potrebbe derivare dalla irragionevolezza o dalla sproporzione dei fattori da considerare nel computo della

pena: del valore-base o dell'elemento moltiplicatore prescelti dal legislatore in relazione alla fattispecie di reato alla quale si devono applicare" (sentenza n. 142 del 2017). Analogamente, è stata esclusa l'illegittimità dell'aumento di pena in misura fissa previsto dall'art. 590-ter cod. pen. per l'ipotesi dell'aggravante della fuga del conducente in caso di lesioni personali stradali e nautiche; anche in quanto il trattamento sanzionatorio doveva considerarsi proporzionato, tenuto conto del disvalore delle condotte e della possibilità di applicare le circostanze attenuanti, che rendeva "non assoluta" la fissità della pena (sentenza n. 195 del 2023). Al contrario, la Corte, "ravvisando l'ipotesi di una vera e propria pena fissa", ha dichiarato illegittime le pene accessorie previste dall'art. 216, ultimo comma, della legge fallimentare, che stabiliva una pena indefettibile di dieci anni. Al riguardo, la sentenza n. 222 del 2018 ha ribadito che, "se la regola è rappresentata dalla discrezionalità, ogni fattispecie sanzionata con pena fissa (qualunque ne sia la specie) è per ciò solo indiziata di illegittimità; e tale indizio potrà essere smentito soltanto in seguito a un controllo strutturale della fattispecie di reato che viene in considerazione, attraverso la puntuale dimostrazione che la peculiare struttura della fattispecie la renda proporzionata all'intera gamma dei comportamenti tipizzati". Una durata fissa di dieci anni delle pene accessorie "non può ritenersi ragionevolmente proporzionata rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato". Una simile rigidità applicativa "non può che generare la possibilità di risposte sanzionatorie manifestamente sproporzionate per eccesso – e dunque in contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost. – rispetto ai fatti di bancarotta fraudolenta meno gravi"; e appare distonica rispetto al "principio dell'individualizzazione del trattamento sanzionatorio".

5.10.8. La necessaria considerazione delle condizioni economiche e patrimoniali del soggetto colpito da una pena pecuniaria, oltre che della gravità oggettiva e soggettiva del reato (il potere discrezionale dell'autorità preposta all'applicazione)

La sentenza n. 7 ha precisato che, per le pene che "si risolvano nell'ablazione di una parte del patrimonio della persona interessata, la necessaria proporzionalità della pena ha come termine di relazione non soltanto la gravità oggettiva e soggettiva" del reato (sentenza n. 73 del 2020), "ma anche le condizioni economiche e patrimoniali del soggetto colpito dalla pena". La sentenza n. 28 del 2022 ha richiamato le affermazioni della sentenza n. 131 del 1979: "mentre la pena detentiva comprime la libertà personale, che è bene primario posseduto da ogni essere vivente, la pena pecuniaria incide sul patrimonio, bene che non inerisce naturalmente alla persona umana. Da ciò deriva che la pena pecuniaria strutturalmente comporta l'inconveniente di una disuguale afflittività e al limite, dell'impossibilità di applicarla, in funzione delle diverse condizioni economiche dei soggetti condannati. Dunque, mentre l'impatto di pene detentive di eguale durata può in linea di principio ipotizzarsi come omogeneo per ciascun condannato, così non è per le pene pecuniarie: una multa del medesimo importo può risultare più o meno afflittiva secondo le disponibilità reddituali e patrimoniali del singolo condannato". Da tali premesse si è tratta la conclusione della "necessità costituzionale di un meccanismo di adeguamento della pena pecuniaria alle diverse condizioni economiche dei condannati". Nella prospettiva di un'uguaglianza sostanziale e non solo formale, il vaglio sulla manifesta sproporzione della pena pecuniaria "non potrà che confrontarsi con il dato di realtà del diverso impatto del medesimo *quantum* di una tale pena rispetto a ciascun destinatario" (Corte Suprema del Canada, sentenza 14 dicembre 2018, Regina contro Boudreault, 3 SCR 599). "Condizione essenziale a garantire la compatibilità con i principi costituzionali delle pene pecuniarie è, allora, che l'autorità preposta alla loro applicazione disponga di un potere discrezionale rispetto alla loro applicazione, sì da evitare non solo che la sanzione pecuniaria risulti esorbitante rispetto alla capacità del condannato di farvi fronte, ma anche che essa possa determinare un effetto palesemente eccessivo sulle sue stesse condizioni di vita. Potere discrezionale che, del resto, la legge di regola attribuisce al giudice o all'autorità amministrativa competente in sede di commisurazione della sanzione".

5.11. L'ampia discrezionalità del legislatore nella selezione dei fatti di reato, nella delimitazione delle condotte punibili e nella determinazione delle pene applicabili (i limiti dell'arbitrio e della manifesta irragionevolezza o sproporzione; il ricorso alla tutela penale quale extrema ratio)

"L'ampia discrezionalità del legislatore nella definizione della propria politica criminale, e in particolare nella determinazione delle pene applicabili a chi abbia commesso reati, così come nella stessa

selezione delle condotte costitutive di reato” (sentenze nn. 46 del 2024, 207 del 2023, 117 del 2021), “non equivale ad arbitrio. Le disposizioni che costituiscono espressione di tale discrezionalità, e segnatamente quelle che determinano il trattamento sanzionatorio, in quanto destinate a incidere sulla libertà personale dei loro destinatari, devono quindi ritenersi suscettibili di controllo (...) per gli eventuali vizi di manifesta irragionevolezza o di violazione del principio di proporzionalità”. Così la sentenza n. 74.

In termini simili si è espressa la sentenza n. 117 che ha riferito l’indicato orientamento anche al concorso tra circostanze, “il cui regime influisce certamente sulla determinazione della pena in concreto”.

La sentenza n. 95 ha sottolineato che “il legislatore gode di ampia discrezionalità nella delimitazione delle condotte punibili. Tale discrezionalità deve essere invero sottoposta a un controllo particolarmente attento (...) in relazione alle scelte di incriminazione, in quanto necessariamente limitative dei diritti fondamentali della persona” (sentenza n. 46 del 2024); “ma deve essere riconosciuta in termini assai ampi rispetto alle scelte di *non punire* determinate condotte in precedenza incriminate, pur lesive di interessi costituzionalmente rilevanti o comunque meritevoli di tutela, sempre che il legislatore appresti altri strumenti di tutela di tali interessi, nell’ottica dell’*extrema ratio* della tutela penale – criterio, quest’ultimo, esso pure di rilievo costituzionale, alla luce del principio del minimo sacrificio necessario della libertà personale” (sentenze nn. 84 del 2024 e 22 del 2022). La costante giurisprudenza costituzionale “ha sempre escluso che una pronuncia (...) possa intervenire a modificare il confine dei fatti penalmente rilevanti tracciato dal legislatore, con un effetto estensivo della responsabilità penale dei destinatari delle norme penali, soltanto per porre riparo a eventuali disparità di trattamento tra condotte sanzionate aventi, in ipotesi, analogo o minore disvalore. Un simile risultato, sinora, è sempre stato considerato precluso dalla riserva di legge in materia penale di cui all’art. 25, secondo comma, Cost.”, che, invece, non si oppone alla riduzione dell’area di responsabilità penale tracciata dal legislatore a opera della Corte, nell’ambito del sindacato *ex art. 3 Cost.* (sentenza n. 508 del 2000). In mancanza di diverse ragioni cogenti (sentenze nn. 24 del 2025 e 203 del 2024), tali orientamenti cristallizzati nei precedenti sono stati riconfermati.

La sentenza n. 105 ha ribadito che “il legislatore gode di ampia discrezionalità nella definizione delle ipotesi astratte di reato e nella determinazione delle relative pene, nel rispetto del principio di proporzionalità” (sentenza n. 46 del 2024) “e con il limite della non manifesta irragionevolezza” (sentenze nn. 83 del 2025, 86 del 2024, 207 del 2023, 260 e 95 del 2022, 62 del 2021).

La sentenza n. 113 ha affermato che “il legislatore gode di ampia discrezionalità nella selezione delle condotte punibili e nella determinazione delle relative cornici edittali, entro il limite generale del principio di proporzionalità”, la cui osservanza deve essere oggetto di un controllo specialmente attento della Corte, “in ragione della necessaria incidenza delle scelte di criminalizzazione sulla libertà personale e su numerosi altri diritti fondamentali dei destinatari dei precetti penali” (sentenze nn. 74 del 2025 e 46 del 2024).

La sentenza n. 193 ha sottolineato “l’ampia discrezionalità del legislatore nella definizione della sua politica criminale, in particolare nella determinazione delle pene applicabili a chi abbia commesso reati” (sentenze nn. 207 del 2023 e 117 del 2021). “L’esercizio di tale discrezionalità è sindacabile solo sotto il profilo della ragionevolezza, nel senso che il trattamento sanzionatorio deve potersi razionalmente giustificare in relazione a una o più finalità legittime perseguite dal legislatore e i mezzi prescelti non devono risultare manifestamente sproporzionati rispetto a quelle pur legittime finalità” (sentenza n. 46 del 2024).

La sentenza n. 202 ha confermato che “le valutazioni discrezionali di dosimetria della pena spettano al legislatore, con il solo limite delle scelte sanzionatorie che si rivelino arbitrarie o manifestamente irragionevoli” (sentenze nn. 91 e 46 del 2024, 120 del 2023, 260 e 95 del 2022, 62 del 2021).

5.12. L’ampia discrezionalità del legislatore nel definire i limiti oggettivi di applicazione degli istituti del diritto penale “non carcerario”

Le sentenze nn. 157 e 191 hanno evidenziato che al legislatore è riconosciuta “un’ampia discrezionalità nella definizione dei limiti oggettivi” – ad esempio riferiti ai limiti di pena o a specifici titoli di reato (individuati nominativamente o attraverso il richiamo a una categoria definita da altra disposizione) – “entro i quali possono trovare applicazione gli istituti del diritto penale punitivo non

carcerario, sempre che la scelta normativa non risulti manifestamente irragionevole, creando insostenibili disparità di trattamento” (sentenza n. 139 del 2025).

5.13. I margini di intervento della Corte sulle scelte discrezionali del legislatore in materia penale

5.13.1. Il sindacato sulle finalità perseguite dal legislatore e sul contesto in cui si colloca la singola norma

La sentenza n. 101 ha chiarito che la verifica di conformità all’art. 25, secondo comma, Cost. “non si esaurisce nella valutazione del singolo elemento descrittivo dell’illecito e postula un sindacato più ampio sulle finalità perseguite dal legislatore e sul contesto in cui la norma si colloca” (sentenza n. 25 del 2019), “anche alla luce della correlazione tra la condotta vietata e il bene protetto”, da rapportarsi, a sua volta, ai principi costituzionali (sentenza n. 188 del 1975).

5.13.2. Il divieto di irragionevoli disparità o equiparazioni di trattamento sanzionatorio (l’irrilevanza della particolare ampiezza della cornice edittale)

La giurisprudenza costituzionale “ritiene vulnerato il principio di uguaglianza in materia di discipline sanzionatorie non solo nelle ipotesi di irragionevoli disparità di trattamento tra situazioni simili, ma anche nel caso di irragionevoli equiparazioni di trattamento tra situazioni tra loro dissimili” (sentenze nn. 197 del 2023 e 26 del 1979). D’altra parte, il *vulnus* determinato dalla previsione di un’unica cornice edittale per fattispecie astratte di reato dal disvalore marcatamente differenziato “non può essere considerato sanato dalla particolare ampiezza della cornice stessa”. L’argomento, pur in passato utilizzato (sentenze nn. 23 del 2016 e 250 del 2010), “secondo cui spetterebbe al giudice far emergere la differenza di disvalore delle diverse condotte tramite la graduazione della pena tra il minimo e il massimo edittale, trascura in effetti di considerare che dalla previsione di un determinato minimo e, soprattutto, di un determinato massimo edittale dipendono spesso conseguenze, diverse dalla pena, ma parimenti suscettibili di produrre significative ricadute sui diritti fondamentali della persona sottoposta a indagini o imputata”: dalla possibilità di fruire dell’esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto o di accedere alla sospensione del processo con messa alla prova, alla durata del termine della prescrizione del reato, alla possibilità di disporre misure cautelari coercitive, alla possibilità di sottoporre l’indagato a intercettazioni telefoniche o ambientali ovvero ad arresto o fermo. “È dunque essenziale, onde assicurare un’applicazione proporzionata di tutti questi istituti, che la medesima cornice edittale non abbracci fattispecie che, già nella loro configurazione astratta, siano connotate da un disvalore macroscopicamente inferiore rispetto alle altre alle quali trova applicazione la medesima cornice”. Così la sentenza n. 27.

5.13.3. La rilevanza dell’ampiezza della formulazione della disposizione censurata nello scrutinio sulla proporzionalità della pena

Nello scrutinio di legittimità costituzionale sulla proporzionalità della pena, “assume rilievo centrale la formulazione particolarmente ampia della disposizione censurata, la cui latitudine normativa sia tale da ricomprendere fattispecie significativamente diversificate sul piano criminologico e del tasso di disvalore; e proprio in tali ipotesi è stata sottolineata la necessità di prevedere delle diminuenti al fine di garantire la possibilità di graduare e individualizzare la sanzione rispetto allo specifico disvalore della singola condotta e assicurare il rispetto dei principi fissati dagli artt. 3 e 27 Cost.” (sentenze nn. 91 del 2024, 120 del 2023, 244 del 2022, 117 del 2021, 88 del 2019, 106 del 2014, 68 del 2012). Così la sentenza n. 171.

5.13.4. L’evoluzione del sindacato sulla proporzionalità della pena (l’affrancamento dalla necessaria evocazione di un tertium comparationis e l’affermazione del canone di proporzionalità intrinseca, ancorato al reperimento nel sistema di precisi punti di riferimento, utili per soluzioni interinali nelle more dell’intervento legislativo)

La sentenza n. 202 ha rammentato che la giurisprudenza costituzionale, “gradatamente affrancando il sindacato di conformità al principio di proporzione della pena edittale dalle strettoie segnate dalla necessità di individuare un preciso *tertium comparationis*, ha progressivamente privilegiato un modello di sindacato sulla proporzionalità intrinseca della pena, che – ferma restando l’ampia discrezionalità di cui il

legislatore gode nella determinazione delle cornici edittali (...) – valuta direttamente se la pena comminata debba considerarsi manifestamente eccessiva rispetto al fatto sanzionato, ricercando poi nel sistema punti di riferimento già esistenti per ricostruire in via interinale un nuovo quadro sanzionatorio in luogo di quello colpito dalla declaratoria di incostituzionalità, nelle more di un sempre possibile intervento legislativo volto a rideterminare la misura della pena, nel rispetto dei principi costituzionali” (sentenze nn. 91 del 2024, 136 del 2020, 284 del 2019).

5.13.5. L'esigenza del ricorso a una pronuncia manipolativa in presenza di insostenibili vuoti di tutela per gli interessi protetti dalla norma incisa

La sentenza n. 7 ha precisato che “l'esigenza di far ricorso a una pronuncia di tipo manipolativo, che sostituisca la sanzione censurata con altra conforme a Costituzione, si pone imprescindibilmente solo allorché la lacuna di punibilità che conseguirebbe a una pronuncia ablativa, non colmabile tramite l'espansione di previsioni sanzionatorie coesistenti, si riveli foriera di insostenibili vuoti di tutela per gli interessi protetti dalla norma incisa (sentenza n. 222 del 2018): come, ad esempio, quando ne derivasse una menomata protezione di diritti fondamentali dell'individuo o di beni di particolare rilievo per l'intera collettività rispetto a gravi forme di aggressione, con eventuale conseguente violazione di obblighi costituzionali o sovranazionali” (sentenza n. 185 del 2021). In difetto di una simile situazione, l'intervento della Corte “ben può limitarsi all'ablazione, totale o parziale della disposizione censurata” (sentenze nn. 51 e 46 del 2024).

5.13.6. Il limite della manifesta irragionevolezza delle scelte relative al regime di procedibilità dei reati

La sentenza n. 9 ha rammentato il costante orientamento secondo cui “le scelte legislative relative al regime di procedibilità dei singoli reati sono censurabili soltanto per manifesta irragionevolezza” (sentenze nn. 71 del 2024 e 248 del 2020; ordinanza n. 178 del 2003).

5.14. I reati

5.14.1. La natura mista delle disposizioni sul regime di procedibilità a querela dei delitti e la soggezione delle relative modifiche ai principi costituzionali sulla successione delle leggi penali nel tempo

La sentenza n. 123 ha osservato che “le modificazioni del regime di procedibilità sono sottoposte ai principi costituzionali che regolano la successione delle leggi penali nel tempo: irretroattività delle modifiche *in peius* e retroattività di quelle *in mitius*”. In particolare, “le disposizioni che prevedono il regime di procedibilità a querela dei delitti hanno natura mista, sostanziale e processuale, dal momento che la querela costituisce al tempo stesso condizione di procedibilità e di punibilità” (ordinanza n. 106 del 2024). Ne deriva “la necessaria sottoposizione delle disposizioni che modificano il regime di procedibilità di un delitto ai principi costituzionali che sovrintendono alla successione di leggi penali nel tempo: e cioè il divieto di applicazione retroattiva delle modifiche sfavorevoli al reo, da un lato; e il principio dell'applicazione retroattiva delle modifiche più favorevoli al reo, dall'altro”.

5.14.2. La procedibilità d'ufficio del sequestro di persona commesso in danno del coniuge (anche non più convivente)

La sentenza n. 9 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 605, sesto comma, cod. pen. (aggiunto dal d.lgs. n. 150 del 2022), impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede la punibilità a querela del sequestro di persona commesso in danno del coniuge o, in via subordinata, del coniuge non più convivente. La Corte ha disatteso l'assunto del rimettente secondo cui le ragioni di incentivo alla riparazione dell'offesa e alla riconciliazione, che stanno alla base della scelta del regime di procedibilità per la fattispecie base, sussistano, a maggior ragione, laddove le parti siano legate da un rapporto di coniugio, anche a garanzia del valore dell'unità familiare riconosciuto dall'art. 29 Cost. Il legislatore delegato ha proceduto all'estensione della procedibilità a querela in rapporto a reati di non particolare gravità, posti a tutela di beni individuali, personali e patrimoniali, principalmente in ottica di efficienza del sistema e al fine di diminuire l'attuale carico giudiziario. Con riguardo al sequestro di persona, la procedibilità a querela è stata prevista per le sole ipotesi non

aggravate di cui al primo comma dell'art. 605; sulla base di un'esplicita indicazione della legge delega n. 134 del 2021, è stata, invece, conservata la procedibilità d'ufficio nelle ipotesi, tra l'altro, in cui sussista una particolare esigenza di tutela delle vittime, che potrebbero essere condizionate e non libere nella scelta processuale di presentare una querela. Nell'ambito delle ipotesi base, è stata stabilita un'eccezione alla procedibilità a querela qualora la persona offesa sia incapace per età o infermità. "A questo punto, la scelta del Governo – nell'ambito dei suoi fisiologici margini di discrezionalità nell'attuazione della legge delega – di non estendere la procedibilità a querela alla specifica ipotesi aggravata del fatto commesso nei confronti del coniuge appare agevolmente riconducibile, anch'essa, alla necessità di tenere conto delle particolari esigenze di tutela della vittima nel contesto di relazioni familiari. Relazioni in cui essa è strutturalmente esposta al rischio di subire pressioni da parte dell'autore del reato o di altri familiari", affinché non denunci gli episodi di violenza subiti ovvero ritratti le accuse in un momento successivo. D'altronde, l'art. 55 della Convenzione di Istanbul contro la violenza sulle donne e la violenza domestica obbliga le parti contraenti a stabilire che le indagini e i procedimenti penali per i reati di violenza fisica (nozione comprensiva delle privazioni della libertà personale) non dipendano interamente da una segnalazione o una denuncia della vittima e che il procedimento possa continuare anche se la vittima dovesse ritrattare l'accusa o ritirare la denuncia. Non può allora negarsi "la ragionevolezza della scelta" del legislatore delegato, "alla luce delle medesime motivazioni che suggeriscono in generale di prevedere la procedibilità d'ufficio per ogni forma di violenza fisica maturata in contesti domestici o di relazioni affettive: e ciò in considerazione degli elevati rischi di indebite pressioni cui le persone più vulnerabili sono (...) strutturalmente esposte. L'interesse alla conservazione dell'unità del nucleo familiare non può prevalere rispetto alla necessità di tutelare i diritti fondamentali delle singole persone che ne fanno parte" (sentenze nn. 223 del 2015 e 494 del 2002). "Di questa basilare esigenza il legislatore delegato si è fatto carico, prevedendo la procedibilità d'ufficio del sequestro di persona commesso nei confronti del coniuge; senza con ciò porsi in contraddizione alcuna con i criteri generali che hanno ispirato il suo intervento in materia di ridefinizione del novero dei delitti procedibili a querela". In ordine all'asserita disparità di trattamento rispetto a fattispecie, in ipotesi anche più gravi, per le quali opera la procedibilità a querela, la pronuncia ha sottolineato che "la maggiore o minore gravità costituisce soltanto uno dei possibili criteri che il legislatore può adottare, nell'esercizio della sua ampia discrezionalità, per decidere sul regime di procedibilità dei singoli reati" (sentenza n. 220 del 2015). Le ragioni sottese alla previsione della procedibilità a querela per delitti che offendano diritti individuali "possono essere individuate sia in funzione di obiettivi di deflazione processuale, direttamente connesse al principio – di rango costituzionale e convenzionale – della ragionevole durata del processo, sia nell'ottica di favorire soluzioni conciliative e riparatorie, in grado di soddisfare il giusto bisogno di tutela della vittima senza dover necessariamente pervenire all'esito della condanna e dell'inflizione della pena, quanto meno laddove il fatto non sia di particolare gravità e la vittima non versi in condizioni di vulnerabilità, che potrebbero viziarne la capacità di decidere liberamente se presentare querela o rimettere la querela già presentata (ordinanza n. 106 del 2024). La scelta di prevedere un regime di procedibilità d'ufficio per una data fattispecie di reato non può, dunque, essere censurata sulla base del mero argomento della maggiore gravità di un diverso reato che il legislatore ha, in via generale, ritenuto opportuno (...) sottoporre al regime di procedibilità a querela". Per altro verso, considerando fattispecie perseguibili a querela, il giudice *a quo* denuncia una disparità di trattamento che "dovrebbe essere logicamente eliminata non già nel senso auspicato dall'ordinanza di rimessione, ma in un senso diametralmente opposto: e cioè estendendo il regime di procedibilità d'ufficio anche con riferimento alle ipotesi assunte come *tertia comparationis*, sulla base di una comune *ratio* di tutela della situazione di vulnerabilità della vittima. Il che peraltro non sarebbe possibile (...), a ciò ostando il generale divieto di pronunce *in malam partem* in materia penale". Infine, quanto alla censura formulata in via subordinata relativamente all'ipotesi del coniuge non più convivente, si è rilevato che, in base all'esperienza, "anche quando la convivenza venga meno, la persona più vulnerabile del rapporto continua, non infrequentemente, a essere esposta alle condotte violente o comunque sopraffattorie del proprio coniuge o ex coniuge, spesso esacerbate dalla frustrazione e dalla rabbia derivanti proprio dalla rottura della relazione. Del tutto ragionevole appare, pertanto, la soluzione normativa che non differenzia tra le due ipotesi per quanto concerne il regime di procedibilità", in conformità alla più generale recente tendenza legislativa a "estendere la tutela rafforzata prevista per le persone all'interno di rapporti familiari o affettivi anche alle situazioni di cessata convivenza, nonché addirittura di separazione o di divorzio".

5.14.3. La dipendenza del paziente da un trattamento di sostegno vitale (in atto o anche solo indicato dal medico come necessario alla sopravvivenza) quale inderogabile condizione di non punibilità dell'aiuto al suicidio – Reiterato appello e auspicio rivolto al legislatore e al servizio sanitario nazionale

La sentenza n. 66 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 32, secondo comma, 117, primo comma, Cost., 8 e 14 CEDU, nella parte in cui prevede la punibilità della condotta di chi agevola il suicidio medicalmente assistito di persona non tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, affetta da patologia irreversibile, fonte di intollerabili sofferenze fisiche o psicologiche, che abbia deciso, in modo libero e consapevole, di porre fine alla propria vita. La Corte – nel disattendere il presupposto ermeneutico secondo cui l'area di non punibilità sancita dalla sentenza n. 242 del 2019 non si estenderebbe alla situazione in cui il paziente rifiuti l'attivazione di un trattamento di sostegno vitale, pur in presenza di un'indicazione medica in tal senso, ritenendolo futile o espressivo di accanimento terapeutico – ha confermato le argomentazioni della sentenza n. 135 del 2024. Il diritto fondamentale scaturente dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., di fronte al quale non è giustificabile un divieto assoluto di aiuto al suicidio, “comprende anche – prima ancora del diritto a interrompere i trattamenti sanitari in corso, benché necessari alla sopravvivenza – quello di rifiutare *ab origine* l'attivazione dei trattamenti”. Non vi può essere distinzione “tra la situazione del paziente già sottoposto a trattamenti di sostegno vitale, di cui può pretendere l'interruzione, e quella del paziente che, per sopravvivere, necessita, in base a valutazione medica, dell'attivazione di simili trattamenti, che però può rifiutare”: in ambedue i casi, valgono i principi della sentenza n. 242 del 2019 e, dunque, la Costituzione e la legge ordinaria (art. 1, comma 5, della legge n. 219 del 2017) “riconoscono al malato il diritto di scegliere di congedarsi dalla vita con effetti vincolanti nei confronti dei terzi”. “Sarebbe, del resto, paradossale che il paziente debba accettare di sottoporsi a trattamenti di sostegno vitale solo per interromperli quanto prima, essendo la sua volontà quella di accedere al suicidio assistito”. Ne consegue che, “nella misura in cui sussista una indicazione medica di necessità dell'attivazione di un trattamento di sostegno vitale”, il paziente “può rifiutarlo e accedere al suicidio assistito, ovviamente laddove sussistano tutti gli altri requisiti sostanziali e procedurali” prescritti dalla sentenza n. 242 del 2019. Tanto premesso, non sussiste la dedotta disparità di disciplina tra il paziente che abbia accesso al suicidio assistito, essendo già sottoposto a trattamenti di sostegno vitale, e quello che li abbia rifiutati, nonostante l'indicazione medica: “anche nella seconda situazione il paziente ben può rifiutare il trattamento indicato quale clinicamente necessario per l'espletamento delle sue funzioni vitali, trovandosi così anch'egli nella condizione di avere accesso al suicidio assistito. Laddove invece il paziente non si trovi in tale condizione e decida di rifiutare trattamenti (terapeutici o palliativi) che non possono essere considerati necessari ad assicurare l'espletamento di funzioni vitali” – in quanto la relativa omissione o interruzione non determinerebbe prevedibilmente la morte in un breve lasso di tempo – “la diversità di disciplina rispetto ai pazienti che hanno accesso al suicidio assistito dovrà essere considerata non irragionevole”. In assenza di un trattamento di sostegno vitale in atto, o di un'indicazione medica relativa alla necessità di attivarlo, il paziente non si trova ancora nella condizione di poter optare per la propria morte sulla base della legge n. 219 del 2017, “rifiutando (rispettivamente) la prosecuzione o la stessa attivazione di un tale trattamento. Pertanto, la sua situazione non è assimilabile a quella di un paziente la cui vita dipenda, ormai, dal trattamento”. Anche la censura di violazione del diritto all'autodeterminazione è risultata in radice viziata dal descritto erroneo presupposto, “non essendo affatto necessario – ai fini dell'accesso al suicidio assistito – che il paziente inizi il trattamento di sostegno vitale giudicato necessario dal medico, per poi chiedere di interromperlo”. Il significativo margine di discrezionalità riconosciuto al legislatore – “nel bilanciamento tra il dovere di tutela della vita umana, discendente dall'art. 2 Cost., e il principio dell'autonomia del paziente nelle decisioni che coinvolgono il proprio corpo, e che è a sua volta un aspetto del più generale diritto al libero sviluppo della propria persona” – “rende costituzionalmente non obbligata la scelta – non preclusa, in ipotesi, al legislatore, laddove appresti le necessarie garanzie contro i rischi di abuso e di abbandono del malato (...) – di consentire l'accesso al suicidio assistito anche a pazienti capaci di assumere decisioni libere e responsabili, affetti da patologie irreversibili che cagionino loro sofferenze intollerabili, ma le cui funzioni vitali non dipendano da trattamenti di sostegno vitale”. Infine, le censure di violazione degli invocati parametri convenzionali sono state parimenti rigettate nella misura in cui presuppongono l'impossibilità di equiparare l'effettiva sottoposizione a un trattamento di sostegno vitale al rifiuto, pur in presenza di una valutazione medica sulla sua necessità. Per altro verso,

“nella misura in cui le censure in parola mirino a estendere la non punibilità dell’aiuto al suicidio oltre tale ultima ipotesi”, sono state disattese sulla base della sentenza della Corte EDU, 13 giugno 2024, Dániel Karsai contro Ungheria. La Corte di Strasburgo riconosce agli Stati “un considerevole margine di apprezzamento nel bilanciare il diritto alla vita privata – necessariamente coinvolto dalla decisione su come e quando morire – e le ragioni di tutela della vita umana, anche in ragione della persistente assenza di un consenso in materia tra gli Stati membri del Consiglio d’Europa”. Né sussiste un contrasto con il divieto convenzionale di discriminazione, non essendo irragionevole “la limitazione della liceità dell’aiuto al suicidio ai soli pazienti che abbiano già la possibilità, in forza del diritto costituzionale, di porre fine alla loro esistenza rifiutando i trattamenti di sostegno vitale”. È stata poi ribadita l’essenzialità dei requisiti e delle condizioni procedurali delineati in via giurisprudenziale per la non punibilità dell’aiuto al suicidio, che, “nella perdurante assenza di una legislazione che disciplini la materia, sono funzionali a creare una cintura di protezione per scongiurare il pericolo che coloro che decidono di porre in atto il gesto estremo e irreversibile del suicidio assistito subiscano interferenze di ogni genere”. “Anche nel contesto del pluralismo etico che caratterizza una democrazia liberale, solo una concezione astratta dell’autonomia individuale (...) del soggetto, nel senso etimologico di *abs-tractus* (ovvero tratto fuori, in forza di una visione individualistica assoluta, dal contesto sociale), può rivelarsi insensibile a questa preoccupazione”: se l’autodeterminazione “è costretta o comunque condizionata dalle circostanze, allora non è più tale. È proprio la tutela della libertà di autodeterminazione a giustificarne, innanzitutto affinché sia genuina e responsabile, il bilanciamento con il dovere dello Stato di tutela della vita, la quale si colloca in posizione apicale nell’ambito dei diritti fondamentali della persona” (sentenze nn. 135 del 2024 e 50 del 2022, ove si precisa che, “quando viene in rilievo il bene della vita”, la libertà di autodeterminazione “non può mai prevalere incondizionatamente sulle ragioni di tutela del medesimo bene, risultando, al contrario, sempre costituzionalmente necessario un bilanciamento che assicuri una sua tutela minima”). Si tratta di una “prospettiva radicalmente diversa da quella che animava la *ratio* originaria della punizione dell’aiuto al suicidio prevista dall’art. 580 cod. pen., rivolta a tutelare la vita umana intesa come bene indisponibile, anche in funzione dell’interesse che la collettività riponeva nella conservazione della vita dei propri cittadini”. In tale prospettiva la giurisprudenza costituzionale “ha sviluppato, su un duplice livello, le condizioni per accedere al suicidio assistito, dato che se questo, per un verso, amplia gli spazi riconosciuti all’autonomia della persona nel decidere liberamente sul proprio destino, crea – al tempo stesso – rischi che l’ordinamento ha il dovere di evitare, in adempimento del dovere di tutela della vita”. Il primo livello “attiene alla necessità di prevenire il pericolo di abusi a danno delle persone deboli e vulnerabili, perché in situazioni di fragilità e sofferenza la scelta di porre fine alla propria vita potrebbe essere indotta o sollecitata da terze persone, per le ragioni più diverse. Bisogna considerare, infatti, la situazione delle persone malate, depresse, psicologicamente fragili, ovvero anziane e in solitudine, le quali potrebbero essere facilmente indotte a congedarsi prematuramente dalla vita qualora l’ordinamento consentisse a chiunque di cooperare, magari per ragioni di personale tornaconto, all’esecuzione di una loro scelta suicidaria”. Non marginale è il rischio che la richiesta di accesso al suicidio assistito sia una scelta non sufficientemente meditata, come ha rilevato la Corte EDU, sottolineando come l’accertamento della genuinità della richiesta divenga particolarmente difficoltoso in determinate situazioni cliniche, come nelle patologie neurodegenerative. “Sono quindi le esigenze di tutela delle persone deboli e vulnerabili che danno rilievo alle precise condizioni procedurali” ribadite dalla Corte (sentenze nn. 135 del 2024 e 242 del 2019; ordinanza n. 207 del 2018). La procedura medicalizzata ex art. 1 della legge n. 219 del 2017 è “funzionale a garantire che l’accesso al suicidio assistito avvenga nell’ambito di una seria assistenza medica; in sua assenza la patologia non può essere inquadrata in modo adeguato e la prospettiva della morte come unica via di uscita potrebbe essere frutto di un irrimediabile abbaglio”. Assume grande importanza “la concreta messa a disposizione di un percorso di cure palliative, che configura un pre-requisito della scelta, in seguito, di qualsiasi percorso alternativo da parte del paziente”. Il contatto con sanitari e una struttura in grado di attivare tempestivamente terapie palliative “può garantire il diritto dei pazienti a ricevere informazioni complete sul loro percorso di cura e permettere a ogni persona l’opportunità di confrontarsi con la malattia e con l’ultimo tratto del cammino di vita in maniera dignitosa e libera da sofferenze, anche nella prospettiva di prevenire e ridurre in misura molto rilevante la domanda di suicidio assistito”. Altra condizione è il “necessario coinvolgimento del Servizio sanitario nazionale, a garanzia di un disinteressato accertamento della sussistenza dei requisiti di liceità dell’accesso alla procedura di suicidio assistito. Infine, in attesa di un organico intervento del legislatore – che ben potrebbe individuare strutture più calibrate, dal punto di

vista delle competenze di etica clinica –, un’ulteriore condizione è quella del necessario parere del comitato etico territorialmente competente, funzionale anche alla specifica esigenza di ottenere un parere terzo in relazione alla domanda”. Il secondo livello “è quello di contrastare derive sociali o culturali che inducano le persone malate a scelte suicide, quando invece ben potrebbero trovare ragioni per continuare a vivere, ove fossero adeguatamente sostenute dalle rispettive reti familiari e sociali, oltre che dalle istituzioni pubbliche”. I rischi “non riguardano solo la possibilità che vengano compiute condotte apertamente abusive da parte di terzi a danno della singola persona che compia la scelta di porre termine alla propria esistenza”, ma anche che, “in presenza di una legislazione permissiva non accompagnata dalle necessarie garanzie”, “si crei una pressione sociale indiretta su altre persone malate o semplicemente anziane e sole, le quali potrebbero convincersi di essere divenute ormai un peso per i propri familiari e per l’intera società, e di decidere così di farsi anzitempo da parte” (Corte suprema del Regno Unito, Nicklinson). “In un contesto storico caratterizzato da tensioni sull’allocazione delle risorse pubbliche, il cosiddetto diritto di morire rivendicato in alcune circostanze potrebbe essere paradossalmente percepito dal malato come un dovere di morire per non essere di peso, con un grave abbassamento della sensibilità morale collettiva che tutela le persone più fragili, spesso, peraltro, invisibili. Tale scivolamento colliderebbe frontalmente con il principio personalista che anima la Costituzione italiana. Da questo principio deriva, invece, il dovere della Repubblica di rispondere all’appello che sgorga dalla fragilità, in modo che una persona malata possa avvertire la solidarietà attorno a sé non a tratti, non a prolungate intermissioni, ma in via continuativa, attraverso un percorso di effettiva presa in carico da parte del sistema sanitario e sociale. Diventa quindi cruciale garantire adeguate forme di sostegno sociale, di assistenza sanitaria e sociosanitaria domiciliare continuativa, perché la presenza o meno di queste forme di assistenza condiziona le scelte della persona malata e può costituire lo spartiacque tra la scelta di vita e la richiesta di morte. È inoltre rilevante mettere a disposizione delle persone con malattie inguaribili tutti gli strumenti tecnologici e informatici che permettono loro di superare l’isolamento e ampliare la possibilità di comunicazione e interazione con gli altri”. Al tempo stesso, non possono essere trascurati “coloro che, nelle famiglie o all’interno delle relazioni affettive, assistono i pazienti in situazioni particolarmente difficili e per lunghi periodi”. Già l’ordinanza n. 207 del 2018 aveva “stigmatizzato il rischio di una prematura rinuncia, da parte delle strutture sanitarie, a offrire sempre al paziente medesimo concrete possibilità di accedere a cure palliative”, del resto inserite nell’ambito dei livelli essenziali di assistenza. Oggi in Italia “non è garantito un accesso universale ed equo alle cure palliative nei vari contesti sanitari, sia domiciliari che ospedalieri”; “vi sono spesso lunghe liste di attesa (intollerabili in relazione a chi versa in situazioni di grave sofferenza)”; “si sconta una mancanza di personale adeguatamente formato e una distribuzione territoriale dell’offerta troppo divaricata”; “la stessa effettiva presa in carico da parte del servizio sociosanitario, per queste persone, è a volte insufficiente”. La Corte ha allora rinnovato, “con decisione, lo stringente appello al legislatore (...) affinché dia corso a un adeguato sviluppo delle reti di cure palliative e di una effettiva presa in carico da parte del sistema sanitario e sociosanitario, al fine di evitare un ricorso improprio al suicidio assistito”; e ha “ribadito con forza l’auspicio (...) che il legislatore e il Servizio sanitario nazionale intervengano prontamente ad assicurare concreta e puntuale attuazione a quanto stabilito dalla sentenza n. 242 del 2019, ferma restando la possibilità per il legislatore di dettare una diversa disciplina”.

5.14.4. L’abrogazione del delitto di abuso d’ufficio (questioni inammissibili in ragione del tendenziale divieto di sindacato in *malam partem*)

La sentenza n. 95 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 11 e 97 Cost., dell’art. 1, comma 1, lett. b), della legge n. 114 del 2024 che abroga il delitto di abuso d’ufficio (art. 323 cod. pen.). Quanto alla prospettata irragionevolezza dell’esercizio del potere legislativo, asseritamente lesiva del principio di eguaglianza, la richiesta di sindacato *in malam partem* non mira a far riespandere una norma già presente nell’ordinamento, bensì a ripristinare una norma abrogata: ciò che non è consentito, almeno in sede di sindacato *ex art. 3 Cost.* Un eventuale riequilibrio potrebbe essere operato solo “verso il basso”, ossia *in bonam partem*, non tramite interventi dilatativi del perimetro di rilevanza penale (sentenza n. 411 del 1995; ordinanze nn. 437 del 2006 e 580 del 2000). D’altra parte, precedenti disposizioni che, pur senza abolire il delitto di abuso d’ufficio, ne avevano significativamente ristretto l’ambito applicativo rispetto alla disciplina previgente, sono già state censurate in relazione agli artt. 3 e 97 Cost. e le relative questioni sono state dichiarate inammissibili (sentenze nn. 8 del 2022 e 447 del 1998). Né, nella specie, la preclusione di un sindacato *in malam*

partem potrebbe essere superata inquadrando la disposizione censurata come “norma penale di favore” che sottrarrebbe, senza alcuna ragione giustificatrice, una categoria di soggetti dall’attuazione di una norma penale generale. La categoria delle “norme penali di favore” comprende quelle che stabiliscano, per determinati soggetti o ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall’applicazione di norme generali o comuni compresenti nell’ordinamento. L’effetto *in malam partem* conseguente alla dichiarazione di illegittimità di tali norme non vulnera la riserva al legislatore sulle scelte di criminalizzazione, rappresentando una conseguenza dell’automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di ingiustificata disciplina derogatoria. La qualificazione come norma penale di favore non può essere fatta, di contro, discendere dal raffronto tra una norma vigente e una norma anteriore, sostituita dalla prima con effetti di restringimento dell’area di rilevanza penale. In tal caso, la richiesta di sindacato *in malam partem* non mira a far riespandere una norma tuttora presente nell’ordinamento, ma a ripristinare la norma abrogata, espressiva di una scelta di criminalizzazione non più attuale: operazione preclusa alla Corte (sentenza n. 8 del 2022). Quanto all’allegata violazione dell’art. 97 Cost., tale parametro non richiede necessariamente l’attivazione della tutela penale, ben potendo essere soddisfatte con diverse forme di precetti e sanzioni (sentenza n. 317 del 1996), in armonia con il principio di *extrema ratio* della tutela penale, cui il legislatore ricorre quando lo ritenga necessario per l’assenza, insufficienza o inadeguatezza di altri strumenti di protezione. Infine, quanto all’art. 11 Cost., non è chiarito per quale ragione la pretesa violazione di obblighi di diritto internazionale pattizio darebbe luogo a una violazione di tale parametro, evocabile *in malam partem* allorché vengano in considerazione obblighi derivanti dal diritto dell’Unione europea, rispetto ai quali operano le limitazioni di sovranità ivi menzionate (sentenza n. 37 del 2019). Per la declaratoria di non fondatezza delle censure di violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione di Merida, si veda, in relazione alla medesima pronuncia, la voce *L’abrogazione del delitto di abuso d’ufficio* in *Diritto interno e diritto internazionale – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme di diritto internazionale*.

5.14.5. La rilevanza penale del deturpamento o imbrattamento semplice di cose altrui e la procedibilità d’ufficio per le ipotesi aggravate

La sentenza n. 105 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 639 cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede che il delitto di deturpamento o imbrattamento di cose altrui sia punito con una sanzione penale – anche quando il fatto non sia commesso con violenza alla persona o minaccia, né in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto *ex art.* 331 cod. pen., né abbia ad oggetto i beni di cui agli artt. 635, secondo comma, e da 635-*bis* a 635-*quinqies* cod. pen. – anziché con la sanzione pecuniaria civile da euro 100 a 8.000, stabilita per la fattispecie di danneggiamento semplice, di cui al previgente art. 635, primo comma, cod. pen., trasformata in illecito civile dal d.lgs. n. 7 del 2016. La scelta normativa “risponde all’esigenza di contrastare fenomeni di diffusa illegalità che si caratterizzano per l’offesa al decoro urbano”. È pur vero che il delitto di deturpamento e imbrattamento di cose altrui realizza rispetto al danneggiamento un’offesa al medesimo bene attraverso una condotta che si differenzia solo per gli effetti che si fanno, via via, più incidenti sulla consistenza del bene attinto. Se il danneggiamento offende struttura e funzionalità del bene che, una volta inciso, potrà risultare definitivamente distrutto o disperso o comunque richiederà un più importante e oneroso intervento di ripristino, il deturpamento e l’imbrattamento toccano l’estetica del bene o la sua più superficiale consistenza, sicché l’opera di ripristino sarà più agevole. Tuttavia, “il legislatore ha inteso mantenere, con riguardo alle fattispecie in questione, una risposta sanzionatoria rigorosa, avuto riguardo (...) all’interesse collettivo a preservare il territorio urbano dal degrado, particolarmente a fronte dell’intensificarsi di fenomeni criminali volti a determinarlo”. Il d.l. n. 48 del 2025 ha introdotto una nuova figura di reato di deturpamento, operando sull’art. 639 cod. pen., cui provvede a dare nuovi contenuti, ed esprimendo la chiara volontà di irrigidire il trattamento punitivo di condotte in cui plurimi sono i beni attinti. Prima ancora, la legge n. 94 del 2009 aveva equiparato il bene immobile altrui ai mezzi di trasporto pubblici o privati. “Tali disposizioni evidenziano una dimensione collettiva del fenomeno penalmente rilevante, nella quale la condotta di deturpamento o imbrattamento non si configura più come una meno grave declinazione del delitto di danneggiamento – in forza della natura comune del bene protetto e del principio di sussidiarietà tra le due fattispecie – ma si pone come lesiva di un nuovo interesse, caratterizzato da una peculiare concezione dell’estetica avente autonoma e distinta rilevanza penale”. Nel

descritto quadro normativo, l'intervento richiesto alla Corte – “pur nella opinabilità della scelta legislativa concernente la perdurante rilevanza penale delle fattispecie di deturpamento o imbrattamento, a fronte del differente trattamento riconosciuto a talune ipotesi di danneggiamento – comporterebbe la necessità di un complessivo riassetto della disciplina sanzionatoria in materia, come tale precluso”. Siffatto intervento “sarebbe volto a isolare profili solo patrimoniali all'interno di quella che è ormai una fattispecie unitaria più ampia, comprensiva di una pluralità di beni, con conseguente superamento dei limiti del controllo di legittimità costituzionale (sentenza n. 259 del 2021)”. Sulla base di analoghe argomentazioni, la pronuncia ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale, sollevata in via subordinata, dell'art. 639, quinto comma, cod. pen., impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., per la ritenuta manifesta irrazionalità della procedibilità d'ufficio per il delitto di deturpamento e imbrattamento di cose altrui aggravato, anche nelle fattispecie in cui il danneggiamento, ove tuttora penalmente rilevante, è perseguibile a querela della persona offesa.

5.14.6. La rilevanza penale (afferмата dal diritto vivente) dell'evasione dell'indagato dagli arresti domiciliari

La sentenza n. 107 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 385, terzo comma, cod. pen., impugnato, in relazione all'art. 25 Cost., nella parte in cui, secondo il diritto vivente, prevede che l'indagato possa essere punito per l'evasione dal regime degli arresti domiciliari, nonostante la lettera della disposizione si riferisca esclusivamente all'imputato. L'art. 385 cod. pen., al primo comma, punisce con la reclusione da uno a tre anni chiunque, legalmente arrestato o detenuto per un reato, evade; il terzo comma stabilisce che le disposizioni precedenti si applicano anche all'imputato che, essendo in stato di arresto nella propria abitazione o in altro luogo designato nel provvedimento, se ne allontani nonché al condannato ammesso a lavorare fuori dello stabilimento penale. L'attuale formulazione del terzo comma è il frutto della sostituzione operata dalla legge n. 532 del 1982. All'epoca della sostituzione era vigente il codice di procedura penale del 1930, che non contemplava la figura della persona sottoposta alle indagini ma unicamente lo *status* di imputato. A norma dell'art. 78 del previgente codice, assumeva tale qualità chi, anche senza ordine dell'Autorità giudiziaria, era posto in stato d'arresto a disposizione di questa ovvero colui al quale in un atto qualsiasi del procedimento veniva attribuito il reato. “Imputato era, dunque, colui il quale fosse risultato indiziato di reità in qualsiasi fase del procedimento, compresa quella delle indagini. L'assunzione dello specifico *status* richiedeva dati conoscitivi, anche non particolarmente qualificati, idonei a far ipotizzare il coinvolgimento dell'individuo nei fatti per i quali era stato aperto un procedimento”. Tale assetto derivava, quale premessa logico-sistematica, “dall'inesistenza di una scissione tra la fase delle indagini preliminari e quella successiva all'esercizio dell'azione penale, cui è correlata l'attuale distinzione tra indagato e imputato”. Il legislatore del 1982 non poteva che fare riferimento alla nozione di imputato prevista nel codice all'epoca vigente, essendo del tutto sconosciuta la figura della persona sottoposta alle indagini. “È solo con il codice Pisapia-Vassalli del 1988 che si introduce tale figura, correlata alla distinzione (...) tra la fase delle indagini preliminari, tesa a verificare la configurazione di un reato e la sua attribuzione a uno o più soggetti, e la fase processuale in senso stretto, in cui il pubblico ministero esercita l'azione penale chiedendo l'accertamento giurisdizionale mediante formale imputazione”. Nell'attuale impianto codicistico, la persona sottoposta alle indagini preliminari (l'indagato) “è il soggetto nei cui confronti vengono svolte indagini a seguito dell'iscrizione di un fatto a lui addebitato nel registro delle *notitiae criminis*”. Tale qualifica permane fino a che il pubblico ministero non eserciti l'azione penale o fino a che, su sua iniziativa, il procedimento non venga archiviato dal giudice. La figura dell'imputato è definita dall'art. 60 cod. proc. pen., a mente del quale tale qualifica si acquista con l'esercizio dell'azione penale, cioè con la formale attribuzione del reato nella richiesta di rinvio a giudizio, di giudizio immediato, di decreto penale di condanna, di applicazione della pena, nel decreto di citazione diretta a giudizio e nel giudizio direttissimo. Il legislatore del 1982, con il termine imputato, indicava, quale soggetto attivo del reato in esame, una specifica figura, delimitata in un preciso arco procedimentale che partiva dal primo atto con cui gli veniva attribuito il reato. “In tale perimetrazione procedimentale rientrava il soggetto nei cui riguardi venivano svolte le indagini, e, dunque, il medesimo soggetto che, nell'attuale codice di rito, assume la qualifica di persona sottoposta alle indagini”. La figura dell'indagato, introdotta dal nuovo codice, “rientra in tale nozione e in tale segmento procedimentale. Si tratta, cioè, dello stesso soggetto, individuato con un diverso termine”. L'inclusione dell'indagato nella fattispecie incriminatrice dell'art. 385 cod. pen. non richiede così il ricorso all'analogia, vietato in materia penale dal principio di legalità.

Infatti, “la disposizione deve essere letta alla luce del codice linguistico tecnico del tempo della sua adozione, attribuendo al termine imputato il significato proprio del contesto temporale in cui è stato utilizzato dal legislatore. Il codice linguistico conferito al termine imputato va contestualizzato” e letto tenendo presente che all’epoca includeva il soggetto che, sulla base delle disposizioni pertinenti, oggi ricomprende anche l’indagato. Nel perimetro del termine “imputato”, utilizzato all’epoca della formulazione della disposizione e mutuato dal codice allora vigente, “rientra – al di là del *nomen* attribuitogli alla luce del nuovo contesto normativo – il soggetto che, secondo il nuovo codice di procedura penale, assume la denominazione di indagato”; sicché nessuna lesione del principio di legalità è rinvenibile nella disposizione censurata e nell’applicazione che correntemente se ne fa.

5.14.7. La (illegittima) previsione della *perpetuatio della procedibilità d’ufficio del delitto di atti persecutori connesso con il delitto di danneggiamento commesso, prima dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 31 del 2024, su cose esposte per necessità, consuetudine o destinazione alla pubblica fede (la pubblicazione della sentenza quale dies a quo per i termini di presentazione e acquisizione della querela)*

La sentenza n. 123 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 3 Cost., dell’art. 85, comma 2-ter, del d.lgs. n. 150 del 2022, in quanto richiamato dall’art. 9 del d.lgs. n. 31 del 2024, nella parte in cui prevedeva la *perpetuatio* della procedibilità d’ufficio per il delitto di atti persecutori (art. 612-bis cod. pen.), connesso con il delitto di danneggiamento (art. 635, secondo comma, n. 1, cod. pen.), commesso, prima dell’entrata in vigore del medesimo d.lgs. n. 31 del 2024, su cose esposte per necessità, consuetudine o destinazione alla pubblica fede, nonché nella parte in cui non prevedeva, relativamente al suddetto delitto *ex art. 612-bis*, la decorrenza dei termini di presentazione e acquisizione della querela fissati dall’art. 85, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 150 del 2022 dalla data della pubblicazione della pronuncia nella Gazzetta Ufficiale. In virtù della riforma del 2022, il delitto di atti persecutori (come quelli di violenza sessuale e diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti) è perseguibile a querela della persona offesa, salvo che in una serie di ipotesi, tra cui quella in cui sia connesso con un altro delitto per il quale si deve procedere d’ufficio (art. 612-bis, quarto comma, cod. pen.), per le quali anch’esso diviene procedibile d’ufficio. La disposizione impugnata mantiene fermo il regime di procedibilità d’ufficio anche nell’ipotesi in cui il delitto connesso, procedibile d’ufficio al momento della sua commissione, sia divenuto successivamente procedibile a querela per effetto della stessa riforma. Si è ricordato che non era in contrasto con la Costituzione il risalente diritto vivente che manteneva ferma la procedibilità d’ufficio per il delitto di violenza sessuale in caso di connessione con altro delitto procedibile d’ufficio, anche qualora quest’ultimo si fosse estinto per prescrizione (sentenza n. 64 del 1998). La questione in esame non riguardava però la concreta punibilità del fatto di reato connesso, ma il suo astratto regime di procedibilità, mutato per effetto di una sopravvenienza normativa, evocante i principi costituzionali in materia di successione delle leggi nel tempo, unitamente all’art. 2 cod. pen. Secondo lo schema delineato dal legislatore, “il regime di procedibilità del reato A (normalmente condizionato alla querela della persona offesa) si conforma a quello previsto per il reato B, procedibile d’ufficio, in ragione della connessione tra i due reati”. Ne discende logicamente che “il mutamento del regime di procedibilità del reato connesso per effetto di una legge sopravvenuta non può (...) non riverberarsi anche sul regime di procedibilità dei tre delitti in questione: la sopravvenuta procedibilità a querela del reato B fa venir meno le ragioni della (eccezionale) attrazione del reato A al regime di procedibilità d’ufficio, in precedenza previsto per il reato B”. Al posto della fattispecie complessa, derogatoria rispetto alla regola generale, si riespande il regime ordinario della procedibilità a querela. La legge sopravvenuta “opera dunque, a tutti gli effetti, come *lex mitior*, determinando una conseguenza – processuale e al tempo stesso sostanziale, in ragione della (...) duplice natura della disciplina della procedibilità – favorevole all’imputato”. Rispetto a questo meccanismo, la disposizione censurata non si poneva come norma meramente confermativa di un risultato cui l’interprete sarebbe comunque pervenuto, ma aveva “in realtà carattere innovativo, e derogatorio, rispetto all’ordinario operare del principio della retroattività della legge penale più favorevole entrata in vigore dopo la commissione del fatto”, riconducibile all’art. 3 Cost. Tale principio, “al quale corrisponde il diritto dell’imputato a che sia applicata nei propri confronti la legge più favorevole entrata in vigore dopo la commissione del fatto, non è assoluto e può subire deroghe da parte del legislatore, purché esse superino un vaglio positivo di ragionevolezza, in quanto si rivelino proporzionate alle esigenze di tutela di controinteressi essi stessi

dotati di rango costituzionale”. La procedibilità a querela dei delitti menzionati dall’art. 85, comma 2-ter, del d.lgs. n. 150 del 2022 (tra cui il delitto di atti persecutori) “è tradizionalmente giustificata dallo stesso interesse della persona offesa, che potrebbe non desiderare che aspetti intimi della propria vita privata siano scandagliati nell’ambito di un processo penale, in cui le ragioni del diritto di difesa dell’imputato impongono un esame dettagliato di tutte le circostanze”. Già la sentenza n. 27 del 1973 ha individuato “la *ratio* di questa regola generale in materia di violenza sessuale nella opportunità di lasciare arbitre le persone offese da quei delitti di portare o no alla pubblica conoscenza fatti riguardanti la loro vita intima”. Il legislatore ha ritenuto che tale regola “meriti di essere derogata quando il reato subito sia connesso con altro procedibile d’ufficio, in ragione della circostanza che, in tal caso, un accertamento processuale sui fatti dovrà comunque compiersi” (sentenza n. 64 del 1998). Tuttavia, quando il delitto connesso diviene esso stesso procedibile a querela, vengono meno le ragioni a favore della *perpetuatio* della procedibilità d’ufficio per il delitto di atti persecutori. Si è infatti osservato che “se il procedimento penale sui fatti è già stato avviato, la persona offesa dovrà in ogni caso esporsi, esprimendosi sulla propria volontà se proporre o meno querela per il delitto connesso; e a questo punto apparirebbe ovvio consentirle di esprimere analoga volontà di proporre o meno querela anche per il delitto di atti persecutori, in esito a una valutazione complessiva dei propri interessi che lei stessa è nella migliore posizione per compiere”. Se invece il procedimento non è ancora iniziato, il mantenimento della procedibilità d’ufficio risulta ancor più irragionevole. In tale situazione, infatti, “il mutamento del regime di procedibilità del reato connesso consentirebbe alla vittima di mantenere del tutto riservate circostanze attinenti alla propria sfera privata, se non fosse proprio per l’operatività della disposizione censurata”, la quale la costringe a partecipare, quanto meno in qualità di testimone”, a un processo penale nel quale tali circostanze saranno oggetto di attento scrutinio. La disciplina censurata comportava “un sacrificio netto dell’interesse dell’imputato che abbia commesso il fatto prima della modifica normativa a un trattamento uguale a quello di chi abbia commesso un fatto analogo dopo tale modifica, nonché del suo interesse all’applicazione di una disciplina che il legislatore reputa oggi proporzionata rispetto al complesso degli interessi in gioco”, senza che siffatto sacrificio risultasse in alcun modo funzionale a tutelare gli interessi di rango costituzionale della persona offesa – la quale, al contrario, rischiava di subire dalla norma censurata addirittura un pregiudizio – ovvero altri apprezzabili interessi collettivi.

5.14.8. La punibilità, a titolo di omicidio del consenziente, di chi, sussistendo le condizioni di accesso al suicidio medicalmente assistito, attui materialmente la volontà del malato il quale, per impossibilità fisica e assenza di strumentazione idonea, non possa procedervi in autonomia (questioni inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza)

La sentenza n. 132 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 579 cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13 e 32 Cost., nella parte in cui non esclude la punibilità, a titolo di omicidio del consenziente, di chi, con le modalità previste dalla legge n. 219 del 2017, attui materialmente la volontà suicidaria, autonomamente e liberamente formatasi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche reputate intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del Servizio sanitario nazionale (SSN), previo parere del comitato etico territorialmente competente, quando la stessa persona, per impossibilità fisica e assenza di strumentazione idonea, non possa materialmente procedervi in autonomia o quando comunque le modalità alternative di autosomministrazione disponibili non siano accettate dalla persona sulla base di una scelta motivata e non irragionevole. Il rimettente “non ha motivato in maniera né adeguata, né conclusiva, in merito alla reperibilità di un dispositivo di autosomministrazione farmacologica azionabile dal paziente che abbia perso l’uso degli arti”. Le verifiche sull’esistenza e concreta disponibilità della strumentazione idonea “avrebbero richiesto il coinvolgimento di organismi specializzati operanti, col necessario grado di autorevolezza, a livello centrale, come, quanto meno, l’Istituto superiore di sanità”, organo tecnico-scientifico del SSN, cui sono assegnate specifiche funzioni istituzionali di natura consultiva, anche per le aziende sanitarie locali. “L’incompletezza dei riferimenti circa l’esistenza di idonei dispositivi di autosomministrazione, per di più nel sostanziale difetto di un’attività istruttoria amministrativa o giudiziale, rende perplessa la descrizione della fattispecie, il che ridonda in un difetto di motivazione sulla rilevanza della questione”. Il mancato approfondimento circa la reperibilità di strumenti di

autosomministrazione per persone con tetraparesi rischia altresì di ledere l'autodeterminazione del malato, che, ove tali dispositivi esistessero e potessero essere reperiti in tempi ragionevolmente correlati al suo stato di sofferenza, avrebbe diritto ad avvalersene. La persona rispetto alla quale sia stata positivamente verificata, nelle dovute forme procedurali, la sussistenza di tutte le condizioni indicate nella sentenza n. 242 del 2019 e precisate nella sentenza n. 135 del 2024 (l'esistenza di una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche, avvertite come assolutamente intollerabili da una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale, o per la quale simili trattamenti sono stati indicati, anche se rifiutati, e tuttavia capace di prendere decisioni libere e consapevoli) "ha una situazione soggettiva tutelata, quale consequenziale proiezione della sua libertà di autodeterminazione": segnatamente, ha diritto di essere accompagnata dal SSN nella procedura di suicidio medicalmente assistito, "diritto che, secondo i principi che regolano il servizio, include il reperimento dei dispositivi idonei, laddove esistenti, e l'ausilio nel relativo impiego". Alla luce delle menzionate sentenze, è la struttura pubblica del SSN, affiancata dal comitato etico, a verificare, insieme alle condizioni legittimanti, anche le modalità di esecuzione del suicidio medicalmente assistito, "nell'esplicazione di un doveroso ruolo di garanzia che è, innanzitutto, presidio delle persone più fragili". La sentenza n. 242 del 2019 ha affermato che alle strutture pubbliche del SSN "spetterà altresì verificare le relative modalità di esecuzione, le quali dovranno essere evidentemente tali da evitare abusi in danno di persone vulnerabili, da garantire la dignità del paziente e da evitare al medesimo sofferenze". Qualora da rinnovata e più estesa istruttoria emergesse la reperibilità, in tempi ragionevoli, di strumenti di autosomministrazione della sostanza capace di porre fine alla vita attivabili da persone nell'indicato stato clinico e qualora risultassero utilizzabili, "il Servizio sanitario nazionale dovrà prontamente acquisirli e metterli a disposizione del paziente" ammesso alla procedura di suicidio medicalmente assistito.

5.14.9. La perdurante rilevanza penale della condotta di guida senza patente in caso di recidiva infrabiennale, punita con arresto e ammenda

La sentenza n. 154 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 116, comma 15, cod. strada, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui, anche dopo la depenalizzazione della fattispecie base del reato di guida senza patente per effetto del d.lgs. n. 8 del 2016, continua ad attribuire rilievo penale a tale condotta nel caso di recidiva nel biennio, nonché, in via subordinata, nella parte in cui prevede, per tale fattispecie, la pena dell'arresto fino a un anno e dell'ammenda da 2.257 a 9.032 euro, anziché la pena dell'ammenda da 5.000 a 30.000 euro. Prima della riforma operata dal d.lgs. n. 8 del 2016, la guida senza patente era punita con la pena dell'ammenda; in caso di recidiva nel biennio si applicava altresì l'arresto fino a un anno. Tale ultima ipotesi configurava per la giurisprudenza di legittimità una circostanza aggravante, e non un'autonoma figura di reato. A seguito della depenalizzazione operata nel 2016, la guida senza patente risulta punita, in generale, con la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro, sostituitasi alla pregressa ammenda in base al comma 5, lett. b), del citato art. 1 (salvi i successivi aggiornamenti ex art. 195, comma 3, cod. strada). La recidiva nel biennio integra attualmente un'autonoma ipotesi di reato che, secondo la costante giurisprudenza di legittimità, deve ritenersi integrata tanto dal precedente giudiziario specifico (segnatamente in relazione ai fatti commessi prima della riforma), quanto – alla luce del disposto dell'art. 5 del d.lgs. n. 8 del 2016 – da una precedente violazione amministrativa, purché definitivamente accertata, non essendo sufficiente la mera contestazione dell'illecito. Prima del 2016, ai fini della configurabilità della recidiva infrabiennale rilevava come *dies a quo* la data del passaggio in giudicato della sentenza relativa al fatto precedente e non quella di commissione del fatto. Quest'indirizzo, ribadito dopo la riforma, "appare riferibile, *mutatis mutandis*, anche alla reiterazione dell'illecito depenalizzato (nel senso che il biennio decorrerà dal momento in cui il relativo accertamento diviene definitivo)". La fattispecie in esame è risultata "significativamente dissimile da quella sulla quale si è pronunciata la sentenza n. 354 del 2002". In essa la "Corte ha rilevato che, a seguito della depenalizzazione della fattispecie base del reato di ubriachezza attuata dal d.lgs. n. 507 del 1999, la precedente condanna dell'agente per un delitto non colposo contro la vita o l'incolumità individuale – già integrativa di una circostanza aggravante – veniva ad assumere le fattezze di un marchio, che nulla il condannato poteva fare per cancellare e che valeva a qualificare come penalmente rilevante una condotta che, ove posta in essere da ogni altra persona, non configurerebbe illecito penale". La circostanza che tale precedente penale fosse "evenienza del tutto estranea al fatto-reato e privo di una correlazione necessaria con lo stato di ubriachezza, rendeva chiaro che la norma incriminatrice finiva col punire non tanto

l'ubriachezza in sé, quanto una qualità personale del soggetto, così che la contravvenzione assumeva i tratti di una sorta di reato d'autore, in aperta violazione del principio di offensività". Nel caso della norma impugnata, il collegamento tra requisito soggettivo e condotta illecita è più stretto rispetto al caso dell'ubriachezza. Il precedente che viene in rilievo non è infatti "privo di correlazione con la condotta di guida senza patente sanzionata dalla norma censurata, essendo costituito dalla commissione, definitivamente accertata, del medesimo illecito". Peraltro, rileva solo la recidiva che si manifesta entro il circoscritto arco temporale di due anni, decorrenti dall'accertamento definitivo del precedente illecito. L'accertamento non assume "le fattezze di un marchio, che nulla potrebbe fare il condannato per cancellare", poiché, decorso il biennio senza ulteriori violazioni, il soggetto "torna a porsi – riguardo agli eventuali successivi fatti di guida senza patente – nella medesima condizione della generalità dei consociati". Nell'ampia giurisprudenza sul divieto di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata, ripercorsa nella sentenza n. 94 del 2023, la Corte ha posto "l'accento sull'esigenza di mantenere un conveniente rapporto di equilibrio tra la gravità (oggettiva e soggettiva) del singolo fatto di reato e la severità della risposta sanzionatoria", evitando l'"abnorme enfattizzazione delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva reiterata, a detrimento delle componenti oggettive del reato" (sentenze nn. 141 del 2023, 188 del 2023, 251 del 2012). Tale abnorme enfattizzazione è stata ravvisata nei casi di "sterilizzazione dell'effetto mitigatore di determinate circostanze attenuanti, e particolarmente di quelle espressive di una ridotta offensività del fatto, cui sovente si accompagna la previsione di una pena nettamente inferiore a quella base del reato" (sentenze nn. 205 del 2017, 106 e 105 del 2014, 251 del 2012), con il rischio "di rendere la pena inflitta non proporzionata al singolo fatto per il quale il soggetto era giudicato, in contrasto con i principi costituzionali". Tali considerazioni sono estensibili, con i dovuti adattamenti, all'ipotesi in cui la recidiva sia configurata "non quale circostanza aggravante, ma come elemento che determina il passaggio da una violazione amministrativa a una fattispecie di reato". Tuttavia, nel caso in esame non è stata riscontrata un'abnorme sopravvalutazione delle componenti soggettive dell'illecito. La guida senza patente, la cui disciplina è passata attraverso un'alternanza di interventi di penalizzazione e depenalizzazione (sentenza n. 211 del 2022), "rappresenta comunque un illecito di significativo disvalore nel quadro di quelli contemplati dal codice della strada, consistendo nel compimento di un'attività intrinsecamente pericolosa per la sicurezza della circolazione stradale, e dunque per l'incolumità di persone e cose – quale la conduzione di veicoli a motore –, in difetto del titolo abilitativo che attesta l'idoneità del soggetto ad esercitarla". Anteriormente al d.lgs. n. 8 del 2016, "la recidiva nel biennio provocava un mutamento qualitativo della risposta punitiva, essendo configurata come circostanza aggravante autonoma, che implicava l'aggiunta di una pena detentiva alla pena pecuniaria prevista per l'ipotesi base. La trasformazione di quest'ultima in illecito amministrativo ha ampliato lo scarto, ma senza con ciò rendere la reazione sanzionatoria alla nuova violazione eccedente i limiti della proporzionalità al fatto". Tale conclusione non è inficiata dal rilievo che la recidiva *de qua*, diversamente da quella *ex art. 99 cod. pen.*, non richiede, ai fini della sua applicazione, una verifica in concreto da parte del giudice della significatività della nuova violazione quale indice di una più accentuata colpevolezza e pericolosità dell'agente. Infatti, "i due principali elementi sui quali tale verifica deve basarsi – vale a dire la natura e il tempo di commissione dei fatti precedenti" (sentenze nn. 185 del 2015 e 192 del 2007) – "formano nella specie oggetto di tipizzazione normativa (la violazione deve essere la medesima, la reiterazione deve aversi entro un ristretto lasso temporale)". Conseguentemente, oltre alla violazione del principio di offensività, è stata esclusa anche quella del principio di eguaglianza, "non potendo il diverso trattamento riservato a chi sia recidivo nel biennio ritenersi privo di giustificazione o sproporzionato"; né la pena si presta a essere apprezzata come iniqua, e perciò inidonea alla rieducazione del condannato.

5.14.10. La trasformazione del furto con strappo e del furto in abitazione da fattispecie circostanziate a figure autonome di reato nell'ambito di un complessivo inasprimento del trattamento sanzionatorio dei delitti contro il patrimonio

La sentenza n. 171 ha rammentato che, nel disegno originario del codice penale, "tanto il furto in abitazione quanto il furto con strappo erano contemplati all'art. 625 (...) come semplici aggravanti speciali del furto", punito, allora, nella forma base *ex art. 624* con la reclusione fino a tre anni e, dunque, con la pena minima di quindici giorni. L'allarme sociale generato dalla percepita diffusione dei furti e del pericolo rilevante per la sicurezza individuale ha indotto la legge n. 128 del 2001 a eliminare le due ipotesi aggravanti dal testo dell'art. 625, che sono state trasportate in un nuovo art. 624-*bis* e trasformate

in ipotesi autonome di reato. L'intento del legislatore era "isolare due manifestazioni del furto ritenute piuttosto significative e allarmanti e, mediante la trasformazione in autonome ipotesi delittuose, sottrarle al meccanismo di bilanciamento delle circostanze". In tal modo, "è venuta meno la possibilità per il giudice di neutralizzare l'aumento sanzionatorio previsto per l'ipotesi aggravata, mediante il giudizio di equivalenza con eventuali circostanze di segno opposto o nei casi di ritenuta prevalenza delle attenuanti. L'accento posto all'epoca su queste due peculiari tipologie di furto si giustificava in quanto all'offesa patrimoniale si aggiungeva anche un *vulnus* a interessi di natura più eminentemente personale: così nel caso di furto in abitazione, dove il fatto avviene nel domicilio, nonché nel furto con strappo, in cui la sottrazione si realizza per il tramite di una violenza che, seppure indirettamente, finisce per coinvolgere la persona vittima dell'aggressione patrimoniale". Negli anni, diversi interventi normativi hanno modificato la disciplina sanzionatoria, con un forte inasprimento della risposta punitiva. Dapprima, con la legge n. 103 del 2017, la cornice edittale è stata portata, per la fattispecie base, alla reclusione da tre a sei anni oltre a una multa e, per quella aggravata, da quattro a dieci anni oltre a una multa; la modifica ha, inoltre, "blindato", sottraendole completamente dal giudizio di bilanciamento con eventuali circostanze di segno opposto, le ipotesi di furto con strappo aggravate ai sensi dell'art. 625. Per effetto della "blindatura", eventuali diminuzioni si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento per le aggravanti in parola. Da ultimo, con la legge n. 36 del 2019, la pena della reclusione ha subito un ulteriore aumento, arrivando alla misura attuale: da quattro a sette anni oltre a una multa per la fattispecie base, da cinque a dieci anni oltre a una multa per quella aggravata. La legge è altresì intervenuta sull'art. 165 cod. pen., stabilendo che, in caso di condanna per il reato *ex art. 624-bis*, la sospensione condizionale della pena è comunque subordinata al pagamento integrale dell'importo dovuto per il risarcimento del danno alla persona offesa. "Ne risulta, quindi, un quadro sanzionatorio complessivo di indubbia severità", nel quale "la pressione punitiva attualmente esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio è ormai diventata estremamente rilevante" (sentenze nn. 259 e 117 del 2021, 190 del 2020).

5.14.11. L'incriminazione a titolo di furto in abitazione dei fatti commessi (anche) negli spazi comuni degli edifici condominiali

La sentenza n. 193 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 624-*bis* cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 25, secondo comma, Cost., nella parte in cui, in base al diritto vivente, si applica anche agli spazi comuni degli edifici condominiali. La norma incriminatrice del furto in abitazione punisce il fatto di chi "si impossessa della cosa mobile altrui, sottraendola a chi la detiene, al fine di trarne profitto per sé o per altri, mediante introduzione in un edificio o in altro luogo destinato in tutto o in parte a privata dimora o nelle pertinenze di essa". Secondo la giurisprudenza di legittimità, rientrano nella nozione di privata dimora esclusivamente i luoghi nei quali si compiono non occasionalmente atti della vita privata e che non siano aperti al pubblico né accessibili a terzi senza il consenso del titolare, compresi quelli destinati ad attività lavorativa o professionale. Il luogo destinato a privata dimora rileva non tanto nella sua consistenza oggettiva, quanto nel suo essere proiezione spaziale della persona, cioè ambito primario e imprescindibile alla libera estrinsecazione della personalità. La norma incriminatrice si estende poi alle condotte realizzate nelle pertinenze della privata dimora, la cui nozione non coincide con quella civilistica, non richiedendo esse l'uso esclusivo del bene da parte di un solo proprietario e dovendosi invece privilegiare l'utilità che esse arrecano al luogo di privata dimora. Anche le pertinenze, infatti, si caratterizzano per la loro strumentalità alle esigenze di vita domestica del proprietario. In altri termini, il legislatore ha ritenuto che il furto di un bene sito in una pertinenza abbia in sé maggiore offensività rispetto al furto semplice e ne ha così equiparato il trattamento sanzionatorio a quello previsto per il furto commesso in un luogo di privata dimora. "Questa estensione ha realizzato un rafforzamento della tutela prevista per la privata dimora, così presidiata anche rispetto ai beni destinati al servizio della stessa, che costituiscono ambiti nei quali possono svolgersi attività della vita privata connesse alla dimensione del domicilio". L'esigenza di punire con maggiore severità la particolare pericolosità manifestata da chi, al fine di commettere un furto, non esita a introdursi in un luogo di abitazione, con la concreta possibilità di trovarsi innanzi al soggetto passivo, sussiste anche quando il reato sia commesso in un'immediata pertinenza dell'abitazione, come tale destinata allo svolgimento di attività strettamente complementari e strumentalmente connesse a quelle abitative. Simile esigenza "sussiste anche con riferimento alle parti comuni dell'edificio condominiale, poiché esse sono costituite a servizio e protezione delle private dimore ubicate nel condominio e vengono a questo scopo utilizzate, nella loro interezza, dai comproprietari *pro quota*". Anche le parti comuni del condominio "presentano i

connotati fondamentali del luogo di privata dimora, costituiti dalla non apertura al pubblico e dalla non accessibilità da parte di terzi senza il consenso, anche implicito, dei titolari, i quali ultimi mantengono, in ogni caso, il potere di limitare o impedire l'accesso a persone non gradite".

5.14.12. La subordinazione della sospensione condizionale della pena per i reati di danneggiamento all'eliminazione delle relative conseguenze dannose o pericolose ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività

La sentenza n. 207 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 635, quinto comma, cod. pen., impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto stabilisce che, per i reati di danneggiamento di cui ai precedenti commi, la sospensione condizionale della pena è subordinata all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna. La denunciata subordinazione è obbligatoria e il tenore letterale della disposizione è univoco, sicché essa non è suscettibile di valutazione discrezionale da parte del giudice. Da ciò non consegue, tuttavia, un automatismo intrinsecamente irrazionale. A seguito di molteplici modifiche, la più significativa delle quali è stata introdotta dal d.lgs. n. 7 del 2016, l'art. 635 cod. pen. configura ormai il danneggiamento come un reato plurioffensivo. Esso "non è più da considerarsi come figura posta genericamente ed esclusivamente a tutela del patrimonio mobiliare e immobiliare, bensì come ipotesi che ne tutela l'integrità laddove l'aggressione si accompagna a specifiche modalità" (ad esempio, violente o minacciose), "condizioni di contesto" (ad esempio, in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico) "o a una particolare qualità del bene oggetto del reato" (sentenza n. 212 del 2024). Il delitto *de quo* è un reato di danno e l'elemento soggettivo è integrato dal dolo generico. Pur non essendo necessario l'*animus nocendi*, il dolo del danneggiamento richiede in ogni caso la coscienza e volontà di danneggiare, anche nella forma del dolo eventuale. In questa cornice, "la norma denunciata non detta affatto una disciplina intrinsecamente irrazionale". La sospensione condizionale "favorisce la rieducazione del reo non solo mediante la minaccia della sua revoca, ma pure attraverso gli obblighi riparatori, ripristinatori o di recupero, i quali conferiscono un contenuto risocializzativo anche positivo al beneficio (sentenza n. 208 del 2024). In effetti, la norma indubbiata si connota per una forte vocazione rieducativa, resa evidente proprio dagli adempimenti da essa contemplati, che si risolvono, l'uno, nella reintegrazione dello *status quo ante*, che permette al reo di acquisire maggiore consapevolezza delle conseguenze dannose derivate dalla sua condotta illecita; l'altro, nella prestazione di un'attività non retribuita in favore della collettività, con chiaro richiamo al vincolo di solidarietà che deve legare i consociati all'interno del vivere civile". D'altra parte, se è pur vero che la Corte ha manifestato, in più occasioni, un *favor* per le valutazioni individualizzate, "a ragione del rischio che l'opzione repressiva finisca per relegare nell'ombra il profilo rieducativo (sentenza n. 24 del 2025), tuttavia ciò non comporta che ogni opzione legislativa che imponga una determinata soluzione al giudice costituisca di per sé un irrazionale automatismo legislativo. Non è, quindi, arbitraria la scelta legislativa che mira a rafforzare la funzione risocializzante che la sospensione condizionale esplica nell'ambito del sistema sanzionatorio". Il legislatore "gode di ampia discrezionalità (...) nella conformazione della sospensione condizionale" (ordinanza n. 296 del 2005), al punto che "la disciplina dell'istituto resta rimessa all'apprezzamento discrezionale del legislatore in via generale ed astratta, prima ancora che a quello del giudice" (sentenza n. 85 del 1997; ordinanza n. 475 del 2002). "Tali valutazioni discrezionali del legislatore possono risolversi anche nel diversificare talune categorie di reati, persino precludendo la concessione stessa del beneficio in relazione a fattispecie che, indipendentemente dalla pena edittale per esse prevista, riguardino condotte particolarmente gravi nel comune sentire (sentenza n. 85 del 1997)". In analoga prospettiva, si è affermato che il legislatore "ha, con valutazione immune da censure sul piano costituzionale, ritenuto che – indipendentemente dalla gravità della condotta posta in essere dal condannato, e dall'entità della pena irrogatagli – la pericolosità individuale evidenziata dalla violazione dell'altrui domicilio rappresenti ragione sufficiente per negare in via generale ai condannati per il delitto di furto in abitazione il beneficio della sospensione dell'ordine di carcerazione, in attesa della valutazione caso per caso, da parte del tribunale di sorveglianza, della possibilità di concedere al singolo condannato i benefici compatibili con il suo titolo di reato e la durata della sua condanna (sentenza n. 216 del 2019)". Recentemente, scrutinando la norma che impedisce al giudice di irrogare le pene sostitutive delle pene detentive brevi in rapporto a

determinate fattispecie criminose, la Corte ha affermato che “non può disconoscersi al legislatore un’ampia discrezionalità nella determinazione dei limiti oggettivi entro i quali l’applicazione di tali pene sia possibile per il giudice stesso, anche mediante il riferimento (...) a specifici titoli di reato, sempre che, rispetto alle esclusioni obiettive previste per taluni reati, la scelta del legislatore non risulti manifestamente irragionevole; ciò secondo una tecnica comune nell’ordito del codice penale, a disposizione del legislatore ogniqualvolta intenda definire l’ambito applicativo di misure che prefigurino un esito sanzionatorio alternativo a quello carcerario (sentenza n. 139 del 2025)”. In conclusione, se “al legislatore non è inibito precludere la stessa fruizione della sospensione condizionale per alcuni reati, nella specie non integra un irrazionale e aprioristico automatismo legislativo la definizione del *quomodo* della sospensione medesima, mediante la sua necessaria subordinazione all’adempimento di determinati obblighi. Del resto, in un ordinamento complesso come quello penale, al legislatore non può essere contestata la sola mancanza di una razionalità puramente geometrica”. Parimenti infondata è la censura di disparità di trattamento rispetto alla fattispecie del furto pluriaggravato, avente a oggetto gli stessi beni e commesso con violenza sulle cose, per il quale la subordinazione della sospensione condizionale non è obbligatoria. “Pur a fronte di elementi comuni ai due reati in comparazione, resta chiaramente distinta la condotta tipica, tale da escludere la piena omogeneità delle situazioni poste a raffronto (sentenza n. 76 del 2019). I reati in parola, infatti, sono diversi quanto alla finalità della condotta, dal momento che nel furto l’intenzione dell’agente è diretta all’impossessamento, mentre nel danneggiamento lo è al mero deterioramento della cosa”. In questi termini, “la violenza sulle cose, mentre nel furto si configura come un mezzo al fine di realizzare la condotta sottrattiva, al punto da risultare assorbita in esso (sentenza n. 207 del 2023), nel danneggiamento si pone di norma come un fine ed esprime una particolare indifferenza per i beni altrui. Non sussistendo, tra le fattispecie poste a confronto, una omogeneità strutturale, non è quindi manifestamente irragionevole la scelta della previsione, con riguardo al reato di danneggiamento, di un percorso rieducativo diverso da quello contemplato per il furto commesso con violenza sulle cose”. D’altro canto, la *ratio* della subordinazione in questione risiede principalmente nella funzione rieducativa della pena alla luce della specificità del reato che viene in rilievo, risultando secondaria la cornice edittale prevista dal legislatore. Né rileva che il d.lgs. n. 31 del 2024 abbia previsto la procedibilità a querela anche per il delitto di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede, allineando così il relativo regime a quello del furto. “La procedibilità a querela, infatti, risponde a una finalità differente dalla subordinazione della sospensione condizionale, essendo preordinata, la prima, anche ad assicurare una significativa deflazione del lavoro giudiziario” (sentenza n. 9 del 2025). Di conseguenza, “l’omologazione tra i due delitti in punto di procedibilità non rende arbitraria l’omessa homologazione anche riguardo alla sospensione condizionale”. Per le medesime ragioni è risultata infondata anche la censura volta a denunciare l’applicabilità della norma in scrutinio al delitto di danneggiamento di cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede.

5.15. Le pene

5.15.1. Il trattamento sanzionatorio del sequestro estorsivo

La sentenza n. 151 si è soffermata sul trattamento sanzionatorio del sequestro estorsivo. Già la sentenza n. 143 del 2021 aveva ricostruito l’evoluzione storica della risposta sanzionatoria al delitto ex art. 630 cod. pen., in origine punito con la pena della reclusione da otto a quindici anni, oltre che con la pena pecuniaria della multa. “L’allarmante incremento degli episodi delittuosi registratosi negli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso, posti in essere da pericolose organizzazioni criminali, spesso con efferate modalità esecutive e connotati di norma dal rischio della perdita della vita per il sequestrato, determinò un continuo innalzamento delle pene edittali, con una normativa avente i tratti tipici della legislazione emergenziale”. Oggi, il primo comma dell’art. 630 prevede la reclusione da venticinque a trenta anni, sicché il minimo della pena risulta essere “addirittura più elevato – e non di poco – di quello previsto per l’omicidio volontario (punito, nel minimo, con ventuno anni di reclusione: art. 575 cod. pen.), mentre, nel massimo, la pena è stata fissata al limite estremo ammesso per quella detentiva (art. 78 cod. pen.), ben oltre il confine temporale che per quest’ultima, in via generale, l’art. 23, primo comma, cod. pen. stabilisce in ventiquattro anni”. In questo contesto, la sentenza n. 68 del 2012 – introducendo anche per il delitto in esame l’attenuante del fatto di lieve entità, sulla falsariga di quella prevista dall’art. 311 cod. pen. – è già intervenuta per “mitigare la rigidità della descritta risposta sanzionatoria, definita (...) come di eccezionale asprezza. In tal modo, è fin da allora possibile escludere che tale reazione

punitiva si inneschi a fronte di episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, rispetto a quelli avuti di mira dal legislatore dell'emergenza, come ad esempio al cospetto di condotte che, pur rientranti nel modello legale, non mettono in pericolo la vita della persona sequestrata e non si inseriscono in un contesto associativo criminale". Tuttavia, "l'attenuante della lieve entità del fatto, a effetto comune e indefinita, consente di mitigare la pena in rapporto ai soli profili oggettivi del fatto (caratteristiche dell'azione criminosa, entità del danno o del pericolo)".

5.15.2. L'incompatibilità con il principio di tutela dell'interesse del minore degli automatismi legislativi relativi alle pene accessorie incidenti sulla potestà o responsabilità genitoriale

La sentenza n. 55 ha rammentato che la Corte ha già ritenuto illegittime norme che "imponessero al giudice, in ragione della condanna del genitore per specifici reati (...), l'applicazione di pene accessorie" incidenti sulla potestà o responsabilità genitoriale. La sentenza n. 31 del 2012 ha dichiarato illegittimo l'art. 569 cod. pen., nella parte in cui prevedeva che, in caso di condanna del genitore per il delitto di alterazione (art. 567, secondo comma, cod. pen.), dovesse conseguire automaticamente la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto. In tale disciplina, "veniva in rilievo non soltanto l'interesse dello Stato all'esercizio della potestà punitiva nonché l'interesse dell'imputato (e delle altre eventuali parti processuali) alla celebrazione di un giusto processo, condotto nel rispetto dei diritti sostanziali e processuali delle parti stesse, ma anche l'interesse del figlio minore a vivere e a crescere nell'ambito della propria famiglia, mantenendo un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione ed istruzione. L'interesse del minore è complesso, articolato in diverse situazioni giuridiche, che hanno trovato riconoscimento e tutela sia nell'ordinamento internazionale sia in quello interno. Tale interesse è inevitabilmente coinvolto da una decisione che determini la perdita della responsabilità genitoriale", il cui nucleo essenziale, quale si ricava dagli artt. 30 Cost. e 147 cod. civ., consiste nell'obbligo dei genitori di assicurare ai figli un completo percorso educativo, garantendone il benessere, la salute e la crescita anche spirituali, secondo le loro possibilità socio-economiche. "Se, dunque, la responsabilità genitoriale, correttamente esercitata, risponde all'interesse morale e materiale del minore, può anche di converso darsi che sia nell'interesse di quest'ultimo l'adozione di provvedimenti – quale anche la decadenza dalla responsabilità genitoriale – che rimedino ai casi di gravi inadempienze dei genitori. Tuttavia, è irragionevole precludere al giudice ogni possibilità di valutazione e di bilanciamento, nel caso concreto, tra l'interesse stesso e la necessità di applicare comunque la pena accessoria in ragione della natura e delle caratteristiche dell'episodio criminoso". La successiva sentenza n. 7 del 2013 ha dichiarato illegittimo l'art. 569 cod. pen., nella parte in cui stabiliva che, in caso di condanna del genitore per il delitto di soppressione di stato (art. 566, secondo comma, cod. pen.), conseguisse di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto. L'automatismo che caratterizza l'applicazione della pena accessoria comprometteva gli interessi del minore e "presentava profili problematici di particolare acutezza, proprio perché viene a proporsi in tutto il suo risalto, come necessario termine di raffronto (e, dunque, quale limite costituzionale di operatività della sanzione), la salvaguardia delle esigenze educative ed affettive del minore: esigenze che finirebbero per essere inaccettabilmente compromesse, ove si facesse luogo ad una non necessaria interruzione del rapporto tra il minore ed i propri genitori. L'interruzione, sul piano giuridico, della relazione tra genitore e figlio minore può giustificarsi solo in funzione di tutela degli interessi del minore e non può che essere il giudice a valutare, in concreto, se tale interruzione risponda o meno a tali interessi, così da assegnare all'accertamento giurisdizionale sul reato null'altro che il valore di indice per misurare la idoneità o meno del genitore ad esercitare le proprie potestà: vale a dire il fascio di doveri e poteri sulla cui falsariga realizzare in concreto gli interessi del figlio minore". Più di recente, la sentenza n. 102 del 2020 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3, 30 e 31 Cost., l'art. 574-bis, terzo comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva che la condanna del genitore per il delitto di sottrazione e mantenimento di minore all'estero ai danni del figlio minore comportasse la sospensione dell'esercizio della responsabilità genitoriale, anziché la possibilità per il giudice di disporla. La pena accessoria "presenta caratteri del tutto peculiari rispetto alle altre pene previste dal codice penale, dal momento che, incidendo su una relazione, colpisce direttamente, accanto al condannato, anche il minore, che di tale relazione è il co-protagonista. Gli effetti della sua applicazione, pertanto, non si riverberano in via meramente riflessa ed eventuale su persone

diverse dal condannato, come solitamente accade, ma investono necessariamente il minore, in quanto il genitore è privato, per tutto il tempo della sospensione, dell'intero fascio di diritti, poteri e obblighi inerenti al concetto legale di responsabilità genitoriale, con conseguente venir meno di ogni potere di assumere decisioni per il figlio. Proprio tale impatto, tutt'altro che trascurabile sul minore, svelava la cecità della previsione legislativa in ordine all'evoluzione, successiva al reato, delle relazioni tra il figlio minore e il genitore autore del reato". L'automatismo "non consentiva al giudice di valutare in concreto se l'applicazione della pena accessoria risponda (...) agli interessi del minore, da apprezzare secondo le circostanze di fatto esistenti al momento della sua applicazione", le quali comprendono anche tutto ciò che è accaduto dopo il fatto da cui è scaturita la responsabilità penale del genitore. D'altro canto, "l'irragionevolezza dell'automatismo risultava ulteriormente dal fatto che la pena accessoria era destinata a essere inesorabilmente eseguita soltanto dopo il passaggio in giudicato della sentenza, spesso a molti anni di distanza dal fatto; anni durante i quali il giudice penale gode di ampi margini di valutazione in ordine all'adozione o meno di un provvedimento cautelare di sospensione, in tutto o in parte, dall'esercizio della responsabilità genitoriale, salvo poi perdere ogni discrezionalità di apprezzamento, qualunque cosa sia accaduta nel frattempo, e indipendentemente da qualsiasi valutazione circa l'interesse attuale del minore, quando la sentenza di condanna passa in esecuzione".

5.15.3. La natura di pena patrimoniale della confisca obbligatoria, diretta e per equivalente, dei beni strumentali (la diversa funzione ripristinatoria della confisca del profitto)

La sentenza n. 7 ha precisato che la natura delle diverse forme di confisca affidate alla competenza del giudice penale "deve essere valutata in relazione alla specifica finalità e allo specifico oggetto di ciascuna di esse, nella consapevolezza – emersa già in pronunce assai risalenti" (sentenze nn. 46 del 1964 e 29 del 1961) – "della estrema varietà di disciplina e funzioni delle confische previste nell'ordinamento italiano" (sentenza n. 5 del 2023). Come già sottolineato nella sentenza n. 112 del 2019, "la confisca del profitto di un illecito ha mera funzione ripristinatoria della situazione patrimoniale precedente alla commissione del fatto in capo all'autore" (Corte EDU, sentenza 19 dicembre 2024, Episcopo e Bassani contro Italia). "Una tale osservazione vale, allo stesso modo, per le confische disposte dall'autorità amministrativa e per quelle disposte dal giudice penale. Anche in relazione a queste ultime, infatti, la finalità essenziale della misura risiede nel sottrarre al reo l'utilità economica acquisita mediante la violazione della legge penale, e che egli non ha il diritto di trattenere, proprio in ragione della sua origine radicalmente illecita. Ciò che esclude quell'effetto peggiorativo della sua situazione patrimoniale preesistente, che necessariamente inerisce alle sanzioni dal contenuto punitivo". Al contrario, la confisca dei "beni utilizzati per commettere l'illecito" (o "beni strumentali") "incide su beni non ottenuti attraverso un'attività criminosa, e che dunque, di regola, erano legittimamente posseduti dall'autore del reato al momento del fatto; sicché la loro ablazione ad opera del giudice penale determina un peggioramento della sua situazione patrimoniale preesistente al reato. Il che senz'altro esclude che tale misura possa avere una natura meramente ripristinatoria dello *status quo ante*". La Corte ha altresì vagliato la tesi secondo cui la confisca dei beni strumentali avrebbe natura preventiva, *sub specie* di misura di sicurezza, essendo finalizzata a sottrarre al reo occasioni per tornare a delinquere. In questa prospettiva, la funzione sarebbe quella di neutralizzare la possibile fonte di pericolo rappresentata dalla persistente disponibilità della cosa in capo al reo, che potrebbe nuovamente utilizzarla per commettere altri reati: similmente, dunque, alla confisca dell'arma non regolarmente denunciata, cui la sentenza n. 5 del 2023 ha ascrivito la finalità, essenzialmente preventiva, di neutralizzare i pericoli (legislativamente presunti, data l'intrinseca pericolosità della cosa) connessi alla sua circolazione. Tuttavia, "una simile ricostruzione potrebbe in ipotesi risultare persuasiva in relazione alla previsione, nell'art. 240 cod. pen., della confisca meramente facoltativa delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, in particolare laddove si assuma che il giudice debba esercitare la propria discrezionalità sull'*an* di questa confisca a seconda che ritenga o meno sussistente un pericolo di reiterazione del reato da parte del reo, mediante un nuovo uso delle cose già utilizzate o destinate a commettere il precedente reato. Allorché però il legislatore configuri quale obbligatoria la confisca di beni strumentali non intrinsecamente pericolosi, (...) la qualificazione di una tale confisca in termini di misura di sicurezza diviene assai più ardua, non essendo previsto un accertamento caso per caso da parte del giudice circa l'effettiva sussistenza di un pericolo di reiterazione del reato, connesso al persistente possesso del bene da parte dell'autore". Pertanto, "alla confisca (obbligatoria) dei beni strumentali deve, piuttosto, riconoscersi natura autenticamente punitiva. Una tale confisca si risolve,

infatti, nell'ablazione di beni di regola legittimamente acquistati e posseduti dal reo, ma dei quali egli abbia fatto un uso illegittimo, in tal modo perdendo – proprio in conseguenza della sua decisione di commettere il reato – la tutela che l'ordinamento normalmente assicura al diritto di proprietà su quegli stessi beni; senza che sia invece necessario accertare nel caso concreto la possibilità di un loro uso illecito futuro, quale condizione per poter disporre l'ablazione” (sentenza n. 196 del 2010). “Laddove, dunque, la confisca in parola sia disposta dal giudice penale (...), nulla osta a riconoscere che essa debba essere qualificata come vera e propria pena di carattere patrimoniale, che si aggiunge alle altre sanzioni principali previste in conseguenza della commissione di ciascun reato”. Alle medesime conclusioni deve pervenirsi con riferimento alla confisca di beni o somme di valore equivalente ai beni utilizzati per commettere il reato. “In linea generale, infatti, la confisca per equivalente mira a far sì che il reo subisca, nel suo patrimonio complessivo, la medesima perdita – in termini economici – che avrebbe sofferto laddove fosse stato possibile eseguire, in via diretta, l'ablazione degli specifici beni dei quali la legge dispone la confisca; sì da evitare che egli possa continuare a godere delle utilità derivanti da tali beni, una volta che li abbia comunque messi al riparo dalla pretesa ablatoria statale. Laddove, dunque, la confisca di un bene o di una somma di denaro abbia natura di pena, quella medesima natura dovrà essere ascritta anche alla corrispondente ipotesi di confisca per equivalente”.

5.15.4. La (illegittima) previsione della confisca obbligatoria, diretta e per equivalente, dei beni utilizzati per commettere un reato societario

La sentenza n. 7 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 11, 27, terzo comma, 117, primo comma, Cost. e 49, paragrafo 3, CDFUE, dell'art. 2641, secondo comma, cod. civ., nella parte in cui prevedeva la confisca obbligatoria di una somma di denaro o beni di valore equivalente a quelli utilizzati per commettere il reato, nonché, in via consequenziale, del precedente primo comma, limitatamente alle parole “e dei beni utilizzati per commetterlo”. L'art. 2641 disciplina la confisca, diretta e per equivalente, dei beni utilizzati per commettere uno dei reati societari contemplati dal Titolo XI del Libro V del codice civile. Mentre la confisca del profitto di un illecito ha una funzione meramente ripristinatoria della situazione patrimoniale precedente alla commissione del fatto, la confisca dei beni utilizzati per commetterlo incide su beni che di regola erano legittimamente posseduti dall'autore. Questa seconda tipologia di confisca ha quindi “natura di vera e propria pena di carattere patrimoniale, e in quanto tale deve rispettare il principio di proporzionalità”. La natura sanzionatoria si estende alla previsione della confisca di denaro o beni di valore equivalente, obbligatoria allorché non sia possibile l'individuazione o l'apprensione dei beni strumentali (sentenza n. 112 del 2019). Dal riconoscimento della natura di pena delle confische tanto dei beni utilizzati per commettere il reato, quanto del denaro o beni di valore equivalente, “deriva il loro necessario assoggettamento all'insieme dei principi e delle garanzie che governano la previsione legislativa, l'applicazione e l'esecuzione delle pene”, tra cui, in primo luogo, il principio di proporzionalità, il quale, “applicato alle pene di carattere patrimoniale, vieta che l'entità dell'ablazione patrimoniale risulti sproporzionata tanto rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato, quanto alle condizioni economiche e patrimoniali dell'interessato”. La confisca dei beni strumentali e di somme di denaro o beni di valore equivalente risultava strutturalmente indifferente alle condizioni personali del destinatario, potendo risultare anche manifestamente sproporzionata. In linea di principio, non sarebbe illogica la confisca di beni o denaro di valore equivalente a quello dei beni strumentali soggetti in via diretta alla pretesa ablativa, ma che lo Stato non riesca ad apprendere. Il vizio, tanto della confisca dei beni strumentali, quanto di quella per equivalente, risiedeva piuttosto nell'obbligatorietà, vincolando il giudice “a imporre al soggetto un sacrificio patrimoniale, la cui entità dipende esclusivamente dal valore dei beni che, in concreto, sono stati utilizzati per commettere il reato. Ciò senza alcuna relazione con l'effettivo vantaggio patrimoniale conseguito mediante la commissione del reato; e senza alcun correttivo che consenta al giudice di valutare, in ciascun caso concreto, se il soggetto disponga effettivamente delle risorse per far fronte all'ablazione patrimoniale impostagli, né quale impatto tale ablazione possa avere sulla sua esistenza futura”. L'incongruità della disciplina risultava amplificata dal fatto che il diritto vivente considerava applicabile la confisca per equivalente anche a carico di persone diverse dai proprietari del bene utilizzato per la commissione del reato, purché penalmente responsabili (o corresponsabili). Tale evenienza si poteva verificare soprattutto quando la confisca per equivalente veniva disposta a carico della persona fisica che ha agito per conto di una persona giuridica, utilizzando però beni o somme di cui quest'ultima era proprietaria, il che rendeva di fatto “la persona fisica garante dell'eventuale incapienza del patrimonio della persona giuridica rispetto

alla pretesa ablativa dello Stato”. Peraltro, tanto in ottica comparata (ordinamenti tedesco e statunitense) quanto nel diritto dell’Unione europea, la confisca dei beni strumentali “è di regola subordinata a una valutazione di compatibilità della sua inflizione, nel caso concreto, con il principio di proporzionalità” (artt. 4, par. 1, della direttiva 2014/42/UE e 12 della direttiva 2024/1260). Quanto al rimedio al *vulnus* riscontrato, la Corte ha ritenuto doveroso cedere il passo alla valutazione del legislatore sulla possibilità di sostituire l’attuale previsione della confisca obbligatoria di denaro o cose di valore equivalente ai beni strumentali con una corrispondente confisca meramente facoltativa. Il legislatore, infatti, si trova “nella migliore posizione per stabilire se conferire al giudice una discrezionalità nella scelta sull’*an*, o addirittura anche sul *quantum* del valore confiscabile, in modo da assicurare il pieno rispetto del principio di proporzionalità nell’applicazione concreta di questa confisca”. Invero, si sarebbe trattato di una soluzione non rinvenibile nell’ordinamento vigente e costituente una novità di sistema (sentenze nn. 146 del 2021 e 252 del 2012). Pertanto, non è stata ritenuta una soluzione costituzionalmente adeguata, in grado di sostituirsi a quella illegittima. Viceversa, “la mera ablazione del frammento di disposizione riferito alla confisca per equivalente dei beni strumentali non crea alcun intollerabile vuoto di tutela degli interessi protetti dalle norme penalmente sanzionate, giacché resta ferma, in particolare, la confisca obbligatoria del profitto, diretta o per equivalente, a carico di qualunque persona – fisica o giuridica – che risulti avere effettivamente conseguito le utilità derivanti dal reato”. La declaratoria di illegittimità è stata estesa anche al primo comma della disposizione censurata, poiché il *vulnus* riscontrato investiva “allo stesso modo, ed esattamente per le medesime ragioni, la previsione della confisca diretta dei beni utilizzati per commettere il reato”. Resta comunque inalterata la facoltà del giudice, nel rispetto del principio di proporzionalità, di disporre la confisca diretta delle cose che servirono a commettere il reato ai sensi della disposizione generale di cui all’art. 240 cod. pen., richiamata dal terzo comma dell’art. 2641 cod. civ., e dunque anche delle somme di denaro utilizzate per commettere il reato, a carico di chi risulti in concreto averne la disponibilità.

5.15.5. L’equiparazione, sotto il profilo sanzionatorio, alla contraffazione e all’alterazione dell’utilizzazione di documenti contraffatti o alterati da terzi per ottenere un titolo di soggiorno o di ingresso

La sentenza n. 27 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità dell’art. 5, comma 8-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui prevede il medesimo trattamento sanzionatorio sia per il delitto di utilizzo di documenti contraffatti o alterati, sia per quello di contraffazione o alterazione di documenti. La disposizione censurata sottopone a un’unica cornice edittale tre tipologie di condotte: la contraffazione o alterazione di un titolo di soggiorno o ingresso, la contraffazione o alterazione di un diverso documento al fine di determinare il rilascio di un documento di soggiorno o ingresso, l’utilizzazione di uno dei documenti contraffatti o alterati appartenenti alle precedenti categorie. La scelta di prevedere un trattamento sanzionatorio più severo, rispetto a quello dei delitti di falso contemplati dal codice penale, è connessa alla “particolare dimensione offensiva di tali delitti rispetto all’interesse all’ordinata gestione dei flussi migratori”, che la “Corte ha già riconosciuto come legittimamente tutelabile dal legislatore penale” (sentenze nn. 63 del 2022 e 250 del 2010). Rispetto alla specifica tipologia di documenti cui la disposizione censurata si riferisce, l’utilizzazione presuppone generalmente “un previo concorso, quanto meno morale, dell’utilizzatore nella falsificazione del documento stesso, che normalmente contiene i dati identificativi dello straniero”, dati che “soltanto lo stesso interessato è in grado di comunicare a chi compie la condotta materiale di falsificazione”. Quindi, non irragionevolmente, il legislatore, muovendo da tale implicito presupposto, ha ritenuto di sottoporre alla medesima cornice edittale tutte e tre le condotte descritte dalla disposizione censurata, “consentendo così alla pubblica accusa di ottenere una condanna sulla base della prova, alternativamente, di una sola di esse”. Inoltre, la contraffazione o alterazione di un documento al fine di ottenere un permesso di soggiorno integrano una “condotta preparatoria rispetto a quella di presentazione del documento da parte dell’interessato alle autorità di polizia, essendo proprio quest’ultima (...) a creare un immediato pericolo per il bene giuridico protetto”. Infatti, soltanto mediante tale condotta “si determina la possibilità di rilascio di un titolo di soggiorno in assenza delle condizioni previste dalla legge, con conseguente pregiudizio all’interesse all’ordinata gestione dei flussi migratori, cui la disposizione censurata intende offrire tutela”. Né è stata ravvisata la dedotta disparità di trattamento rispetto all’art. 489 cod. pen. il quale prevede per le ipotesi di mero uso dell’atto falso la riduzione di un terzo della pena. Le ragioni alla base della previsione codicistica della generale riduzione di pena per chi

abbia semplicemente usato l'atto falso, senza aver concorso nella falsità, non sussistono necessariamente anche con riferimento agli speciali documenti considerati dalla disposizione censurata, rispetto ai quali "non è agevole ipotizzare, già sul piano fattuale, una loro utilizzazione in assenza di un previo concorso nella loro falsificazione; e rispetto ai quali, comunque, è proprio il momento dell'utilizzazione a creare un immediato pericolo per l'interesse che il legislatore intende tutelare". Per le medesime ragioni, sono state dichiarate non fondate anche le censure relative alla funzione rieducativa della pena, peraltro svolte in chiave meramente ancillare rispetto a quelle relative al principio di uguaglianza.

Analoghe questioni sono state giudicate manifestamente infondate dall'ordinanza n. 195.

5.15.6. L'(illegittima) applicazione automatica della pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale in caso di condanna per maltrattamenti in famiglia nei confronti dei figli minori conviventi

La sentenza n. 55 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, 3 e 30 Cost., dell'art. 34, secondo comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva che la condanna per il delitto di maltrattamenti in famiglia nei confronti dei figli minori conviventi (art. 572, secondo comma, cod. pen.), commesso con abuso della responsabilità genitoriale, comportasse la sospensione dall'esercizio della stessa, anziché la possibilità per il giudice di disporla. "Assume al riguardo rilevanza decisiva la progressiva emersione, anche in questo ramo dell'ordinamento, della centralità dell'interesse del minore nel sistema normativo, alla luce dei principi costituzionali e della stessa evoluzione della legislazione ordinaria. Il rigido automatismo che impone al giudice di applicare la pena accessoria in questione non consente una valutazione in concreto dell'interesse del minore a vedere recisa, sia pure temporaneamente, o mantenuta, nonostante l'irrogazione della pena principale, quella relazione tra genitori e figli (nella quale agli obblighi derivanti dalla responsabilità genitoriale corrisponde il diritto del minore ad essere mantenuto e istruito dai genitori) in tutte quelle ipotesi (...) in cui risulti accertata la ricomposizione del quadro familiare e l'interesse del minore possa risultare meglio protetto, quindi, senza che sia sospesa la responsabilità genitoriale, venendone altrimenti paradossalmente leso". La norma si è rivelata "strutturalmente identica" a quella già dichiarata illegittima dalla sentenza n. 102 del 2020. Anch'essa "pone l'irragionevole presunzione assoluta che, a fronte di una condanna del genitore per il reato di maltrattamenti in famiglia, l'interesse del minore sia sempre e soltanto tutelato sospendendo il genitore dall'esercizio della responsabilità genitoriale". Gli evocati parametri "impongono che sia il giudice penale a valutare se la sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale sia, in concreto e alla luce dell'evoluzione, successiva al reato, del rapporto tra figlio e genitore, la soluzione ottimale per il minore, in quanto rispondente alla tutela dei suoi preminenti interessi". Resta affidata "alla prudente considerazione del legislatore se il giudice penale sia l'autorità giurisdizionale più idonea a compiere la valutazione di effettiva rispondenza all'interesse del minore di un provvedimento che lo riguarda (sentenza n. 102 del 2020), o se invece tale valutazione possa essere meglio compiuta dal tribunale dei minorenni", cui gli atti del procedimento sono trasmessi in caso di sospensione condizionale della pena (art. 34, quinto comma, cod. pen.).

5.15.7. L'(illegittima) applicazione automatica e perpetua dell'interdizione dagli uffici di tutela, curatela e amministrazione di sostegno quale pena accessoria per il reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso

La sentenza n. 83 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, Cost., dell'art. 583-*quinquies*, secondo comma, cod. pen., nella parte in cui disponeva che la condanna per il reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso comportasse l'interdizione perpetua, anziché potesse comportare l'interdizione, dagli uffici di tutela, curatela e amministrazione di sostegno. Il legislatore, "nell'esercizio della sua discrezionalità, e senza eccedere i margini della ragionevolezza, ha creduto opportuno interdire da uffici implicanti cura e assistenza chi si sia reso responsabile di condotte dolose in pregiudizio di un essenziale bene pertinente alla persona, qual è l'identità rappresentata dal volto". Tuttavia, la disposizione è risultata "viziata sul piano dell'automaticità, fissità e perpetuità della sanzione". La notevole latitudine della descrizione tipica del reato ha indotto a ritenere che "possano a essa ricondursi condotte, più tenui delle altre, rispetto alle quali l'applicazione automatica e la durata indefinita della pena accessoria risultino ingiustificate. Segnatamente, la perpetuità della pena accessoria è priva di giustificazione, una volta riconosciuta la

necessità costituzionale della valvola di moderazione della pena principale” (resa flessibile con la contestuale introduzione di un’attenuante a effetto comune per i fatti di lieve entità), “tranne ipotizzare un nesso – che sarebbe tuttavia incompatibile con la finalità rieducativa della pena – tra la permanenza dello sfregio e la permanenza della sanzione”. La riconduzione a legittimità della norma è stata assicurata “dall’elisione dei tratti di rigidità – obbligatorietà e perpetuità – contrari ai canoni di proporzionalità, personalizzazione e funzione rieducativa della pena”. Accertato il reato, la pena accessoria potrà essere irrogata dal giudice, nella misura determinata in base ai criteri discrezionali *ex art. 133 cod. pen.*, nel rispetto del limite massimo di dieci anni, stabilito dall’art. 79, primo comma, n. 1, cod. pen. per l’interdizione temporanea dai pubblici uffici.

5.15.8. La reclusione da 25 a 30 anni per il sequestro di persona a scopo di estorsione (salva l’applicazione dell’attenuante della lieve entità del fatto e l’osservanza dei principi di proporzionalità e offensività)

La sentenza n. 113 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 630, primo comma, cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede, per il sequestro di persona a scopo di estorsione, la pena della reclusione da 25 a 30 anni, anziché da 12 a 25, nonché, in via subordinata, nella parte in cui prevede la pena minima della reclusione di 25 anni, anziché 12. Il principio di proporzionalità della pena “opera non solo come standard di legittimità costituzionale delle leggi penali, ma anche come criterio che orienta la loro interpretazione e la loro applicazione a opera del giudice comune”. La sentenza n. 68 del 2012 “è già intervenuta a mitigare la rigidità del regime sanzionatorio stabilito dal legislatore” per il delitto in esame, definito “come di eccezionale asprezza”, estendendo ad esso l’attenuante della lieve entità del fatto, da interpretare alla luce del suddetto principio, “onde evitare l’irrogazione (...) di pene sproporzionate rispetto alla gravità concreta del fatto”. Tale pronuncia rilevò che il quadro edittale stabilito dall’art. 630 cod. pen. “costituisce l’epilogo di una serie di interventi normativi, ormai alquanto risalenti nel tempo e con i tratti tipici della legislazione emergenziale (...), sollecitati dallo straordinario, inquietante incremento (...) dei sequestri di persona a scopo estorsivo, operati da pericolose organizzazioni criminali, con efferate modalità esecutive (...) e richieste di riscatti elevatissimi, al cui pagamento spesso non seguiva la liberazione del sequestrato, che trovava invece la morte in conseguenza del fatto”. Tuttavia, la descrizione del fatto incriminato – rimasta invariata rispetto alle origini (“chiunque sequestra una persona allo scopo di conseguire, per sé o per altri, un ingiusto profitto come prezzo della liberazione”) – “si presta (...) a qualificare penalmente anche episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, rispetto a quelli avuti di mira dal legislatore dell’emergenza. Si tratta di fattispecie che – a fronte della marcata flessione dei sequestri di persona a scopo estorsivo perpetrati professionalmente dalla criminalità organizzata, registratasi a partire dalla seconda metà degli anni ’80 dello scorso secolo – hanno finito, di fatto, per assumere un peso di tutto rilievo, se non pure preponderante, nella più recente casistica dei sequestri estorsivi”. In particolare, vengono oggi in considerazione sequestri “attuati al fine di ottenere una prestazione patrimoniale, pretesa sulla base di un pregresso rapporto di natura illecita con la vittima; fatti che assumono normalmente connotati ben diversi da quelli delle manifestazioni criminose che il legislatore degli anni dal 1974 al 1980 intendeva contrastare: ciò, sia per la più o meno marcata occasionalità dell’iniziativa delittuosa (la quale spesso prescinde da una significativa organizzazione di uomini e di mezzi); sia per l’entità dell’offesa recata alla vittima, quanto a tempi, luoghi e modalità della privazione della libertà personale; sia, infine, per l’ammontare delle somme pretese quale prezzo della liberazione”. Perciò, fu giudicata manifestamente irrazionale “la mancata previsione, in rapporto al sequestro di persona a scopo di estorsione, di una attenuante per i fatti di lieve entità”, analoga a quella applicabile alla fattispecie gemella del sequestro di persona a scopo di terrorismo ed eversione, che pure aggredisce, *ceteris paribus*, interessi di rango giuridico anche più elevato. L’attenuante, rientrando nel novero delle circostanze “indefinite o discrezionali”, consente la diminuzione fino a un terzo della pena quando, “per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell’azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità”. La sua funzione consiste nel mitigare, in rapporto ai soli profili oggettivi del fatto, “una risposta punitiva improntata a eccezionale asprezza e che, proprio per questo, rischia di rivelarsi incapace di adattamento alla varietà delle situazioni concrete riconducibili al modello legale: ciò che condurrebbe a una violazione, oltre che del principio di uguaglianza, dell’art. 27, terzo comma, Cost., nel suo valore fondante, in combinazione con l’art. 3 Cost., del principio di proporzionalità della pena al fatto concretamente commesso, sul rilievo che una pena

palesamente sproporzionata – e, dunque, inevitabilmente avvertita come ingiusta dal condannato – vanifica, già a livello di comminatoria legislativa astratta, la finalità rieducativa”. Laddove la pena risultante dall’applicazione di tale attenuante risulti comunque sproporzionata rispetto alla gravità del fatto concreto, “il giudice dovrà vagliare la possibilità di una interpretazione restrittiva secondo la *ratio* della fattispecie astratta”, sì da evitare di irrogare una pena incompatibile con i parametri costituzionali. Infatti, “il principio di proporzionalità della pena – nella sua veste di canone ermeneutico – imporrà al giudice di valutare con particolare attenzione se i fatti accertati siano effettivamente sussumibili nell’art. 630 cod. pen.”. Rispetto a tale reato, la misura della pena edittale costituisce “un segnale della particolare gravità del fatto che il legislatore ha inteso contrastare”; sicché potrà e dovrà presumersi, in un’interpretazione costituzionalmente orientata al principio di proporzionalità, che “il legislatore stesso abbia voluto escludere dal tipo quei fatti concreti che siano connotati da un disvalore assai meno significativo, tale da non giustificare una pena così elevata”. Detto principio “impone al giudice di espungere dalla fattispecie – nei limiti in cui il dato normativo lo consenta – condotte incapaci di attingere la soglia di disvalore congeniale alla gravità del compasso edittale, collocandosi così in una zona in cui alla formale integrazione degli elementi costitutivi della fattispecie astratta non corrisponde, sul piano sostanziale, l’integrazione del nucleo di disvalore che dovrebbe caratterizzare quella fattispecie, secondo la stessa valutazione del legislatore riflessa nella misura della pena edittale. E ciò in particolare quando la mancata applicazione di una norma penale non comporta l’impunità *tout court* del fatto, ma semplicemente l’applicazione – in luogo di un reato complesso – delle singole fattispecie criminose che lo compongono, sì da assicurare comunque una risposta adeguata alla gravità del fatto commesso e ragionevolmente dissuasiva, e però contenuta entro i limiti della proporzione”. Una breve privazione della libertà personale finalizzata a un modesto profitto ben potrà integrare il comune delitto di sequestro di persona (art. 605 cod. pen.), sanzionato con la pena minima di sei mesi di reclusione, in concorso con il delitto di estorsione (o se del caso rapina), tentata o consumata; ma, verosimilmente, non potrà ritenersi di tale gravità da integrare la fattispecie di sequestro di persona a scopo di estorsione, che resta punibile, pur laddove il fatto venga qualificato come di lieve entità (e in assenza di altre attenuanti), con la pena minima di sedici anni e otto mesi. “Il disvalore di una simile condotta è, infatti, del tutto analogo a quello che caratterizzerebbe una comune estorsione o rapina realizzate attraverso l’uso di violenza o minaccia contro la vittima” e che pure “comportano una lesione del suo patrimonio, del suo diritto all’autodeterminazione nella sfera patrimoniale, ed eventualmente (nel caso in cui venga usata violenza) della sua integrità fisica, senza che, però, vengano in alcun modo in considerazione gli ulteriori connotati offensivi che, nella visione del legislatore, caratterizzano il sequestro estorsivo”. L’astratta configurabilità di un sequestro estorsivo non è incompatibile con il dovere del giudice di verificare se le caratteristiche della condotta dell’imputato attingano una soglia minima di lesività per i beni giuridici tutelati dall’art. 630 cod. pen., al di sotto della quale la pena ivi stabilita, anche tenendo conto della possibile diminuzione per i fatti di lieve entità, apparirebbe del tutto sproporzionata. Infine, il dovere di interpretazione restrittiva della fattispecie legale alla luce del principio di proporzione della pena “non si pone in contrasto con il principio di legalità” *ex* art. 25, secondo comma, Cost. Anzi, l’interpretazione restrittiva secondo la *ratio* della disposizione incriminatrice è doverosa per il giudice penale “allorché risulti necessaria per evitare un risultato *contra constitutionem*”. La norma in scrutinio ha inteso evidentemente “colpire fenomeni criminosi affatto diversi da quelli di cui si discute nel giudizio *a quo*: sicché nulla osterà, in casi siffatti, a una interpretazione restrittiva costituzionalmente orientata che conduca a escludere l’applicazione dell’art. 630 cod. pen. laddove il giudice ritenga che il grado di offensività dei fatti accertati non attinga la soglia di gravità che giustifica, nella valutazione politico-criminale del legislatore, la previsione di una pena così severa”, il cui rigore è solo parzialmente mitigato dalla possibilità di applicare l’attenuante del fatto di lieve entità.

5.15.9. La preclusione assoluta della concessione di pene sostitutive delle pene detentive brevi agli imputati di uno dei reati ostativi – Richiamo al legislatore e all’amministrazione penitenziaria

La sentenza n. 139 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., dell’art. 59 della legge n. 689 del 1981 (come sostituito dal d.lgs. n. 150 del 2022), il quale non consente la concessione di pene sostitutive delle pene detentive brevi agli imputati dei reati di cui all’art. 4-*bis* ord. pen., salvo che sia stata riconosciuta l’attenuante *ex* art. 323-*bis*, secondo comma, cod. pen., integrata in caso di collaborazione processuale rispetto a una serie di delitti

contro la pubblica amministrazione. Con l'estromissione di tali delitti dal novero dei reati elencati nell'art. 4-*bis* (d.l. n. 162 del 2022), l'eccezione non è più operativa, sicché l'accesso alle pene sostitutive è attualmente precluso in via assoluta agli imputati di tutti i reati "ostativi". La riforma del 2022, in armonia con l'art. 27, terzo comma, Cost., ha configurato "le pene sostitutive come autentiche pene, destinate come tali ad arricchire gli strumenti sanzionatori a disposizione del giudice della cognizione per realizzare le funzioni proprie della sanzione penale". Trattandosi di pene a tutti gli effetti, il legislatore può in linea di principio decidere le tipologie di reato alle quali sono applicabili, simmetricamente a quanto accade per tutte le altre pene, godendo di ampia discrezionalità nella determinazione dei relativi limiti oggettivi. Tali limiti possono essere legittimamente individuati tramite la fissazione di una soglia massima di pena detentiva entro la quale la sostituzione è ammissibile, così come mediante l'indicazione dei reati per i quali la sostituzione può essere o meno operata, a condizione che la scelta non risulti manifestamente irragionevole, creando insostenibili disparità di trattamento, e non conduca a risultati manifestamente sproporzionati. Il riferimento ai limiti di pena ovvero a specifici titoli di reato costituisce una tecnica ampiamente diffusa. Quanto al richiamo indiscriminato a tutti i reati di cui all'art. 4-*bis*, nonostante esso preveda tre categorie di reati sottoposti a regimi differenti, si è osservato che per tutte le categorie sono comunque necessari specifici accertamenti sulla persistente pericolosità del condannato, da compiersi di regola durante l'esecuzione. Tale caratteristica comune dei reati ostativi è alla base della *ratio* dell'esclusione, in quanto il superamento della presunzione di pericolosità richiederebbe "accertamenti che il giudice della cognizione non è ordinariamente in grado di compiere, e che anzi il legislatore dell'ordinamento penitenziario riserva normalmente a una fase di osservazione inframuraria". Per quanto riguarda la violenza sessuale, anche di gruppo, e la pornografia minorile (reati oggetto dei giudizi *a quibus*), la preclusione in radice della sostituzione della pena non è risultata manifestamente irragionevole in quanto i condannati possono essere ammessi ai benefici penitenziari e alle misure alternative solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della loro personalità, condotta collegialmente in carcere per almeno un anno, condizione che non può sussistere allorché sia il giudice della cognizione a dover decidere sulla sostituzione della pena detentiva. Quanto precede non esclude che il legislatore possa sperimentare soluzioni diverse, "volte in sostanza a consentire un percorso di recupero efficace all'imputato che volontariamente vi si sottoponga prima della condanna, i cui risultati potrebbero essere vagliati già dal giudice della cognizione ai fini della sostituzione della pena detentiva". In ogni caso, i termini posti a raffronto dai rimettenti non erano omogenei, in quanto le misure alternative alle pene detentive previste dall'ordinamento penitenziario per i condannati per reati "ostativi" presuppongono l'avvio dell'esecuzione con modalità intramuraria, mentre la sostituzione della pena opera evitando al condannato, sin dall'inizio, il contatto con il carcere. Quanto alla dedotta irragionevolezza della mancata previsione di una valutazione sull'assenza di pericolo di recidiva ai fini della sostituzione, un diritto siffatto spetta ai soli condannati per i reati per i quali il legislatore ha previsto la possibilità per il giudice di irrogare, in luogo della pena detentiva già commisurata, una pena sostitutiva. Quest'ultima può essere legittimamente prevista e applicata per taluni reati e non per altri, così come accade per ogni altra pena, in base a valutazioni politico-criminali censurabili solo per irragionevoli disparità di trattamento o contrarietà ai principi di ragionevolezza e proporzionalità. È stata esclusa anche l'irragionevole disparità di trattamento tra imputati condannati alla medesima pena detentiva, benché per reati diversi. Il titolo di reato è un idoneo criterio discrezionale, ampiamente utilizzato dal legislatore per stabilire il campo di applicazione di una pena. Né è risultata irragionevole l'equiparazione di trattamento tra imputati che avevano meno di ventun anni al momento del fatto e imputati che avevano un'età superiore. Regole speciali per i "giovani adulti" sono previste in materia sia penale sia di esecuzione penale, "in conformità alle fonti internazionali di *soft law* che raccomandano l'adozione di regole differenziate per questa categoria di rei" (come la *rule* 3.3. delle "Regole di Pechino" sull'amministrazione della giustizia minorile, adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1985). Tuttavia, salva "la necessità per il giudice di tenere conto anche della giovane età del condannato, nel quadro della valutazione delle sue condizioni personali" *ex* art. 133, secondo comma, cod. pen., "non è rinvenibile nel sistema penale uno statuto differenziato che vincoli in generale il legislatore a prevedere regole più favorevoli quanto alla scelta della tipologia di sanzione e alla sua quantificazione". Quanto alla denunciata violazione della finalità rieducativa della pena, la Corte, pur comprendendo le preoccupazioni dei rimettenti riguardo alla sorte di giovani imputati di condotte pur gravemente offensive dei diritti delle vittime, ma che si trovano attualmente in stato di libertà proprio perché ritenuti non più pericolosi, ha rimarcato che la rieducazione non può essere considerata l'unica finalità legittima della pena, dovendo

essere prese in considerazione anche altre finalità, come la tutela della collettività contro la residua pericolosità del condannato e la deterrenza nei confronti della generalità dei consociati. Peraltro, l'ampliamento del novero delle pene sostitutive e della possibilità di accedervi, realizzato con la riforma del 2022, costituisce un passo significativo nella direzione dell'attuazione legislativa dei principi costituzionali in materia di pena, da sempre "intesi non solo come canoni di legittimità costituzionale delle scelte legislative, ma anche – e ancor prima – come criteri orientativi della politica criminale destinati a essere attuati mediante la dialettica democratica e la costruzione graduale di un consenso nella società, senza il quale essi finirebbero per restare lettera morta". Le pene sostitutive, applicabili di regola solo previo consenso del condannato, appaiono tendenzialmente più funzionali ad assicurare l'obiettivo della sua rieducazione, evitando gli effetti desocializzanti del carcere e accompagnando il condannato "in un percorso che valorizza lavoro, educazione, rafforzamento dei legami familiari e sociali, occasioni di ripensamento critico del proprio passato, ed eventualmente di riconciliazione con la vittima del reato". L'evoluzione procede necessariamente in modo graduale, "anche attraverso sperimentazioni progressive" (sentenze nn. 75 e 52 del 2025, 10 del 2024, 162 del 2020). Pertanto, "è inevitabile che la sperimentazione coinvolga anzitutto i reati meno gravi, lasciando al margine quelli che il legislatore – con valutazione non arbitraria né discriminatoria – reputi maggiormente offensivi". In questi ultimi casi, resta essenziale che "la pena detentiva sia eseguita in condizioni e con modalità tali da incentivare o rendere comunque praticabile il percorso rieducativo, in condizioni rispettose della dignità della persona e del principio di umanità della pena. Condizioni, queste, che è preciso dovere del legislatore e dell'amministrazione penitenziaria assicurare, con riguardo a tutti coloro che si trovano, oggi, nelle carceri italiane".

5.15.10. La pena non inferiore a 24 anni di reclusione per il "capo-promotore" di un'associazione per delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti aggravata dalla disponibilità di armi e dal numero, superiore a 10, di associati

La sentenza n. 214 ha dichiarato inammissibili, per erroneità del presupposto interpretativo, determinata anche da un'incompleta ricostruzione del quadro normativo, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 74, commi 1 e 4, del d.P.R. n. 309 del 1990, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui prevederebbe per il "capo-promotore" di un'associazione per delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti, aggravata dalla disponibilità di armi e dal numero di associati superiore a 10, la pena fissa di 24 anni di reclusione. Per il reato associativo commesso da chi riveste un ruolo apicale il comma 1 dell'art. 74 contempla la pena della reclusione non inferiore a 20 anni, dunque soltanto il minimo edittale, sicché, ai sensi della norma generale *ex art. 23 cod. pen.*, la pena della reclusione può essere in tal caso determinata tra un minimo di 20 e un massimo di 24 anni. La pena prevista per la fattispecie-base, pertanto, non è fissa. Analogamente, il comma 4, specificamente censurato, commina al soggetto che abbia un ruolo apicale nella commissione del reato associativo pluriaggravato dal numero di associati e dalla disponibilità di armi, una pena che non può essere inferiore a 24 anni di reclusione. "Questa previsione, che disciplina il trattamento sanzionatorio di una fattispecie aggravante, va a sua volta letta alla luce della norma generale dell'art. 64, primo comma, cod. pen. relativa all'ipotesi del riconoscimento di una sola circostanza aggravante, a tenore della quale, quando ricorre una circostanza aggravante, e l'aumento di pena non è determinato dalla legge, è aumentata fino a un terzo la pena che dovrebbe essere inflitta per il reato commesso". Nel caso di concorso di più aggravanti, il generale criterio moderatore previsto dall'art. 66 cod. pen. stabilisce che l'aumento non può superare il triplo del massimo stabilito dalla legge per il reato-base, e comunque la pena di anni 30 se si tratta di reclusione. "Tale inquadramento generale appare utile a evidenziare la duplice forma di incidenza delle circostanze sulla pena: per aumento o diminuzione predeterminati a livello edittale dal legislatore (in misura fissa o con l'indicazione di un limite minimo e/o di un limite massimo); per aumento o diminuzione frazionari (che il giudice deve operare sulla pena-base nel rispetto dei limiti massimi fissati dal codice)". Il censurato comma 4 si limita a stabilire l'aumento minimo della pena (pari a 4 anni), senza incidere su quello massimo (pari a un terzo della pena edittale ai sensi dell'art. 64 cod. pen.), la cui misura dipende dalla pena-base determinata in concreto dal giudice nell'ambito del compasso edittale (tra 20 e 24 anni di reclusione) risultante dal comma 1 dello stesso art. 74 e dalla norma generale di cui all'art. 23 cod. pen. Di conseguenza, "una forbice extra-edittale è comunque presente e, qualora la pena-base sia determinata nel massimo edittale di ventiquattro anni, l'aumento frazionario può giungere sino a trenta anni" (per effetto del criterio moderatore previsto dal codice). Tanto premesso, come anche rilevato in

dottrina, “si è escluso che i casi di pena indicata soltanto nel minimo potessero inquadrarsi nella nozione di pena fissa”. Invero, la fattispecie della pena fissa “è integrata unicamente dai trattamenti sanzionatori del tutto anelastici, in cui la sovrapposizione fra l’astratta comminatoria edittale e la concreta irrogazione della pena è completa: in un simile caso il giudice non può procedere ad alcun adattamento. Diversa, invece, è la fattispecie del trattamento sanzionatorio solo parzialmente anelastico, che si ha quando la pena non è compiutamente graduabile dal giudice sulla base degli ordinari criteri di commisurazione. Così delimitato il campo, l’ipotesi della pena detentiva autenticamente fissa si rivela, almeno nel *corpus* codicistico, del tutto marginale. I casi paradigmatici sono quello dell’ergastolo” (che lo è logicamente, ma – come risulta dalla sentenza n. 94 del 2023 – costituisce una pena illegittima solo quando è “indefettibile”) “e quelli della pena della reclusione di anni trenta” prevista per le ipotesi di delitti aggravati dall’evento del sequestro di persona a scopo di estorsione, a scopo di terrorismo o di eversione e a scopo di coazione, “da cui derivi la morte quale conseguenza non voluta”. Mentre la pena fissa è oggetto di una presunzione, sia pur solo relativa, di illegittimità costituzionale” – superabile solo a condizione che, per la natura dell’illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest’ultima appaia ragionevolmente proporzionata rispetto all’intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato (sentenza n. 50 del 1980) –, una pena come quella in considerazione, “caratterizzata non dalla fissità, ma da un profilo di pur evidente irrigidimento, è soggetta all’ordinario sindacato di costituzionalità sulla dosimetria della pena”. La norma “non contempla una pena fissa, ma una pena identificata solo nel minimo, nel senso che determina un aumento fisso del solo minimo edittale nel caso di concorso di circostanze aggravanti”. Essa “si limita a stabilire l’aumento minimo della pena (pari a quattro anni), senza incidere su quello massimo (pari a un terzo della pena edittale), in tal modo salvaguardando una forbice extra-edittale che lascia comunque aperto un non trascurabile compasso, idoneo a consentire una sufficiente elasticità nella commisurazione giudiziale della pena”. Inoltre, “venendo in rilievo il trattamento sanzionatorio previsto per una fattispecie circostanziale, la pena di ventiquattro anni di reclusione è costruita dal legislatore come risultato del possibile aumento dovuto al riconoscimento di due aggravanti: effetto che, in concreto, ben potrebbe essere eliso dal concorso di una o più circostanze attenuanti”.

5.16. Le circostanze del reato

5.16.1. La complessiva valutazione del fatto quale funzione del regime ordinario del bilanciamento e l’ammissibilità di deroghe, purché non irragionevoli o tali da alterare gli equilibri costituzionalmente imposti sulla strutturazione della responsabilità penale

La sentenza n. 56 ha osservato che “il giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee consente al giudice di valutare il fatto in tutta la sua ampiezza circostanziale, sia eliminando dagli effetti sanzionatori tutte le circostanze (equivalenza), sia tenendo conto di quelle che aggravano la *quantitas delicti*, oppure soltanto di quelle che la diminuiscono” (sentenze nn. 251 del 2021 e 38 del 1985). Peraltro, “deroghe al regime ordinario del bilanciamento tra circostanze, come disciplinato in via generale dall’art. 69 cod. pen., sono costituzionalmente ammissibili e rientrano nell’ambito delle scelte discrezionali del legislatore, risultando sindacabili soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell’arbitrio” (sentenze nn. 88 del 2019 e 68 del 2012), “non potendo però giungere in alcun caso a determinare un’alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti sulla strutturazione della responsabilità penale” (sentenze nn. 94 del 2023, 143 e 55 del 2021, 73 del 2020, 251 del 2012).

In termini simili si sono pronunciate le sentenze nn. 117 e 151.

5.16.2. La compatibilità costituzionale del meccanismo di “blindatura totale” delle aggravanti ove ricorrano particolari esigenze di protezione di beni costituzionalmente tutelati

La sentenza n. 173 ha chiarito che il meccanismo di “blindatura totale” delle aggravanti (secondo cui le stesse devono essere necessariamente considerate ai fini del *quantum* della pena e non possono essere neutralizzate mediante il bilanciamento con eventuali attenuanti) non è di per sé, incompatibile con i principi costituzionali. Infatti, “deroghe al bilanciamento sono possibili e rientrano nell’ambito delle scelte del legislatore quando ricorrono particolari esigenze di protezione di beni costituzionalmente

tutelati” (sentenze nn. 217 del 2023 e 117 del 2021). In tali ipotesi, “ben può il legislatore dettare criteri speciali sull’applicazione delle circostanze, richiedendo che vada calcolato prima l’aggravamento di pena derivante da particolari circostanze e solo successivamente le diminuzioni connesse al riconoscimento di quelle attenuanti”. Simile meccanismo di calcolo di aumenti e riduzioni di pena connessi all’applicazione di circostanze di segno opposto produce, in generale, “un effetto di inasprimento delle sanzioni applicabili al delitto aggravato, conformemente, del resto, alle intenzioni del legislatore, ma non esclude affatto che il giudice applichi, in concreto, la diminuzione di pena connessa al riconoscimento di attenuanti, sia pure sulla pena già aumentata per effetto del riconoscimento dell’aggravante cosiddetta blindata”.

5.16.3. La recidiva

5.16.3.1. La più elevata pericolosità e la maggiore colpevolezza quali ragioni fondanti degli aumenti di pena a carico del recidivo

La sentenza n. 154 ha osservato che la ragione atta a giustificare gli aumenti di pena previsti dall’art. 99 cod. pen. per i vari casi di recidiva risiede “non solo nella più elevata pericolosità del reo attestata dai suoi trascorsi criminali, ma anche nel maggior grado di colpevolezza ravvisabile in capo a chi non rinuncia alla commissione di nuovi reati, pur essendo già stato destinatario di un ammonimento individualizzato sul proprio dovere di rispettare la legge penale, indirizzatogli con le precedenti condanne” (sentenza n. 73 del 2020). Il maggior grado di colpevolezza a sua volta “si traduce in una più elevata gravità (soggettiva) del reato”.

5.16.3.2. La distinzione, in termini di disvalore soggettivo, rispetto alla mera reiterazione di una condotta criminosa

La sentenza n. 113 ha rammentato che “soltanto la recidiva, non già la reiterazione *tout court* di una condotta criminosa, può connotare un fatto di reato di più intenso disvalore soggettivo, in ragione del maggior contenuto di colpevolezza che si radica nel non essersi mostrato il soggetto sensibile all’ammonimento lanciaatogli dall’ordinamento mediante la sentenza di condanna definitiva per il precedente reato” (sentenze nn. 141 del 2023, 56 del 2021, 73 del 2020).

5.16.3.3. L’applicazione non obbligatoria della circostanza ma legata alla verifica che il nuovo delitto sia espressivo in concreto della maggiore pericolosità e colpevolezza del soggetto già condannato

Secondo la sentenza n. 74, “l’applicazione della recidiva non è obbligatoria, ma si giustifica solo in quanto il nuovo delitto, commesso da chi sia già stato condannato per precedenti delitti non colposi, risulti espressivo in concreto sia di una maggiore pericolosità criminale, sia di un maggior grado di colpevolezza, legato alla più elevata rimproverabilità della decisione di violare la legge penale nonostante l’ammonimento individuale scaturente dalle precedenti condanne. Questa maggiore rimproverabilità non può essere presunta in via generale sulla base del solo fatto delle precedenti condanne, dovendo – ad esempio – essere esclusa allorché il nuovo delitto sia stato commesso dopo un lungo lasso di tempo dal precedente, o allorché abbia caratteristiche affatto diverse” (sentenze nn. 55 del 2021, 73 del 2020, 185 del 2015, 183 del 2011, 192 del 2007; ordinanze nn. 171 del 2009, 257, 193, 90 e 33 del 2008). La sentenza n. 185 del 2015, nel ricostruire i lineamenti della recidiva dopo la sostituzione dell’art. 99 cod. pen. operata dalla legge n. 251 del 2005, ha sottolineato “la facoltatività di tutte le ipotesi di recidiva diverse da quella di cui al quinto comma dell’art. 99 cod. pen.”, nel senso che, nei casi contemplati dai primi quattro commi, “l’aumento di pena può essere disposto soltanto riscontrando la concreta significatività del nuovo episodio delittuoso, in rapporto alla natura ed al tempo di commissione dei precedenti, sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo”. Detta pronuncia ha dichiarato illegittimo l’art. 99, quinto comma, cod. pen., limitatamente alle parole “è obbligatorio e,” che accompagnavano la previsione dell’aumento della pena per la recidiva per i delitti *ex art. 407, comma 2, lett. a), cod. proc. pen.*, sulla base del rilievo che l’obbligatorietà della recidiva “contrastasse sia con il principio di ragionevolezza, parificando nel trattamento obbligatorio situazioni personali e ipotesi di recidiva tra loro diverse, in violazione dell’art. 3 Cost., sia con l’art. 27, terzo comma, Cost., che implica un costante principio di proporzione tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall’altra (sentenza n. 341 del 1994), precludendo l’accertamento della sussistenza nel

caso concreto delle condizioni che dovrebbero legittimare l'applicazione della recidiva, così da poter rendere la pena palesemente sproporzionata, e dunque avvertita come ingiusta dal condannato, vanificandone la finalità rieducativa”.

In termini simili si è espressa la sentenza n. **151** che ha ribadito il carattere facoltativo dell'applicazione della recidiva (sentenza n. 230 del 2022).

5.16.3.4. La legittimità di trattamenti differenziati per il recidivo, fermo il divieto per il legislatore di alterare gli equilibri costituzionalmente imposti sulla strutturazione della responsabilità penale

La sentenza n. **151** ha sottolineato che l'art. 69, quarto comma, cod. pen. (come modificato dalla legge n. 251 del 2005), nel prevedere il divieto di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata, introduce una deroga al regime ordinario del giudizio di bilanciamento tra circostanze. In generale, sono legittimi “trattamenti differenziati per il recidivo, ossia per un soggetto che delinque volontariamente pur dopo aver subito un processo ed una condanna per un delitto doloso, manifestando l'insufficienza, in chiave dissuasiva, dell'esperienza diretta e concreta del sistema sanzionatorio penale” (sentenze nn. 205 del 2017, 106 e 105 del 2014, 251 del 2012, 249 del 2010). Tuttavia, “l'esercizio della discrezionalità legislativa non può spingersi fino a determinare un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti sulla strutturazione della responsabilità penale” (sentenza n. 117 del 2025).

5.16.3.5. L'erosione giurisprudenziale del divieto di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata (la valorizzazione della ridotta dimensione offensiva del fatto, delle condizioni personali e della collaborazione del colpevole)

La sentenza n. **56** ha rammentato che l'art. 69, quarto comma, cod. pen. “è stato oggetto di dodici pronunce di illegittimità costituzionale parziale, che hanno colpito il divieto di prevalenza di altrettante circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.”. In particolare, la Corte “ha rinvenuto un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti in relazione a circostanze espressive di un minor disvalore del fatto dal punto di vista della sua dimensione offensiva”: così la lieve entità nel delitto di produzione e traffico illecito di stupefacenti (sentenza n. 251 del 2012); i casi di particolare tenuità nel delitto di ricettazione (sentenza n. 105 del 2014); i casi di minore gravità nel delitto di violenza sessuale (sentenza n. 106 del 2014); il danno patrimoniale di speciale tenuità nei delitti di bancarotta e ricorso abusivo al credito (sentenza n. 205 del 2017); la lieve entità del fatto per il reato di sequestro di persona a scopo di estorsione (sentenza n. 143 del 2021); la lieve entità del fatto in rapporto al reato di devastazione, saccheggio e strage (sentenza n. 94 del 2023); la speciale tenuità *ex art. 62, n. 4, cod. pen.* nei delitti contro il patrimonio o determinati da motivi di lucro (sentenza n. 141 del 2023); il delitto di autoriciclaggio di minore gravità (sentenza n. 188 del 2023). In queste fattispecie, la *ratio* dell'illegittimità del divieto di prevalenza “è stata individuata nella centralità del fatto oggettivo, rispetto alla qualità soggettiva del colpevole, nella prospettiva di un diritto penale del fatto, in base alla quale deve escludersi che aspetti relativi alla maggiore colpevolezza o pericolosità dell'agente possano assumere, nel processo di individualizzazione della pena, una rilevanza tale da renderli comparativamente prevalenti rispetto al fatto oggettivo”. Le dichiarazioni di illegittimità hanno, inoltre, fatto venire meno il divieto di prevalenza “anche rispetto a circostanze inerenti alla persona del colpevole per la circostanza attenuante del vizio parziale di mente (sentenza n. 73 del 2020) e per quella di cui all'art. 116 cod. pen. (sentenza n. 55 del 2021)”. Una terza *ratio*, comune a diverse attenuanti a effetto speciale, che ha condotto a ulteriori dichiarazioni di illegittimità, “attiene all'incentivo alla collaborazione del reo *post delictum*” (sentenze nn. 201 del 2023 e 74 del 2016). In proposito, la sentenza n. 74 del 2016 ha dichiarato illegittimo l'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza dell'attenuante *ex art. 73, comma 7, del d.P.R. n. 309 del 1990*, che, rispetto al traffico di sostanze stupefacenti compiuto al di fuori di un contesto associativo, stabilisce la diminuzione della pena dalla metà a due terzi per chi si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, anche aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti. Tale attenuante esprime “una scelta di politica criminale di tipo premiale, volta a incentivare, mediante una sensibile diminuzione di pena, il ravvedimento *post delictum* del reo, rispondendo sia all'esigenza di tutela del bene giuridico, sia a quella di prevenzione e repressione dei reati in materia di stupefacenti. Il divieto assoluto di operare la diminuzione di pena consentita dall'attenuante, in presenza

di recidiva reiterata, impedisce alla disposizione premiale di produrre pienamente i suoi effetti e ne frustra in modo manifestamente irragionevole la *ratio*, perché fa venire meno quell'incentivo sul quale lo stesso legislatore ha fatto affidamento per stimolare l'attività collaborativa". Inoltre, il divieto di prevalenza "finisce per disconoscere del tutto, in modo irragionevole, la condotta del reo contemporanea o susseguente al reato, quale indice della sua personalità e capacità a delinquere". Infine, la Corte "ha ritenuto privo di giustificazione il rigido effetto preclusivo associato alla recidiva reiterata, in quanto la scelta di collaborare – pur non comportando necessariamente la resipiscenza e potendo essere il frutto di mero calcolo – implica comunque il distacco del reo dall'ambiente criminale nel quale l'attività delittuosa è inserita e trova alimento". Analogamente, la sentenza n. 201 del 2023 ha giudicato illegittimo l'art. 69, quarto comma, cod. pen., in relazione all'attenuante *ex art.* 74, comma 7, t.u. stupefacenti, che prevede la diminuzione della pena dalla metà a due terzi per chi si sia efficacemente adoperato per assicurare le prove del reato o per sottrarre all'associazione risorse decisive per la commissione dei delitti, ritenendo che assuma ancor maggior rilievo l'incentivo alla collaborazione nei contesti di criminalità organizzata.

Sul punto si veda anche la sentenza n. 151 che ha ricostruito "i contorni di un processo, al contempo, di assestamento e sviluppo della giurisprudenza costituzionale". Le prime pronunce hanno valutato "la tenuta costituzionale del divieto di prevalenza in esame rispetto ad attenuanti ad effetto speciale, come tali espressive di una valutazione operata dallo stesso legislatore in termini di minore disvalore del fatto dal punto di vista dell'offensività, con conseguente riduzione di pena superiore ad un terzo". In queste occasioni (sentenze nn. 205 del 2017, 74 del 2016, 106 e 105 del 2014, 251 del 2012), si è dato essenzialmente rilievo alla "particolare ampiezza della divaricazione tra la pena base prevista per il reato non circostanziato e quella risultante dall'applicazione dell'attenuante caso per caso considerata e si è affermato – a partire dalla pronuncia capofila (sentenza n. 251 del 2012) – che la disposizione (...) imponeva di disconoscere la ridotta portata offensiva del fatto, indirizzando l'individuazione della pena concreta verso un'abnorme enfattizzazione delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva reiterata, a detrimento delle componenti oggettive del reato, fondamentalmente in lesione dei principi di proporzionalità e di finalizzazione della pena alla rieducazione del condannato". Investita successivamente di questioni analoghe, attinenti sempre a circostanze attenuanti connesse alla ridotta dimensione offensiva del fatto, ma questa volta a effetto comune, la Corte ha integrato la sua riflessione sul tema. Da un lato, "non ha certamente abbandonato il criterio della eccessiva divaricazione tra pena base e pena prevista per il reato circostanziato, venendo in rilievo, il più delle volte, reati connotati da una cornice edittale particolarmente severa nel minimo, con conseguente notevole abbattimento del *quantum* di risposta sanzionatoria anche in caso di riduzione in misura non eccedente un terzo". Dall'altro, "ha cominciato ad attribuire rilievo crescente alla particolare ampiezza della fattispecie del reato non circostanziato, come tale idoneo a ricomprendere condotte marcatamente diverse, e che, per questo, necessitano di essere adeguatamente differenziate nella determinazione del trattamento sanzionatorio". La sentenza n. 143 del 2021 ha dichiarato illegittimo l'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza dell'attenuante del fatto di lieve entità, introdotta dalla sentenza n. 68 del 2012 in relazione al reato di sequestro di persona a scopo di estorsione, sull'aggravante della recidiva reiterata, rilevando anche una violazione del principio di eguaglianza. Più o meno contemporaneamente, si andava affermando un indirizzo incentrato su argomenti complementari rispetto a quelli fino ad allora privilegiati. Le sentenze nn. 73 del 2020 e 55 del 2021 hanno "neutralizzato il divieto di prevalenza rispetto ad attenuanti, sempre ad effetto comune, ma attinenti alla persona del colpevole e, dunque, espressive non già, sul piano oggettivo, di una minore offensività del fatto rispetto agli interessi protetti dalla norma penale, quanto piuttosto della ridotta rimproverabilità soggettiva dell'autore". Il nucleo delle motivazioni è rinvenibile nell'affermazione secondo cui il principio di proporzionalità della pena "esige, in via generale, che al minor grado di rimproverabilità soggettiva corrisponda una pena inferiore rispetto a quella che sarebbe applicabile a parità di disvalore oggettivo del fatto, in modo da assicurare altresì che la pena appaia una risposta – oltre che non sproporzionata – il più possibile individualizzata, e dunque calibrata sulla situazione del singolo condannato, in attuazione del mandato costituzionale di personalità della responsabilità penale". La valorizzazione del principio di individualizzazione della pena ha trovato terreno fertile anche in occasione del sindacato sollecitato in ordine al divieto di prevalenza di attenuanti a effetto comune, non specificamente espressive di un minor grado di rimproverabilità soggettiva, ma di nuovo implicanti primariamente la valutazione della dimensione oggettiva dell'offesa al bene giuridico tutelato. Con riferimento all'attenuante del fatto di lieve entità, introdotta con sentenza n. 86 del 2024 in relazione al delitto di rapina, la sentenza n. 117 del 2025 ha affermato che, "a fronte di una fattispecie

astratta connotata da intrinseca variabilità nella manifestazione in concreto degli elementi costitutivi, l'impossibilità per il giudice di ritenere prevalente l'attenuante contraddice, inoltre, il principio di individualizzazione della pena (...), che richiede di tenere conto dell'effettiva entità e delle specifiche esigenze dei singoli casi" e che, "unitamente alla finalità rieducativa della pena, deve orientare sia le scelte del legislatore nella individuazione del trattamento sanzionatorio, sia le decisioni dei giudici che determinano la pena da irrogare in concreto". Tale approccio era stato preannunciato dalla sentenza n. 141 del 2023, che ha dichiarato illegittimo il divieto di prevalenza dell'attenuante, anch'essa attinente alla minore dimensione offensiva del fatto e a effetto comune, del danno di speciale tenuità prevista dall'art. 62, n. 4, cod. pen., applicabile ai delitti contro il patrimonio o che comunque offendono il patrimonio: in quell'occasione, la Corte, seguendo la traccia già lasciata dalla sentenza n. 94 del 2023 attraverso la ricostruzione di tutti i propri precedenti e delle relative *rationes decidendi*, ha enucleato "principi comuni, riconducibili all'esigenza di mantenere un conveniente rapporto di equilibrio tra la gravità (oggettiva e soggettiva) del singolo fatto di reato e la severità della risposta sanzionatoria". In definitiva, "si tratta di riconoscere il ruolo cruciale del giudizio di bilanciamento tra circostanze, che già la sentenza n. 38 del 1985 aveva individuato nel globale giudizio sia sul fatto di reato che sulla personalità del suo autore, ossia su tutta la vicenda soggettiva ed oggettiva dell'illecito. A tal fine, il giudice deve essere posto nelle condizioni di attribuire il corretto peso a ciascun elemento della fattispecie concreta, senza essere costretto a sottovalutare necessariamente degli elementi pure ritenuti rilevanti".

Sul punto si veda anche la sentenza n. 117.

5.16.4. Le attenuanti generiche

5.16.4.1. La funzione (non genericamente indulgenziale) di valorizzare specifiche e puntuali caratteristiche del singolo fatto di reato o del suo autore, non tipizzabili ex ante dal legislatore

La sentenza n. 151 ha chiarito che le attenuanti generiche "sono strumenti essenziali a disposizione del giudice" e svolgono la funzione naturale "di adeguare la misura della pena alla sussistenza di speciali indicatori (oggettivi o soggettivi) di un minor disvalore del fatto concreto all'esame del giudice rispetto alla gravità ordinaria dei fatti riconducibili alla fattispecie base di reato" (sentenze nn. 46 del 2024, 197 e 120 del 2023, 63 del 2022, 183 del 2011). Esse "consentono non già di elargire una generica indulgenza, ma di attribuire rilevanza, nell'ambito di una precisa motivazione dedicata alla commisurazione della sanzione, a specifiche e puntuali caratteristiche del singolo fatto di reato o del suo autore (...) che connotano il fatto di un minor disvalore, rispetto a quanto la conformità della condotta alla figura astratta del reato lasci a prima vista supporre (...). Si tratta di caratteristiche non tipizzabili *ex ante* dal legislatore in ragione della loro estrema varietà, e diverse da quelle che già integrano ipotesi nominate di attenuazione della pena". L'art. 62-bis cod. pen. consente al giudice di valorizzare anche le circostanze sopravvenute al fatto di reato, o comunque inerenti alla persona dell'autore, che siano indicative di una sua minore pericolosità, o che comunque la rendano meno meritevole e bisognosa di pena, come spesso accade proprio in presenza di una piena collaborazione processuale, ove il giudice la consideri (...) indice di una positiva evoluzione in atto della personalità dell'imputato".

5.16.4.2. La rilevanza della condotta del reo susseguente al reato

La sentenza n. 151 ha richiamato la sentenza n. 183 del 2011 che ha dichiarato illegittimo l'art. 62-bis, secondo comma, cod. pen., nella parte in cui stabiliva che, ai fini dell'applicazione delle attenuanti generiche, non si potesse tenere conto della condotta del reo susseguente al reato.

5.16.5. L'attenuante della lieve entità del fatto

5.16.5.1. La necessità costituzionale di una valvola di sicurezza a fronte di pene edittali eccezionalmente aspre comminate per fattispecie di reato suscettibili di abbracciare episodi marcatamente dissimili

La sentenza n. 83 ha ribadito "la necessità costituzionale di una valvola di sicurezza, che consenta al giudice di moderare l'applicazione di pene edittali di eccezionale asprezza, onde evitare che, nel caso concreto, esse risultino sproporzionate rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del fatto, quindi

contrarie al principio di personalizzazione e inadeguate alla funzione rieducativa. Ciò tanto più riguardo a ipotesi di reato che (...) hanno registrato interventi legislativi di significativo aumento degli estremi edittali della pena”. Tale orientamento è stato inaugurato dalla sentenza n. 68 del 2012, che ha dichiarato illegittimo l’art. 630 cod. pen., nella parte in cui non prevedeva, per il sequestro di persona a scopo di estorsione, che la pena fosse diminuita quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell’azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risultasse di lieve entità. Nel dichiarare illegittimo l’art. 167, primo comma, cod. pen. mil. pace, dove non prevedeva che la pena fosse diminuita qualora il sabotaggio militare fosse di lieve entità, la sentenza n. 244 del 2022 si è riferita alla disciplina del sabotaggio comune, osservando che, in essa, “la possibilità di una diminuzione della pena fino a un terzo, rispetto a una pena minima eccezionalmente elevata come quella di otto anni di reclusione, opera come una valvola di sicurezza”. La sentenza n. 120 del 2023, dichiarando illegittimo l’art. 629 cod. pen., nella parte in cui non prevedeva, per l’estorsione, che la pena fosse diminuita in misura non eccedente un terzo quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell’azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risultasse di lieve entità, ha sottolineato che “la mancata previsione di una valvola di sicurezza che consenta al giudice di moderare la pena, onde adeguarla alla gravità concreta del fatto estorsivo, può determinare l’irrogazione di una sanzione non proporzionata ogni qual volta il fatto medesimo si presenti totalmente immune dai profili di allarme sociale che hanno indotto il legislatore a stabilire per questo titolo di reato un minimo edittale di notevole asprezza”. La sentenza n. 86 del 2024 ha impiegato le stesse argomentazioni per giudicare illegittimo l’art. 628 cod. pen. riguardo al reato di rapina. Infine, la sentenza n. 91 del 2024, nel dichiarare illegittimo l’art. 600-ter, primo comma, n. 1, cod. pen., dove non prevedeva, per il reato di produzione di materiale pornografico mediante l’utilizzazione di minori, che nei casi di minore gravità la pena fosse diminuita fino a due terzi, ha ribadito “la necessità di una valvola di sicurezza che, fermo il minimo edittale elevato che il legislatore nella sua discrezionalità ha voluto porre, consenta al giudice comune, attraverso la previsione di un’attenuante speciale, di graduare e personalizzare la pena da irrogare in concreto con riferimento ai casi di minore gravità, al fine di assicurare la proporzionalità della sanzione in una con la individualizzazione della pena e la sua finalità rieducativa”. Oltre all’asprezza del minimo edittale, il tratto comune delle fattispecie “è la latitudine tipica del fatto-reato, tale da abbracciare episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore”.

La sentenza n. 171 ha ricordato che l’attenuante indefinita della lieve entità o minore gravità del fatto è stata estesa a numerosi reati per i quali il legislatore ha previsto minimi edittali particolarmente elevati: sequestro estorsivo (sentenza n. 68 del 2012), sabotaggio militare (sentenza n. 244 del 2022), estorsione (sentenza n. 120 del 2023), rapina (sentenza n. 86 del 2024), pornografia minorile (sentenza n. 91 del 2024), deformazione o sfregio permanente del viso (sentenza n. 83 del 2025). Oltre all’asprezza del minimo edittale, il tratto comune delle fattispecie è “la latitudine tipica del fatto-reato, tale da abbracciare episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore”. La sentenza n. 113 del 2025, inerente al sequestro di persona a scopo di estorsione, ha affermato che “la funzione specifica dell’attenuante è quella di mitigare una risposta sanzionatoria calibrata dal legislatore con riferimento a un nucleo centrale di tipologie criminose connotate *in via generale* da elevato disvalore, ma che risulterebbe sproporzionata laddove applicata in relazione a fatti che, pur integrando tutti i requisiti della fattispecie astratta, siano *in concreto* caratterizzati da un disvalore marcatamente inferiore, collocandosi piuttosto ai margini della fattispecie delittuosa”. In simili ipotesi, “la mancata previsione di una valvola di sicurezza che consenta al giudice di modulare la pena, onde adeguarla alla gravità concreta del fatto (...), può determinare l’irrogazione di una sanzione non proporzionata ogni qual volta il fatto medesimo si presenti totalmente immune dai profili di allarme sociale che hanno indotto il legislatore a stabilire per questo titolo di reato un minimo edittale di notevole asprezza”. Il fatto che la circostanza della lieve entità sia stata introdotta nei reati più disparati “lascia intendere che è proprio la possibilità di individuare delle condotte che in concreto si stacchino in maniera significativa dalla portata offensiva astratta del reato, a rendere costituzionalmente obbligata l’introduzione di tale valvola di sicurezza, che permetta di adeguare la pena all’offensività del fatto concreto, secondo i principi di uguaglianza e proporzionalità”.

5.16.5.2. La funzione mitigatrice della risposta sanzionatoria e l’interpretazione, in termini relativi e relazionali, del concetto di fatto lieve

La sentenza n. 113 ha altresì osservato che, rispetto a tutte le eterogenee ipotesi cui è applicabile, la funzione specifica dell’attenuante della lieve entità del fatto resta quella “individuata dalla sentenza n. 68

del 2012”, cioè di “mitigare una risposta sanzionatoria calibrata dal legislatore con riferimento a un nucleo centrale di tipologie criminosi connotate *in via generale* da elevato disvalore, ma che risulterebbe sproporzionata laddove applicata in relazione a fatti che, pur integrando tutti i requisiti della fattispecie astratta, siano *in concreto* caratterizzati da un disvalore marcatamente inferiore, collocandosi piuttosto ai margini della fattispecie delittuosa”. Lo stesso concetto di fatto di lieve entità “non può che essere interpretato in una logica relazionale: ossia con criteri diversamente calibrati a seconda della gravità della fattispecie astratta di reato cui la circostanza di volta in volta accede”. La sentenza n. 94 del 2023 ha ritenuto non implausibile il riconoscimento dell’attenuante a imputati che, nell’ambito di un’organizzazione anarchica e nel perseguimento di un programma politico violento, avevano organizzato un attentato potenzialmente letale a carico delle forze dell’ordine. Il fatto concreto “era, in termini assoluti, assai grave; ma la sua gravità era indubitabilmente inferiore rispetto a quella che connota i fatti di strage che abbiano causato effettivamente la morte o il ferimento di una o più persone, che pure risultano riconducibili alla medesima fattispecie criminosa astratta. Dunque, indici che potrebbero non essere ritenuti sufficienti a qualificare come fatto di lieve entità una rapina o un’estorsione potrebbero invece essere ritenuti tali rispetto all’assai più grave delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, la cui pena minima di venticinque anni di reclusione potrebbe apparire sproporzionata rispetto a fatti concreti dal disvalore incomparabilmente inferiore rispetto a quelli (...) per contrastare i quali il legislatore degli anni Settanta inasprì a tal punto il minimo”.

5.16.5.3. L’estensione giurisprudenziale a numerose figure di reato dal disvalore assai differenziato

La sentenza n. 113 ha sottolineato che “l’attenuante indefinita della lieve (o minore) entità del fatto è stata progressivamente estesa (...) a ormai numerose ipotesi di reato per le quali il legislatore ha previsto minimi edittali particolarmente elevati”: in particolare, oltre che al sequestro estorsivo (sentenza n. 68 del 2012), al sabotaggio militare (sentenza n. 244 del 2022), all’estorsione (sentenza n. 120 del 2023), alla rapina (sentenza n. 86 del 2024), alla pornografia minorile (sentenza n. 91 del 2024) e alla deformazione o sfregio permanente del viso (sentenza n. 83 del 2025). Di conseguenza, “l’attenuante è suscettibile di essere applicata a figure di reato il cui disvalore è assai differenziato, come dimostra già l’esame dei relativi quadri edittali, e in particolare della pena minima prevista per ciascuna di esse: ad esempio, essa può essere oggi applicata alla strage politica, la cui pena edittale è l’ergastolo; al sequestro estorsivo e al sequestro terroristico o eversivo, puniti con un minimo di venticinque anni di reclusione; al sabotaggio militare e alla deformazione o sfregio permanente del viso, che prevedono la pena minima di otto anni di reclusione; alla violenza sessuale e alla pornografia minorile, il cui minimo edittale è di sei anni di reclusione (con possibilità, in questo caso, di una diminuzione fino a due terzi della pena prevista per la fattispecie base); ovvero alla rapina e all’estorsione, puniti con la reclusione non inferiore a cinque anni”.

5.16.6. L’attenuante della lieve entità del fatto per il delitto di rapina

L’ordinanza n. 35 ha dichiarato manifestamente inammissibile, per sopravvenuta carenza di oggetto, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 628 cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, Cost., nella parte in cui non prevede una diminuzione quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell’azione ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto costitutivo del delitto di rapina risulti di lieve entità. Successivamente all’ordinanza di rimessione, la sentenza n. 86 del 2024 ha dichiarato illegittimo il secondo comma dell’art. 628 cod. pen., che attiene alla rapina impropria e, in via consequenziale, il suo primo comma, inerente alla rapina propria, nella parte in cui non prevedevano che la pena ivi comminata fosse diminuita in misura non eccedente un terzo quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell’azione ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risultasse di lieve entità. La sentenza ha esteso al reato di rapina, propria o impropria, la *ratio decidendi* della sentenza n. 120 del 2023 concernente il reato di estorsione in quanto “la descrizione tipica operata dall’art. 628 cod. pen. evidenzia una latitudine oggettiva e una varietà di condotte materiali non meno ampia di quella del delitto di estorsione”. Anche nella rapina, “la violenza o minaccia può essere di modesta portata e l’utilità perseguita, ovvero il danno cagionato, di valore infimo”; d’altronde, “per l’estorsione come per la rapina, il notevole innalzamento del minimo edittale – a un livello che rende sostanzialmente inaccessibile il beneficio della sospensione condizionale della pena – è stato realizzato senza introdurre una valvola di sicurezza, che permetta al

giudice di temperare la sanzione quando l'offensività concreta del fatto di reato non ne giustifichi una punizione così severa".

5.16.7. L'illegittimo divieto di prevalenza dell'attenuante della collaborazione del reo post delictum sulla recidiva reiterata con riguardo al furto in abitazione

La sentenza n. 56 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui stabiliva, con riguardo al furto in abitazione, il divieto di prevalenza della circostanza attenuante della collaborazione del reo *post delictum* ex art. 625-bis cod. pen. sulla recidiva reiterata prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. Tale divieto è risultato affetto dal medesimo vizio di irragionevolezza già riscontrato in analoghe occasioni (sentenze nn. 201 del 2023 e 74 del 2016) "in quanto sterilizza la *ratio* incentivante della disposizione, accorda una rilevanza insuperabile alla precedente condotta del reo ed esclude ogni incidenza della collaborazione sulla determinazione in concreto della pena, pur a fronte della dissociazione dal contesto criminale e del possibile pericolo di ritorsioni personali e familiari". L'attenuante a effetto speciale *de qua* è stata introdotta dalla legge n. 128 del 2001, che ha trasformato il furto in abitazione e il furto con strappo da reati circostanziati in reati autonomi. "Il legislatore del 2001, se, da un lato, ha ritenuto di inasprire il trattamento sanzionatorio per il furto, la cui offensività patrimoniale assume una peculiare connotazione personalistica, in ragione dell'aggancio con l'inviolabilità del domicilio assicurata dall'art. 14 Cost." (sentenza n. 117 del 2021), "dall'altro, ha introdotto una specifica attenuante volta a incentivare il ravvedimento, quale strumento anch'esso rivolto sia alla protezione dei beni giuridici coinvolti che alla prevenzione e repressione dei reati. L'art. 625-bis cod. pen., infatti, comporta una consistente diminuzione di pena, da un terzo alla metà, qualora il colpevole, prima del giudizio, abbia consentito l'individuazione dei correi o di coloro che hanno acquistato, ricevuto od occultato la cosa sottratta o si sono comunque intromessi per farla acquistare, ricevere od occultare". Quando, tuttavia, nei confronti dell'imputato veniva riconosciuta la recidiva reiterata, l'art. 69, quarto comma, impediva all'art. 625-bis di "produrre pienamente i suoi effetti, facendo venir meno l'incentivo posto dal legislatore e, contestualmente, irrigidendo la presunzione di capacità a delinquere determinata dalla recidiva reiterata, a discapito degli indici che si ricavano dalla condotta collaborativa tenuta successivamente". In relazione al furto in abitazione, la scelta di incentivare la collaborazione non è venuta meno neppure nei successivi interventi legislativi, che hanno ulteriormente aggravato il trattamento sanzionatorio, sia mediante l'innalzamento dei riferimenti edittali, sia attraverso l'irrigidimento del regime delle circostanze. La legge n. 103 del 2017 ha aggiunto un quarto comma all'art. 624-bis cod. pen. a tenore del quale le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli artt. 98 e 625-bis, concorrenti con una o più delle aggravanti di cui all'art. 625, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle aggravanti. Pronunciandosi su tale divieto, la sentenza n. 117 del 2021 ha ritenuto la questione non fondata "sia alla luce del bene giuridico protetto, l'intimità della persona raccolta nella sua abitazione, sia con riferimento al fatto che il divieto di bilanciamento di cui all'art. 624-bis cod. pen. opera sulla base di un modello differente rispetto a quello della recidiva reiterata". Sotto il profilo della struttura, infatti, "il regime delle aggravanti privilegiate previsto dall'art. 624-bis cod. pen., per un verso preclude lo stesso giudizio di equivalenza, ma, per altro verso, stabilisce che le diminuzioni di pena per le attenuanti siano comunque apportate, operando sulla quantità di pena risultante dall'aumento dipendente dalle aggravanti. L'art. 69, quarto comma, cod. pen., invece, ha una diversa struttura, perché esclude la prevalenza della circostanza attenuante sulla recidiva reiterata, sicché, in caso di ritenuta equivalenza, secondo l'ordinario giudizio dell'art. 69, terzo comma, cod. pen., le richiamate circostanze si elidono, lasciando (...) la pena base della fattispecie di reato intatta, con un esito che annulla l'incentivo alla collaborazione. Sotto il profilo della *ratio*, inoltre, la forza privilegiata delle aggravanti di cui agli artt. 624-bis, quarto comma, e 625 cod. pen. cede di fronte all'attenuante della minore età ex art. 98 cod. pen. e (...) anche di fronte all'attenuante della collaborazione del reo ex art. 625-bis cod. pen., attenuante ad effetto speciale" la cui previsione contribuisce all'equilibrio complessivo di una disciplina sanzionatoria certamente severa. "L'intervento legislativo del 2017, dunque, nel momento in cui ha ritenuto di comprimere il potere del giudice di parametrare nella loro pienezza le circostanze oggettive e soggettive del reato, ha fatto salva l'attenuante a effetto speciale della collaborazione del reo: indice, questo, del rilievo assegnato all'incentivo premiale, quale strumento per minare i correlati fenomeni criminosi. La neutralizzazione di tale attenuante nell'ipotesi in cui l'autore del reato sia recidivo si rivela a questo punto distonica rispetto alla stessa

intenzione del legislatore, finendo per disincentivare la scelta di collaborare. Tale scelta, pur potendo essere frutto di un mero calcolo, implica (...) il distacco dell'autore del reato dall'ambiente criminale, con il rischio di potenziali ritorsioni". La mancata considerazione del distacco dall'ambiente criminale e dei rischi insiti nella collaborazione determina altresì il contrasto del censurato divieto con l'art. 27, terzo comma, Cost., "in quanto fa sì che la pena irrogata sia percepita come ingiusta e, quindi, inidonea ad assolvere alla finalità rieducativa, propria delle sanzioni penali" (sentenza n. 68 del 2012).

5.16.8. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'applicazione, in caso di concorso di una circostanza autonoma o a effetto speciale e della recidiva semplice, della sola pena stabilita per la circostanza più grave e della facoltà del giudice di aumentarla fino a un terzo

La sentenza n. 74 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., dell'art. 63, terzo comma, cod. pen., nella parte in cui non prevede che, quando concorrono una circostanza per cui la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato o una circostanza a effetto speciale e la recidiva ex art. 99, primo comma, cod. pen., si applica soltanto la pena stabilita per la circostanza più grave, ma il giudice può aumentarla. L'applicazione sulla pena stabilita per l'aggravante a effetto speciale dell'aumento di un terzo previsto per la recidiva semplice, a fronte dell'aumento facoltativo applicabile ove con la prima concorra un'ipotesi di recidiva aggravata, dà luogo a un'evidente irragionevolezza della disciplina poiché al minor grado di rimproverabilità soggettiva corrisponde una pena superiore rispetto a quella che sarebbe applicabile a parità di disvalore oggettivo del fatto (sentenze nn. 217 e 94 del 2023, 185 e 55 del 2021, 73 del 2020). Mentre le ipotesi di recidiva qualificabili come circostanze a effetto speciale beneficiano, in caso di concorso (art. 64, quarto comma, cod. pen.), del doppio *favor* della sola applicazione della pena stabilita per la circostanza più grave e della facoltà di aumento affidata al giudice, non si rinviene la ragione per cui, in caso di concorso della meno grave recidiva semplice con una circostanza autonoma o a effetto speciale, debba trovare applicazione automatica e obbligatoria l'aumento di un terzo (e non fino a un terzo), una volta che il giudice abbia reputato i precedenti penali indicativi di una più accentuata colpevolezza e maggiore pericolosità del reo. "Tale disciplina non può trovare una idonea giustificazione nel diverso regime delle modalità di maggiorazione della pena, frutto di un differente giudizio di disvalore delle fattispecie, che connota le circostanze comuni e le circostanze a effetto speciale"; il differente trattamento sanzionatorio del concorso tra aggravanti a effetto speciale e recidiva qualificata o semplice, in ragione della disciplina dei rispettivi aumenti di pena, può causare l'irrogazione di una sanzione sproporzionata e non individualizzata rispetto al disvalore oggettivo dei fatti. Il censurato criterio di determinazione della pena in caso di concorso tra un'aggravante autonoma o a effetto speciale e un'aggravante comune risulta anche lesivo del principio del finalismo rieducativo in quanto una pena determinata sulla base di un criterio irragionevole non può essere percepita dal destinatario come giusta.

5.16.9. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) di un'attenuante a effetto comune per i fatti di lieve entità costitutivi del reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso

La sentenza n. 83 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, Cost., dell'art. 583-*quinquies*, primo comma, cod. pen. (inserito dalla legge n. 69 del 2019), nella parte in cui non prevedeva che la pena ivi comminata per il reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso fosse diminuita in misura non eccedente un terzo quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risultasse di lieve entità. "L'inasprimento sanzionatorio operato dal legislatore con la trasformazione dello sfregio e della deformazione da circostanze aggravanti del reato di lesione a fattispecie delittuosa autonoma (...) corrisponde a una valida *ratio* di tutela della persona, attesa la dimensione relazionale e identitaria del volto di ciascuno. (...) L'obiettivo di assicurare una protezione specifica al tratto della personalità e della stessa identità che si manifesta nei lineamenti del viso è in grado di giustificare – dall'angolatura della discrezionalità legislativa – l'uguale trattamento penale riservato, sul piano delle misure edittali, a eventi di differente gravità, quali sono lo sfregio e la deformazione. Il fatto stesso che tale unificazione sanzionatoria non sia stata operata dalla legge n. 69 del 2019, ma risalga alle origini del codice penale del 1930, e abbia quindi vissuto pacificamente

nell'ordinamento giuridico per quasi un secolo, conferma che, per il legislatore, sulla distinzione interna tra i due eventi lesivi, prevale ciò che li accomuna, ovvero l'incidenza di entrambi sull'immagine sociale dell'individuo e sulla percezione da parte sua della propria identità". Sul piano della comparazione esterna, la particolare severità della pena detentiva (da 8 a 14 anni) "non si espone a un rilievo di manifesta irragionevolezza o sproporzione", nel raffronto sia con le lesioni tuttora oggetto dell'aggravante *ex art. 583*, secondo comma, nn. 1, 2 e 3, sia con la mutilazione degli organi genitali femminili punita dall'*art. 583-bis*, "fattispecie tutte che, pur incidendo pesantemente sull'integrità e finanche sulla dignità della persona, non ne investono tuttavia quel connotato peculiare – il volto – che il legislatore ha inteso proteggere con speciale vigore, proprio per il rilievo che esso assume nella percezione della identità da parte della persona". Tuttavia, è emersa la rigidità dell'inasprimento sanzionatorio. Il minimo di 8 anni "ha un tratto indubbio di particolare asprezza, che, in ragione dell'innesto su un titolo autonomo di reato, non è neppure modulabile tramite bilanciamento, com'era invece per lo sfregio e la deformazione nell'anteriore regime circostanziale". In più occasioni si è affermata "la necessità costituzionale di una valvola di sicurezza, che consenta al giudice di moderare l'applicazione di pene edittali di eccezionale asprezza, onde evitare che, nel caso concreto, esse risultino sproporzionate rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del fatto, quindi contrarie al principio di personalizzazione e inidonee alla funzione rieducativa" (sentenze nn. 91 e 86 del 2024, 120 del 2023, 244 del 2022, 68 del 2012). Oltre all'asprezza del minimo edittale, il tratto comune delle fattispecie già scrutinate "è la latitudine tipica del fatto-reato, tale da abbracciare episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore". Il rilievo vale pure per l'*art. 583-quinquies* che, "quantomeno per l'evento alternativo meno grave, ovvero per lo sfregio, può riferirsi anche a lesioni relativamente modeste, talora procurate in contesti di aggressività minore e occasionale, e senza dolo intenzionale". La norma ha violato i principi di proporzionalità, personalizzazione e finalità rieducativa della pena in quanto, "per l'assenza di una valvola di sicurezza, al cospetto di un minimo edittale di eccezionale asprezza e di una gamma multiforme di condotte punibili, determina il rischio di irrogazione di una sanzione eccessiva in concreto, pertanto insensibile al giudizio sulla personalità del reo e inidonea allo scopo della sua risocializzazione". La lesione è stata sanata con l'introduzione di un'attenuante, che, "senza stravolgere la dosimetria legislativa, restituisca alla norma la flessibilità applicativa della quale difetta". In mancanza di una differente grandezza di riferimento (qual era, per la sentenza n. 91 del 2024, l'attenuante a effetto speciale fino a due terzi della pena), "il temperamento costituzionalmente imposto per i fatti di lieve entità deve essere limitato all'attenuante a effetto comune, fino a un terzo della pena".

5.16.10. L'illegittimo divieto di prevalenza, con riguardo al delitto di rapina, dell'attenuante della lieve entità del fatto sulla recidiva reiterata

La sentenza n. 117 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 27, commi primo e terzo, Cost., dell'*art. 69*, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità, introdotta con la sentenza n. 86 del 2024 in relazione al delitto di rapina, sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata *ex art. 99*, quarto comma, cod. pen. La norma, ponendo un divieto inderogabile di prevalenza di tale attenuante, vanificava irragionevolmente la funzione di "valvola di sicurezza" che è alla radice dell'addizione operata dalla Corte sulla scia delle precedenti pronunce in materia di sequestro di persona a scopo di estorsione (sentenza n. 68 del 2012), sabotaggio militare (sentenza n. 244 del 2022) ed estorsione (sentenza n. 120 del 2023). Tali reati presentavano una fattispecie tipica assoggettata a un minimo edittale particolarmente elevato e caratterizzata dall'ampia latitudine oggettiva, dunque suscettibile di applicazione a condotte marcatamente dissimili sul piano del disvalore (sentenza n. 83 del 2025). Pertanto, la ragione di illegittimità è stata individuata nella centralità del fatto oggettivo rispetto alla qualità soggettiva del colpevole, nella prospettiva di un "diritto penale del fatto", dovendosi escludere che aspetti relativi alla maggiore colpevolezza o pericolosità dell'agente possano assumere, nel processo di individualizzazione della pena, una rilevanza tale da renderli nel giudizio di comparazione prevalenti rispetto al fatto oggettivo (sentenze nn. 56 del 2025 e 141 del 2023). La norma violava anche il principio di eguaglianza poiché impediva al giudice di applicare una sanzione diversa a situazioni diverse sul piano dell'offensività della condotta. A fronte di una fattispecie astratta connotata da intrinseca variabilità nella manifestazione in concreto degli elementi costitutivi, l'impossibilità per il giudice di ritenere prevalente l'attenuante contraddiceva, inoltre, il principio di individualizzazione della pena, che richiede di tenere

conto dell'effettiva entità e delle specifiche esigenze dei singoli casi, nonché i principi della finalità rieducativa e di proporzionalità della pena.

5.16.11. *L'illegittimo divieto di prevalenza o equivalenza dell'attenuante del vizio parziale di mente rispetto all'aggravante della rapina commessa in danno di chi stia per fruire o abbia appena fruito dei servizi di banche, poste o sportelli automatici adibiti al prelievo di denaro*

La sentenza n. 130 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 628, quinto comma, cod. pen., nella parte in cui non consentiva di ritenere equivalente o prevalente l'attenuante del vizio parziale di mente (art. 89 cod. pen.), allorché concorreva con l'aggravante della commissione della rapina in danno di chi stia per fruire o abbia appena fruito dei servizi di banche, poste o sportelli automatici adibiti al prelievo di denaro (art. 628, terzo comma, n. 3-*quater*). La sentenza n. 217 del 2023 ha già ritenuto illegittima la norma censurata, per contrasto con il medesimo parametro, in relazione all'aggravante di cui al terzo comma, n. 3-*bis*, dell'art. 628, reputando sussistente un'irragionevole disparità rispetto al trattamento riservato all'attenuante della minore età (art. 98 cod. pen.), espressamente sottratta dal legislatore al divieto di equivalenza o prevalenza rispetto alle aggravanti elencate dall'art. 628, quinto comma. Lo scopo perseguito da tale ultima disposizione è quello di assicurare a talune ipotesi di rapina aggravata una pena più severa di quella cui condurrebbe l'applicazione dell'ordinario meccanismo di bilanciamento tra circostanze eterogenee del reato previsto dall'art. 69 cod. pen. La deroga a tale disciplina in favore dei condannati minorenni "non può che sottendere la valutazione, da parte del legislatore, di una più ridotta meritevolezza di pena di chi abbia commesso il fatto essendo ancora minorenne, per quanto già giudicato imputabile dal giudice". Tale *ratio*, fondata sulla ridotta rimproverabilità e colpevolezza, non può non essere affermata anche con riferimento a chi, essendo affetto da vizio parziale di mente, abbia agito trovandosi in "tale stato di mente da scemare grandemente, senza escluderla, la capacità di intendere e di volere". Una simile condizione sottende un'anomalia psichica significativa, che comporta una rilevante compromissione della capacità di intendere e di volere dell'agente sì da determinare un "minore grado di discernimento circa il disvalore della propria condotta" e una "minore capacità di controllo dei propri impulsi" (sentenza n. 73 del 2020). La Corte ha così ritenuto che la deroga prevista per gli imputati minorenni debba applicarsi anche a quelli affetti da vizio parziale di mente: "le ragioni dell'attenuazione di pena valgono *a fortiori*" dal momento che la notevole riduzione della capacità di intendere e di volere della persona è accertato caso per caso dal giudice, mentre per il minorenne la colpevolezza è presunta in via generale dal legislatore. La diversità tra l'aggravante presa in considerazione nella sentenza n. 217 del 2023 (commissione del fatto in luoghi adibiti a privata dimora o in luoghi tali da ostacolare la pubblica o privata difesa) e quella in scrutinio (commissione del fatto nei confronti di persona che stia per fruire o abbia appena fruito dei servizi di istituti di credito, uffici postali e sportelli automatici adibiti al prelievo di denaro) non giustifica una soluzione differente. La citata pronuncia ha censurato la mancata estensione all'attenuante del vizio parziale di mente della deroga, contemplata per la diminuzione della minore età, al meccanismo di "blindatura" dell'aggravante di cui al terzo comma, n. 3-*bis*, dell'art. 628 cod. pen., sulla base di considerazioni fondate non sulla natura di tale aggravante, ma sull'equiparabilità tra la condizione dell'infermo parziale di mente e quella del minorenne.

5.16.12. *L'illegittimo divieto di prevalenza delle attenuanti generiche sulla recidiva reiterata con riguardo al sequestro di persona a scopo di estorsione*

La sentenza n. 151 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, primo comma, 25, secondo comma, e 27, commi primo e terzo, Cost., dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva, per il reato di sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 cod. pen.), il divieto di prevalenza delle attenuanti generiche (art. 62-*bis* cod. pen.) sull'aggravante della recidiva reiterata (art. 99, quarto comma, cod. pen.). Fermo restando che l'entità concreta della diminuzione di pena dipende dall'entità della pena base, ben potendo tradursi, rispetto ai delitti più gravi, in vari anni di reclusione in meno (sentenze nn. 197 del 2023 e 73 del 2020), "sussiste indubbiamente un ampio scarto tra la pena base prevista per il reato non circostanziato (pari, nel minimo, a venticinque anni di reclusione) e quella risultante dall'applicazione delle attenuanti generiche" (sedici anni e otto mesi). L'eccezionale rigore della pena base del sequestro estorsivo "è solo parzialmente mitigato dalla possibilità di applicare (...) la circostanza attenuante del fatto di lieve entità" (sentenza n. 113 del 2025), la quale, tuttavia, "non

assorbe, in linea di principio, le attenuanti comuni (...) che hanno propri e distinti presupposti di applicabilità”. Tali considerazioni sono estensibili, *mutatis mutandis*, alle attenuanti generiche (sentenza n. 68 del 2012) che possono svolgere “un ruolo essenziale rispetto a condotte astrattamente rientranti nell’ampio modello legale di cui all’art. 630 cod. pen., ma caratterizzate da un minor bisogno di pena per risvolti diversi da quelli oggettivi del fatto e attinenti, piuttosto, ad aspetti soggettivi dell’autore del reato o a caratteristiche atipiche di quest’ultimo. Si tratta di una funzione che può dispiegarsi in relazione a profili non solo precedenti o concomitanti rispetto alla commissione del reato, ma anche successivi” (come la collaborazione processuale, non integrante le specifiche attenuanti tipizzate dal legislatore nei commi quarto e quinto dell’art. 630). La giurisprudenza che ha scrutinato la disposizione censurata ha inteso impedire “una abnorme enfattizzazione delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva andasse a detrimento delle componenti oggettive del reato” (sentenza n. 251 del 2012). Ebbene, soprattutto a fronte di una risposta sanzionatoria di eccezionale asprezza, “la medesima necessità si pone anche rispetto a caratteristiche peculiari attinenti al singolo fatto di reato o al suo autore e, dunque, alla vicenda delittuosa intesa nella sua globalità, che solo le attenuanti generiche sono in grado di intercettare”. La sussistenza dei presupposti applicativi delle attenuanti generiche, anche negli angusti limiti ancora oggi segnati dall’art. 62-*bis*, secondo comma, cod. pen., può esprimere la ridotta gravità del reato, sul versante oggettivo o soggettivo. Nella commisurazione, in concreto, del trattamento sanzionatorio stabilito in astratto in misura estremamente severa, di tale profilo il giudice deve poter tenere conto, senza essere vincolato a ignorarlo in ragione solo della recidiva reiterata dell’imputato. Simile circostanza “nulla ha a che vedere con la gravità oggettiva e soggettiva del singolo fatto di reato, cui la pena – in un sistema orientato alla colpevolezza per il fatto, e non già alla colpa d’autore, o alla mera neutralizzazione della pericolosità individuale – è chiamata a fornire risposta (sentenza n. 141 del 2023)”. Il divieto normativo, applicato al reato in esame, ridonda anzitutto in una violazione del canone di proporzionalità della pena. Risulta lesa, inoltre, il principio di individualizzazione della pena, che ammette esclusivamente una risposta sanzionatoria il più possibile individualizzata, e dunque calibrata sulla situazione del singolo condannato, in attuazione del mandato costituzionale di personalità della responsabilità penale” (sentenze nn. 73 del 2020 e 222 del 2018). È anche violato il principio di eguaglianza perché “sarebbe irragionevole applicare il medesimo severo trattamento sanzionatorio a due soggetti, entrambi recidivi reiterati e autori di un identico fatto di sequestro estorsivo, qualora a vantaggio di uno solo di essi ricorressero anche i presupposti per un giudizio di prevalenza delle attenuanti generiche”. Infine, il divieto contrasta con il principio di offensività, il quale esige che “la pena sia sempre essenzialmente concepita come risposta a un singolo fatto di reato, e non sia invece utilizzata come misura primariamente volta al controllo della pericolosità sociale del suo autore, rivelata dalle sue qualità personali” (sentenze nn. 188 del 2023, 205 del 2017, 105 del 2014, 251 del 2012).

5.16.13. L’omessa previsione dell’attenuante della lieve entità del fatto per il furto con strappo

La sentenza n. 171 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 624-*bis*, commi secondo e terzo, cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, Cost., nella parte in cui non prevede che la pena ivi comminata per il furto con strappo è diminuita in misura non eccedente un terzo quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell’azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità. Nello scippo, “l’apprensione del bene altrui da parte del reo si realizza necessariamente con una violenza che deve connotarsi di una certa forza”; il reato è “ben definito ed estremamente compatto in relazione all’omogeneità della sua portata offensiva”. La sua intrinseca gravità è dimostrata dal fatto che il furto con strappo “si accompagna sempre a una violenza avvertita dal soggetto scippato e a una intrusione nella sua sfera personale attraverso il contatto con il reo (sia pure mediato dalla *res* sottratta)”. Inoltre, esso “presenta profili di pericolosità significativi, dal momento che può facilmente degenerare in un reato più grave e, comunque, determinare ulteriori conseguenze dannose” (come nel classico esempio della persona che, a seguito dello strappo della borsa o di altro oggetto da parte dello scippatore, cade a terra con potenziali conseguenze per la sua integrità fisica), “tali da alimentare una diffusa sensazione di insicurezza e frustrazione che incidono sulla qualità della vita, potendo condizionare le future decisioni dei consociati relative ai propri spostamenti”. La condotta dello scippo, “in quanto diretta a strappare di mano o di dosso un oggetto che sta a diretto contatto con la persona, e in quanto la violenza è necessariamente percepita dalla vittima”, costituisce una violenta intrusione nella sfera personale

inviolabile di quest'ultima, "che non si presta a significative gradazioni sul piano dell'offensività". Del resto, come ha affermato la sentenza n. 117 del 2021 con riguardo alla diversa fattispecie del furto in abitazione, anche il furto con strappo è una fattispecie descritta in termini definiti, rispetto alla quale "non sono ipotizzabili in concreto dei fatti che si discostino significativamente dalla portata offensiva della fattispecie astratta". Lo scippo, "in virtù della suddetta omogeneità nella sua portata offensiva in concreto, non comprende al suo interno fattispecie diversificate sul piano criminologico e del tasso di disvalore, tali rendere necessario l'accoglimento della questione" e l'introduzione dell'attenuante della lieve entità. Relativamente al furto con strappo, non sono ipotizzabili fattispecie concrete "totalmente immuni dai profili di allarme sociale che hanno indotto il legislatore a stabilire per questo titolo di reato un minimo edittale di notevole asprezza". Quanto all'asserita disparità di trattamento rispetto ad altre ipotesi delittuose, l'introduzione dell'attenuante *de qua*, capace di "personalizzare" la pena adeguandola al disvalore concreto della condotta, in virtù del principio di "personalità" della responsabilità penale, "si giustifica per reati quali la rapina e l'estorsione e non anche per il furto con strappo". Invero, "nella rapina la violenza non è un elemento essenziale per la sua configurabilità, potendo in alternativa esservi solo una minaccia, che costituisce un *quid* di minore gravità rispetto a qualsiasi atto di violenza; il reato di rapina racchiude, dunque, al suo interno una serie di condotte alquanto variegate, di gravità più modesta o assai notevole, cosicché per esso ben si giustifica l'attenuante della lieve entità". Lo stesso ragionamento può svilupparsi nel raffronto con il reato di estorsione, per il quale la sentenza n. 120 del 2023 ha introdotto l'attenuante della lieve entità: "anch'esso include nel proprio ambito applicativo episodi notevolmente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, in particolare per la più o meno marcata occasionalità dell'iniziativa delittuosa, oltre che per la ridotta entità dell'offesa alla vittima e la non elevata utilità pretesa". Infine, "non sembra pertinente il raffronto con il furto in abitazione, se non altro perché neppure per quest'ultimo reato è prevista la circostanza attenuante della lieve entità del fatto", né si può predicare un'irragionevole assimilazione di tali reati quanto alle pene: "se è vero che il furto in abitazione oltre al patrimonio lede l'inviolabilità del domicilio (art. 14 Cost.), il furto con strappo coinvolge nella lesione tipica valori non solo patrimoniali ma anche inerenti all'integrità fisica della persona". Anche nella sua forma aggravata il furto con strappo (che non può che determinare una valutazione complessiva dell'offesa in termini di maggiore gravità) "non comprende al suo interno fatti connotati da un tasso di disvalore tale da rendere necessaria" l'introduzione dell'attenuante. Peraltro, la forza privilegiata delle aggravanti cede non solo di fronte all'attenuante della minore età, ma anche a quella della collaborazione del reo, attenuante ad effetto speciale appositamente introdotta dalla legge n. 128 del 2001, la cui previsione "contribuisce all'equilibrio complessivo di una disciplina sanzionatoria pur certamente severa".

5.16.14. L'illegittimo divieto di equivalenza o prevalenza dell'attenuante del vizio parziale di mente sull'aggravante della violenza sulle cose, relativamente al furto in abitazione

La sentenza n. 173 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 624-bis, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui non consentiva, relativamente al delitto di furto in abitazione, di ritenere equivalente o prevalente l'attenuante del vizio parziale di mente (art. 89 cod. pen.) in caso di concorso con l'aggravante della violenza sulle cose (art. 625, primo comma, n. 2, prima parte, cod. pen.). In tema di bilanciamento di circostanze nel reato di rapina, le sentenze nn. 217 del 2023 e 130 del 2025 hanno giudicato illegittimo, per contrasto con l'art. 3 Cost., l'art. 628, quinto comma, cod. pen., nella parte in cui non consentiva di ritenere prevalente o equivalente l'attenuante prevista dall'art. 89 allorché concorresse, nel primo caso, con l'aggravante di cui al terzo comma, n. 3-bis, dello stesso art. 628 (se il fatto è commesso in un edificio o in altro luogo destinato a privata dimora o nelle pertinenze di essa o in luoghi tali da ostacolare la pubblica o privata difesa) e, nel secondo caso, con quella di cui al successivo n. 3-quater (se il fatto è commesso nei confronti di persona che si trovi nell'atto di fruire ovvero che abbia appena fruito dei servizi di istituti di credito, uffici postali o sportelli automatici adibiti al prelievo di denaro). Dette pronunce hanno evidenziato "un'irragionevole disparità della circostanza attenuante della seminfermità rispetto al trattamento riservato a quella della minore età di cui all'art. 98 cod. pen., espressamente sottratta dal legislatore al divieto di equivalenza o prevalenza rispetto alle circostanze aggravanti elencate dall'art. 628, quinto comma". La valutazione legislativa di una più ridotta meritevolezza di pena di chi abbia commesso il fatto essendo ancora minorenne, per quanto già giudicato imputabile, "non può (...) non essere affermata anche con riferimento a chi, essendo affetto da vizio

parziale di mente, abbia agito trovandosi in tale stato di mente da scemare grandemente, senza escluderla, la capacità di intendere e di volere”. Risultando identica la *ratio* delle attenuanti, “fondata sul minor grado di rimproverabilità dell’autore di reato”, “un imperativo di coerenza, per linee interne al sistema, impone l’applicazione della deroga prevista dall’art. 628, quinto comma, cod. pen. per gli imputati minorenni anche agli imputati affetti da vizio parziale di mente”. La Corte non ha ravvisato ragioni per discostarsi dai suoi precedenti. Gli elementi di distinzione tra la questione in esame (la circostanza che il meccanismo di blindatura si riferisce al furto in abitazione e che l’aggravante in gioco è la violenza sulle cose) e quelle oggetto delle suddette pronunce non giustificano una soluzione differente. In quelle occasioni è stata censurata “la mancata estensione della deroga prevista in caso di minore età all’attenuante del vizio parziale di mente, sulla base di considerazioni fondate non già sulla natura delle aggravanti, ma sull’equiparabilità tra la condizione dell’infermo parziale di mente e quella del minorenne, entrambi soggetti che evidenziano un grado di rimproverabilità significativamente ridotto; considerazioni che risultano pienamente trasponibili anche al caso di specie”.

5.16.15. L’omessa previsione dell’attenuante della lieve entità per il furto in abitazione

La sentenza n. 193 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 624-*bis* cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che la pena comminata per il furto in abitazione sia diminuita fino a un terzo quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell’azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità. La sentenza n. 216 del 2019 ha già chiarito che il trattamento riservato al furto in abitazione “trova la sua *ratio* nella discrezionale, e non irragionevole, presunzione del legislatore relativa alla particolare gravità del fatto di chi, per commettere il furto, entri in un’abitazione altrui, ovvero in altro luogo di privata dimora o nelle sue pertinenze, e della speciale pericolosità soggettiva manifestata dall’autore di un simile reato”; la particolare gravità del fatto e la speciale pericolosità soggettiva del suo autore non vengono meno solo perché quest’ultimo non abbia usato violenza nei confronti di alcuno (ordinanza n. 67 del 2020). La scelta legislativa di adottare un trattamento sanzionatorio di maggior rigore appare dunque giustificata. D’altra parte, la condotta punita dall’art. 624-*bis*, primo comma, cod. pen. “è descritta in termini definiti, e rispetto a essa non sono concretamente ipotizzabili fatti che si discostino significativamente dalla portata offensiva della fattispecie astratta (sentenza n. 117 del 2021)”; inoltre, il profilo personalistico della lesione arrecata alla vittima del reato “è insuscettibile di una graduazione quantitativa, atteso che il domicilio, quale spazio della persona, o è violato o non lo è, essendo pertanto inconcepibile già sul piano logico un ingresso lieve nell’abitazione altrui”. Il furto in abitazione “non comprende al suo interno fattispecie così diversificate tali da meritare l’introduzione (...) della circostanza attenuante della lieve entità”. Non rileva poi che l’attenuante del fatto di lieve entità è stata invece introdotta per la rapina e l’estorsione. “In tali casi, la previsione di una valvola di sicurezza sanzionatoria ha tratto giustificazione dalla particolare latitudine della fattispecie tipica, nella quale l’elemento «violenza o minaccia» è idoneo a racchiudere condotte multiformi e con ampia gradazione di offensività”. In presenza di una condotta tipica così conformata, la Corte ha colto “il fondamento della scelta del legislatore di impiegare la tecnica del ritaglio di ipotesi di minore gravità”, che si giustifica in quanto “il reato base, in ragione della sua formulazione, ha una portata ampia (sentenza n. 88 del 2019). Una tale latitudine non si riscontra nel reato di furto in abitazione, nel quale (...) assume rilievo decisivo la condotta lesiva del bene protetto sotto il profilo personalistico, che, per sua natura, è tale o non è”. Peraltro, “restano intatti tutti i poteri del giudice quanto alla commisurazione della pena, anche in considerazione della peculiarità delle singole fattispecie, in rapporto alla possibilità che la gravità della lesione della sfera privata della vittima del reato si attenui man mano che ci si allontana dai luoghi in cui si svolgono le sue più personali attività, anche relazionali”.

5.16.16. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell’attenuante, in misura non eccedente i due terzi, per i casi di violenza sessuale di gruppo di minore gravità (revirement giurisprudenziale indotto dall’evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale)

La sentenza n. 202 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., dell’art. 669-*octies* cod. pen., nella parte in cui non prevedeva che nei casi di minore gravità la pena ivi comminata per il delitto di violenza sessuale di gruppo fosse diminuita in misura non eccedente i due terzi. La sentenza n. 325 del 2005 (seguita dall’ordinanza di manifesta infondatezza n. 170 del 2006) ha

già ritenuto non fondate analoghe questioni, rammentando che precedenti sentenze di accoglimento per superamento del limite della ragionevolezza erano state pronunciate in situazioni in cui “l’arbitrarietà delle scelte legislative derivava dal diretto confronto tra fattispecie di reato sostanzialmente identiche, ma sottoposte a diverso trattamento sanzionatorio” (sentenze nn. 102 del 1985, 341 del 1994, 287 del 2001), ovvero in casi in cui era prevista la medesima pena sia per il delitto consumato, sia per il tentativo. Rispetto a tale perimetro, nel cui ambito veniva ammesso il sindacato dell’esercizio del potere discrezionale del legislatore in tema di corrispondenza tra entità della pena e gravità del reato, erano ritenute estranee le questioni allora sollevate, in considerazione della sostanziale diversità della violenza di gruppo rispetto agli atti di violenza sessuale monosoggettiva, tale da rendere non proponibile una diretta comparazione dei rispettivi trattamenti sanzionatori. Da tale incomparabilità discendeva l’esclusione del contrasto con gli evocati parametri in quanto la scelta del legislatore non poteva ritenersi palesemente irragionevole, arbitraria o ingiustificata. Ferma la diversa prospettazione dei nuovi quesiti, emancipati dal raffronto con uno specifico *tertium comparationis* ed evocanti piuttosto l’irragionevolezza intrinseca della sanzione, la Corte ha ritenuto di riconsiderare il proprio precedente alla luce dell’evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale. Sul piano più propriamente normativo, è intervenuta la modifica della cornice edittale dell’art. 609-*octies*, avendo la legge n. 69 del 2019 sostituito la forbice originaria pari a sei-dodici anni di reclusione con una ben più severa pari a otto-quattordici anni. Dal raffronto tra violenza sessuale monosoggettiva e violenza sessuale di gruppo emerge che, nell’ipotesi in cui si applichi il minimo edittale, il trattamento sanzionatorio è pari, rispettivamente, a sei e otto anni di reclusione; mentre, per i fatti di minore gravità, per i quali il giudice può applicare la diminuzione fino a due terzi per la sola ipotesi di cui all’art. 609-*bis*, la differenza può salire fino a ben sei anni. Sul piano giurisprudenziale si è consolidata una maggiore attenzione della Corte in tema di margini di sindacabilità della dosimetria penale e di ragionevolezza e proporzionalità della sanzione. In particolare, la Corte ha gradatamente affrancato il sindacato di conformità al principio di proporzione della pena edittale dalle strettoie segnate dalla necessità di individuare un preciso *tertium comparationis*, privilegiando progressivamente “un modello di sindacato sulla proporzionalità intrinseca della pena”. La crescente considerazione della necessaria e intrinseca ragionevolezza e proporzionalità della pena “ha condotto alla necessità di prevedere delle cosiddette valvole di sicurezza idonee a garantire la possibilità di adeguare la sanzione alle caratteristiche concrete del fatto. E ciò, in presenza soprattutto di due condizioni: un minimo edittale significativamente elevato e una latitudine normativa tale da includere nella medesima fattispecie di reato condotte dal disvalore marcatamente dissimile”. Non a caso, il complessivo panorama normativo offre una serie di ipotesi in cui il legislatore prevede un’attenuante per i casi di minore gravità (sequestro a scopo di coazione; delitti contro la personalità dello Stato; delitti contro la pubblica amministrazione; violenza sessuale monosoggettiva; atti sessuali compiuti con minorenni). Per il reato *ex art. 609-octies* ricorrono entrambi gli evidenziati profili: “estesa latitudine normativa e minimo edittale particolarmente elevato”. La disposizione (“partecipazione, da parte di più persone riunite, ad atti di violenza sessuale”), “stante l’ampiezza della nozione di atto di violenza sessuale (comprensiva della violenza carnale e degli atti di libidine violenti, originariamente previsti dagli abrogati artt. 519 e 521 cod. pen.), si caratterizza per una notevole latitudine descrittiva atta a coinvolgere una vasta gamma di condotte dal diversificato disvalore, idonee cioè a compromettere il bene giuridico tutelato in maniera profondamente differente”. Vero è che “il reato in esame, proprio a causa della presenza di più persone riunite, cagiona una lesione particolarmente grave e traumatica della sfera di autodeterminazione della libertà sessuale della vittima, in tal modo differenziandosi anche sul terreno qualitativo rispetto agli atti di violenza sessuale posti in essere da una sola persona. Ma tale peculiare disvalore è già alla base della previsione di un’autonoma fattispecie di reato (anziché costituire un’aggravante del reato base di violenza sessuale) e, soprattutto, della significativa maggiore severità del relativo trattamento sanzionatorio”. Anche per la fattispecie necessariamente plurisoggettiva, “si pone la medesima esigenza cui è ispirata l’introduzione dell’attenuante per i casi di minore gravità prevista per la fattispecie di cui all’art. 609-*bis* cod. pen, ovvero sia garantire un temperamento degli effetti della concentrazione in un unico reato di condotte idonee a ledere la libertà sessuale della persona offesa in maniera marcatamente diversificata. Né può assumere alcuna rilevanza, in tale ottica, l’attenuante prevista dal quarto comma dello stesso art. 609-*octies* cod. pen. per il partecipe la cui opera abbia avuto minima importanza nella preparazione o nell’esecuzione del reato. E ciò in quanto essa riguarda il contributo apportato dal singolo partecipe e non consente in alcun modo di calibrare la sanzione alla gravità della fattispecie concreta posta in essere da tutti i partecipi, in considerazione delle modalità esecutive del

reato e della compromissione del bene giuridico tutelato”. Pertanto, “la mancata previsione di una valvola di sicurezza che consenta al giudice di modulare la pena, onde adeguarla alla concreta gravità della singola condotta, può determinare l’irrogazione di una sanzione non proporzionata”, in quanto la formulazione dell’art. 609-*octies*, nella sua ampiezza, “è idonea a includere, nel proprio ambito applicativo, condotte marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, alcune delle quali anche difficilmente riconducibili alla logica sottesa alla severa cornice sanzionatoria in materia di violenza sessuale di gruppo. Tali valutazioni assumono ancor maggior peso in considerazione della previsione di una cornice edittale del reato caratterizzata da un minimo di significativa asprezza, pari a otto anni”. Rilevata la violazione dei principi di proporzionalità della pena e di ragionevolezza intrinseca, la diminuzione è stata individuata in quella applicabile alla figura di violenza sessuale *ex art. 609-bis*. “Siffatta soluzione sanzionatoria, già esistente nell’ordinamento e anzi in qualche modo simmetrica rispetto alla fattispecie in esame, costituisce una soluzione idonea a porre rimedio al *vulnus* riscontrato. Ciò ovviamente non esclude – secondo i principi – una generale riconsiderazione da parte del legislatore della tematica in esame, sotto il profilo sistematico delle fattispecie criminose, delle norme incriminatrici e dei trattamenti sanzionatori; riconsiderazione sistematica che dovrà naturalmente tener conto dei canoni costituzionali di proporzionalità e di individualizzazione della pena”. L’applicazione in concreto della diminuzione “può trovare ragionevole giustificazione limitatamente alle ipotesi di disvalore significativamente inferiore a quello normalmente associato alla realizzazione di un fatto conforme alla figura astratta del reato, trattandosi di condotta che incide comunque sulla libertà di autodeterminazione nella propria sfera sessuale della persona offesa, la quale subisce un’aggressione, sia qualitativamente che quantitativamente, più intensa rispetto al caso di violenza sessuale” *ex art. 609-bis*.

5.17. Le cause di esclusione della punibilità

5.17.1. L’(illegittima) esclusione dell’esimente della particolare tenuità del fatto per i delitti di violenza, minaccia e resistenza nei confronti di ufficiali e agenti di pubblica sicurezza o polizia giudiziaria (revirement indotto dal mutato quadro normativo)

La sentenza n. 172 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 3 Cost., dell’art. 131-*bis*, terzo comma, cod. pen., nella parte in cui si riferiva ai successivi artt. 336 e 337 (violenza, minaccia e resistenza a un pubblico ufficiale), disponendo che l’offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria nell’esercizio delle proprie funzioni. La sentenza n. 30 del 2021 ha considerato non fondate analoghe questioni riguardanti l’esclusione dell’esimente di tenuità per il delitto di resistenza a pubblico ufficiale, osservando che la scelta legislativa non è manifestamente irragionevole poiché “corrisponde all’individuazione discrezionale di un bene giuridico complesso, ritenuto meritevole di speciale protezione, in quanto inclusivo sia del regolare funzionamento della pubblica amministrazione, sia della sicurezza e libertà di determinazione delle persone fisiche esercenti le pubbliche funzioni”. Inoltre, i *tertia* addotti (abuso d’ufficio, rifiuto di atti d’ufficio e interruzione di pubblico servizio) risultavano “sprovvisti dell’omogeneità necessaria a impostare il giudizio comparativo”, trattandosi di fattispecie delittuose che, per quanto incidenti anch’esse sul regolare funzionamento dell’amministrazione, non vedono direttamente coinvolta la sicurezza e la libertà della persona fisica esercente la funzione pubblica, intesa quale soggetto passivo del reato. Analoga questione è stata giudicata manifestamente infondata dall’ordinanza n. 82 del 2022 anche perché gli ulteriori *tertia* indicati erano “palesamente eterogenei rispetto alla fattispecie delittuosa della resistenza a pubblico ufficiale, in quanto, da un lato, l’oltraggio a corpo politico, amministrativo o giudiziario non ha tra i suoi elementi costitutivi la violenza o la minaccia, dall’altro, la turbativa d’asta ha un’oggettività giuridica peculiare, circoscritta alle determinazioni negoziali della pubblica amministrazione”. Tuttavia, una cesura profonda nella disciplina della causa di non punibilità in esame è stata determinata dal d.lgs. n. 150 del 2022 che ha mutato il paradigma nella definizione dello spazio operativo dell’esimente, traslandone il limite dal massimo edittale di pena (non superiore a cinque anni di reclusione) al minimo (non superiore a due anni). Ne è derivata l’inclusione nella relativa area applicativa di molti titoli di reato, con minimo edittale non superiore a due anni, anteriormente esclusi a ragione del massimo edittale, superiore a cinque anni. L’estensione è stata bilanciata dall’introduzione di nuove eccezioni nominative che si sono affiancate a quella censurata, inerente ai delitti previsti dagli artt. 336 e 337 cod. pen., quando il fatto è commesso nei

confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni. Per effetto della riforma, è entrato nel campo di applicazione dell'esimente di particolare tenuità il reato di violenza o minaccia a un corpo politico, amministrativo o giudiziario, poiché è punito dall'art. 338 con la reclusione da uno a sette anni e non rientra tra le eccezioni nominative. Anteriormente, questo titolo di reato, avendo un massimo edittale superiore a cinque anni, non aveva accesso all'esimente. La comparazione tra i reati *ex artt.* 336 e 337, da un lato, e quello *ex art.* 338, dall'altro, "evidenzia un profilo di manifesta irragionevolezza, quanto all'applicabilità della causa di non punibilità". I primi, puniti con la reclusione da sei mesi a cinque anni, hanno quali elementi costitutivi l'uso della violenza o minaccia in danno del pubblico ufficiale e la finalità di alterazione dell'azione amministrativa. I medesimi elementi sono propri del delitto di cui all'art. 338, con la specificità che la violenza o minaccia è rivolta ai danni di un'autorità pubblica costituita in collegio, il che giustifica una forbice edittale più severa, nel minimo come nel massimo. Per effetto della legge n. 105 del 2017, questo trattamento sanzionatorio riguarda anche l'ipotesi in cui la condotta sia tenuta contro singoli componenti del corpo politico, amministrativo o giudiziario, ma sempre in quanto il singolo è proiezione del collegio, quindi ancora in un contesto di maggiore gravità rispetto alla fattispecie individuale di cui agli artt. 336 e 337. "È manifestamente irragionevole che la causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto sia ammessa per il reato più grave, in danno dell'agente pubblico collegiale, e viceversa esclusa per il reato meno grave, in danno dell'agente pubblico individuale". Il legislatore, attraverso la diversificazione degli estremi edittali, "ha definito nei predetti termini comparativi la relazione tra le fattispecie considerate, e non può quindi, senza cadere in una manifesta incongruenza, disconoscerla agli effetti della particolare tenuità del fatto". Tale rilievo non muta ove pure si consideri il sopravvenuto d.l. n. 48 del 2025 che ha previsto l'aumento della pena contemplata dagli artt. 336 e 337 fino alla metà qualora il fatto di violenza o minaccia sia commesso nei confronti di – o per opporsi a – un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o pubblica sicurezza. L'aggravante a effetto speciale rileva ai fini della determinazione del minimo edittale per l'esimente di particolare tenuità, ma non è in grado di elevare il minimo di sei mesi, stabilito per i reati di cui agli artt. 336 e 337, oltre quello di un anno, stabilito per il reato di cui all'art. 338. "Perdura quindi la manifesta irragionevolezza della non operatività dell'esimente per il reato meno grave a fronte della sua applicabilità al reato più grave". Resta "intatta la discrasia emergente dal raffronto, condotto sui minimi edittali, rispetto alla violenza o minaccia a un corpo politico, amministrativo o giudiziario" e la conseguente illegittimità dell'esclusione dei reati di cui agli artt. 336 e 337, se commessi nei confronti di ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o polizia giudiziaria, dall'ambito di operatività della causa di non punibilità. Infine, non rileva in contrario la citata sentenza n. 30 del 2021. La connotazione plurioffensiva ivi riconosciuta ai reati previsti dagli artt. 336 e 337 appartiene altresì al reato descritto dall'art. 338, "e con una pregnanza maggiore, ove si consideri che da quest'ultimo delitto possono essere lese collettivamente più persone, e incise funzioni costituzionali, come quella legislativa". Ribadita la sostanza della precedente decisione, la Corte ha rilevato "l'irrazionalità venutasi a creare dopo di essa, per effetto del mutato quadro normativo e delle comparazioni che lo stesso impone. Sebbene non possa escludersi che rifletta un mero difetto di coordinamento, la rilevata distonia normativa va comunque a scapito del reo, anche sul piano della funzione rieducativa della pena, quest'ultima esigendo un assetto razionale dell'intera disciplina sanzionatoria, inclusiva delle cause esimenti".

5.18. Le misure di sicurezza

5.18.1. La natura ancipite e la duplice polarità contrassegnata dalla cura e tutela dell'infermo di mente nonché dal contenimento della sua pericolosità sociale

Si veda, in relazione alla sentenza n. 76, la voce *La finalità di cura della persona interessata quale tratto distintivo rispetto alle misure di sicurezza che presuppongono la pericolosità sociale dell'infermo di mente in I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute – I trattamenti sanitari coattivi*.

5.19. Le misure di prevenzione

5.19.1. Le peculiarità sostanziali e procedurali rispetto alle pene e il necessario rispetto dei canoni generali di ogni giusto processo

La sentenza n. 182 ha sottolineato che il procedimento di prevenzione e il procedimento penale "sono dotati di proprie peculiarità, sia per l'aspetto processuale, sia per quello dei presupposti sostanziali"

(sentenza n. 106 del 2015). L'ordinanza n. 275 del 1996 ha già sottolineato "le profonde differenze, di procedimento e di sostanza, tra le due sedi, penale e di prevenzione: la prima ricollegata a un determinato fatto-reato oggetto di verifica nel processo, a seguito dell'esercizio dell'azione penale; la seconda riferita a una complessiva notazione di pericolosità, espressa mediante condotte che non necessariamente costituiscono reato". Il sistema delle misure di prevenzione "ha dunque una sua autonomia e una sua coerenza interna, mirando ad accertare una fattispecie di pericolosità, che ha rilievo sia per le misure di prevenzione personali, sia per la confisca di prevenzione". La sentenza n. 24 del 2019, nel delineare uno statuto di garanzie, sostanziali e processuali, delle misure di prevenzione, ha sottolineato la necessità che la relativa applicazione sia disposta "in esito a un procedimento che – pur non dovendo necessariamente conformarsi ai principi che la Costituzione e il diritto convenzionale dettano specificamente per il processo penale – deve tuttavia rispettare i canoni generali di ogni giusto processo garantito dalla legge (artt. 111, primo, secondo e sesto comma, Cost., e 6 CEDU, nel suo "*volet civil*"), assicurando in particolare la piena tutela al diritto di difesa (art. 24 Cost.) di colui nei cui confronti la misura sia richiesta".

5.20. La confisca allargata

5.20.1. La presunzione di provenienza criminosa dei beni posseduti dai condannati per taluni reati matrice o spia, accomunati dalla potenzialità lucrogenetica, quale fondamento della misura, avente carattere ripristinatorio e non punitivo

La sentenza n. 166 ha rammentato che la sentenza n. 33 del 2018 "ha puntualmente ricostruito la genesi storica nel nostro ordinamento della confisca allargata, oggi disciplinata dall'art. 240-bis cod. pen., e ha illustrato il quadro degli obblighi internazionali e unionali di riferimento sino al 2018, soffermandosi altresì sulla *ratio* assegnata alla misura". Lo schema normativo della confisca allargata "poggia, nella sostanza, su una presunzione di provenienza criminosa dei beni posseduti dai soggetti condannati per taluni reati, per lo più (ma non sempre) connessi a forme di criminalità organizzata: in presenza di determinate condizioni, si presume, cioè, che il condannato abbia commesso non solo il delitto che ha dato luogo alla condanna, ma anche altri reati, non accertati giudizialmente, dai quali deriverebbero i beni di cui egli dispone. Una tale presunzione (...) può ragionevolmente operare nei confronti di reati idonei a creare una accumulazione economica, a sua volta possibile strumento di ulteriori delitti. Il legislatore intende per l'appunto contrastare tale accumulazione mediante una misura ablativa che non si fonda sulla prova della provenienza del bene da confiscare dal singolo delitto per il quale è pronunciata condanna, ma sulla ragionevole presunzione che – in presenza di una sproporzione tra il reddito dichiarato e il valore dei beni, e in mancanza di una giustificazione plausibile della loro provenienza lecita – essi siano stati acquisiti mediante attività criminose ulteriori rispetto a quella giudizialmente accertata. Non è invece necessario che il reato per il quale è prevista la confisca allargata sia connesso alla criminalità organizzata". Sebbene originariamente "l'obiettivo della confisca allargata fosse stato esplicitamente individuato nel contrasto all'accumulazione dei patrimoni della criminalità organizzata, e mafiosa in specie, e alla loro infiltrazione massiccia nel circuito economico, dal 1994 a oggi il legislatore ha progressivamente aggiunto all'elenco dei reati matrice, o reati spia, una serie di figure criminose che non postulano necessariamente alcuna organizzazione stabile e strutturata, diretta al conseguimento di profitti illeciti, ma possono essere perpetrati in contesti del tutto avulsi da questa e che neppure implicano, in modo assoluto e indefettibile, la qualità di delinquente seriale del loro autore (...). Caratteristica essenziale di tali reati matrice deve però essere, per assicurare la ragionevolezza della scelta legislativa, la loro potenzialità lucrogenetica, ossia di produrre vantaggi economici in capo al loro autore. In difetto di tale potenzialità, la presunzione di provenienza dei beni del condannato da ulteriori condotte criminose, pur in presenza della condizione positiva della sproporzione rispetto al reddito e di quella negativa della mancata giustificazione della legittima provenienza, risulterebbe sprovvista di ogni fondamento razionale". Sulla base di tale considerazione, la sentenza n. 33 del 2018 ha considerato non irragionevole "la scelta legislativa di estendere al delitto di ricettazione l'applicazione obbligatoria della confisca allargata, trattandosi di reato per sua natura idoneo a determinare un'illecita accumulazione di ricchezza e suscettibile, secondo l'osservazione sociologica, di essere perpetrato in forma professionale o, comunque sia, continuativa". La finalità della misura "non è quella di inasprire il trattamento sanzionatorio già previsto per il reato per il quale l'interessato venga condannato, ma piuttosto quella di impedire che egli possa continuare a godere di beni da lui illecitamente acquisiti attraverso precedenti condotte criminose.

La confisca allargata condivide così la medesima finalità della confisca di prevenzione (sentenza n. 24 del 2019). “Entrambe costituiscono altrettante *species* di un unico *genus*, quello della confisca dei beni di sospetta origine illecita (...), che è oggetto da tempo di puntuali obblighi internazionali e unionali, sorti sulla base della consapevolezza della insufficienza della confisca tradizionale a contrastare l’accumulazione di ricchezza attraverso la commissione di reati”. In assenza di connotati afflittivi ulteriori, la finalità dell’ablazione patrimoniale ha “carattere meramente *ripristinatorio* della situazione che si sarebbe data in assenza dell’illecita acquisizione del bene”.

5.20.2. L’applicazione della misura in caso di condanna o patteggiamento per il delitto di piccolo spaccio, salvo il diverso convincimento del giudice (l’interpretazione adeguatrice della Corte)

La sentenza n. 166 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 85-*bis* del d.P.R. n. 309 del 1990 (come modificato dal d.l. n. 123 del 2023), impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 42 Cost., nella parte in cui prevede l’applicazione della confisca allargata *ex art. 240-bis* cod. pen. anche in caso di condanna o patteggiamento per il delitto di “piccolo spaccio” *ex art. 73*, comma 5, t.u. stupefacenti; nonché, in via subordinata, nella parte in cui non limita il proprio ambito applicativo all’ipotesi in cui la condotta assuma caratteri di non occasionalità, e nella parte in cui, anche in combinato disposto con l’art. 240-*bis* cod. pen., prevede per tale reato la confisca allargata come obbligatoria anziché facoltativa. In molte occasioni, la Corte ha ritenuto illegittima l’estensione di discipline di sfavore al delitto in esame. La sentenza n. 90 del 2025 ha ritenuto irragionevole la preclusione della sospensione del processo con messa alla prova, sottolineando “la ridotta, e talvolta addirittura minima” (sentenza n. 40 del 2019), “offensività per i beni giuridici tutelati”. La sentenza n. 88 del 2023 ha giudicato irragionevole l’inclusione della condanna per questo reato “tra quelle automaticamente ostative del rinnovo del permesso di soggiorno per lo straniero, tenendo in specifica considerazione – tra l’altro – il minor grado di offensività delle condotte”. Analogamente, è stata dichiarata “illegittima la previsione del rigetto automatico della domanda di regolarizzazione del lavoratore straniero nei cui confronti sia stata pronunciata una condanna per il reato in parola, in ragione della insostenibilità di una presunzione assoluta di pericolosità che impedisca di valutare concretamente se, al momento della domanda, lo straniero autore di un reato di limitata offensività rappresenti ancora una minaccia per l’ordine pubblico o la sicurezza” (sentenza n. 43 del 2024). È stata inoltre dichiarata illegittima l’automatica esclusione dal gratuito patrocinio dei condannati per il reato in questione, poiché il piccolo spaccio “è privo dell’idoneità *ex se* a far presumere un livello di reddito superiore alla soglia minima di reddito annuo ai fini dell’imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) fissata ai fini dell’ammissione al gratuito patrocinio (...), in ragione dei proventi dell’attività criminosa”. Il reato, infatti, è sovente commesso da “manovalanza utilizzata dalla criminalità organizzata e proveniente dalle fasce marginali dei non abbienti” (sentenza n. 223 del 2022). Per contro, la Corte ha ritenuto non “manifestamente irragionevole, né sproporzionatamente limitativa del diritto di proprietà, la decisione del legislatore del 2023 di imporre al giudice in linea di principio (...) di confiscare i beni trovati nella disponibilità di chi sia stato condannato (...) per questo specifico reato, allorché tali beni risultino di valore sproporzionato ai suoi redditi ed egli non sia in grado di giustificarne la legittima provenienza”. Nonostante l’esigua offensività di ciascuna condotta punita, è un dato di comune esperienza che i piccoli spacciatori “spesso traggono abitualmente i propri redditi proprio da quelle attività, specie quando essi siano privi di occupazione stabile o, comunque, regolare”, il che rende non irragionevole la presunzione relativa censurata. Un conto, infatti, è ritenere “irragionevole una presunzione che chi sia stato condannato, anche in una sola occasione, per il reato in parola possa disporre di redditi superiori alla soglia minima di reddito IRPEF fissata ai fini dell’ammissione al gratuito patrocinio, in ragione dei proventi dell’attività criminosa”; altro è “presumere – assicurando però all’interessato la possibilità di fornire prova contraria (...) – che i beni o il denaro di cui egli sia in concreto trovato in possesso, in quantità sproporzionata rispetto ai redditi dichiarati, abbiano anch’essi la propria origine in attività criminali ulteriori rispetto a quelle delle quali egli sia stato già riconosciuto responsabile”. Una diversa conclusione sarebbe stata in contrasto con gli obblighi derivanti dal diritto dell’Unione europea. La disciplina della confisca allargata o estesa contenuta nell’art. 5 della direttiva 2014/42/UE (riprodotto, con lievi modifiche, nell’art. 14 della direttiva 2024/1260/UE) prevede l’adozione, da parte degli Stati membri, delle “misure necessarie per poter procedere alla confisca, totale o parziale, dei beni che appartengono a una persona condannata per un reato suscettibile di produrre, direttamente o

indirettamente, un vantaggio economico, laddove l'autorità giudiziaria, in base alle circostanze del caso, compresi i fatti specifici e gli elementi di prova disponibili, come il fatto che il valore dei beni è sproporzionato rispetto al reddito legittimo della persona condannata, sia convinta che i beni in questione derivino da condotte criminose". La norma elenca le fattispecie di reato cui tale forma di confisca deve poter essere applicata e specifica che l'obbligo sussiste in ogni caso per i delitti puniti dal diritto nazionale con una pena detentiva massima pari ad almeno 4 anni, come nel caso del delitto in questione. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha confermato che le citate disposizioni sovranazionali si applicano "anche quando tutti gli elementi inerenti alla commissione del reato di detenzione di stupefacenti a fini di spaccio si collocano all'interno di un unico Stato membro, purché naturalmente esso sia punito dal diritto interno con una pena detentiva massima pari o superiore a quattro anni", precisando che "l'obbligo di procedere alla confisca si estende a beni ulteriori rispetto a quelli costituenti il vantaggio economico derivante direttamente dal singolo reato, comprendendo altresì i beni che il giudice nazionale sia convinto derivino da altre condotte criminose" (sentenza 21 ottobre 2021, DR e TS, cause riunite C-845/19 e C-863/19). È stata esclusa anche l'irragionevole disparità di trattamento rispetto al delitto di associazione finalizzata alla commissione di reati di piccolo spaccio di cui all'art. 74, comma 6, t.u. stupefacenti, in assenza di una giurisprudenza consolidata successiva alla recente modifica normativa. L'orientamento che escludeva l'applicazione della confisca allargata potrebbe infatti essere rimeditato proprio alla luce dell'intervenuta modifica dell'impugnato art. 85-bis. I paventati rischi di un'applicazione della disposizione censurata eccessivamente e irragionevolmente ampia sono stati superati alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza di legittimità e ripresi dalla sentenza n. 33 del 2018, secondo cui, in primo luogo, "la presunzione di origine illecita dei beni del condannato insorge (...) non per effetto della mera condanna, ma unicamente ove si appuri – con onere probatorio a carico della pubblica accusa – la sproporzione tra detti beni e il reddito dichiarato o le attività economiche del condannato stesso: sproporzione che (...) non consiste in una qualsiasi discrepanza tra guadagni e possidenze, ma in uno squilibrio incongruo e significativo, da verificare con riferimento al momento dell'acquisizione dei singoli beni". Quanto più modeste siano le somme oggetto di sequestro, tanto più rigorosa deve essere la motivazione a sostegno del requisito della sproporzione tra le possidenze dell'imputato e i suoi redditi. In secondo luogo, "la presunzione in parola è solo relativa, rimanendo confutabile dal condannato tramite la giustificazione della provenienza dei cespiti. Anzi, (...) non si tratta neppure di una vera e propria inversione dell'onere della prova, ma di un semplice onere di allegazione di elementi che rendano credibile la provenienza lecita dei beni". In terzo luogo, "la presunzione di illecita provenienza dei beni deve intendersi come circoscritta entro un ambito di ragionevolezza temporale rispetto al momento di commissione del reato per il quale il soggetto è stato condannato, sì da non privare di fondamento la presunzione di derivazione del bene stesso da una attività illecita, sia pure diversa e complementare rispetto a quella per cui è intervenuta condanna". Analogo requisito è stato ripetutamente enunciato dalla parallela giurisprudenza in materia di confisca di prevenzione, strutturalmente omogenea alla confisca in esame (sentenza n. 24 del 2019). Tale requisito risulta "imprescindibile anche alla luce degli standard convenzionali di tutela dei diritti dell'interessato" (Corte EDU, prima sezione, 25 settembre 2025, Isaia e altri contro Italia). Il requisito della ragionevolezza o congruità temporale è necessario al fine di "evitare una abnorme dilatazione della sfera di operatività dell'istituto della confisca allargata, il quale legittimerebbe altrimenti – anche a fronte della condanna per un singolo reato compreso nella lista – un monitoraggio patrimoniale esteso all'intera vita del condannato. Risultato che (...) rischierebbe di rendere particolarmente problematico l'assolvimento dell'onere dell'interessato di giustificare la provenienza dei beni (ancorché inteso come di semplice allegazione), il quale tanto più si complica quanto più è retrodatato l'acquisto del bene da confiscare". Infine, per quanto riguarda "singoli fatti di reato che non risultino commessi in un ambito di criminalità organizzata, né in esecuzione di un programma criminoso dilatato nel tempo, al giudice deve necessariamente riconoscersi la possibilità di verificare se, in relazione alle circostanze del caso concreto e alla personalità del suo autore – le quali valgano, in particolare, a connotare la vicenda criminosa come del tutto episodica ed occasionale e produttiva di modesto arricchimento – il fatto per cui è intervenuta condanna esuli in modo manifesto dal modello che vale a fondare la presunzione di illecita accumulazione di ricchezza da parte del condannato". La *ratio* dell'art. 240-bis cod. pen. non è infatti "quella di infliggere una punizione supplementare al reo, ma quella di sottrargli beni e risorse che traggono la loro verosimile origine da una ulteriore attività criminosa rimasta sommersa" e dunque "dalla ragionevolmente presumibile commissione di precedenti condotte costituenti reato – non già di altre, generiche, attività illecite". In definitiva, i Giudici hanno escluso che la confisca in questione,

normalmente obbligatoria in presenza dei requisiti richiamati, “debba essere disposta anche quando – alla luce di tutte le circostanze del caso concreto, filtrate attraverso il contraddittorio tra accusa e difesa – il fatto di reato appaia al giudice non già espressivo di un *habitus* criminale dal quale l’autore abbia verosimilmente tratto profitti illeciti, ma piuttosto risulti isolato o, comunque, occasionale”. In tal caso, verrebbe vanificata la stessa presunzione legislativa di origine criminosa dei beni, ancorché di valore sproporzionato rispetto ai redditi dichiarati, e ancorché egli non sia in grado di giustificarne l’origine lecita. Tale interpretazione restrittiva è in armonia con il diritto dell’Unione secondo cui l’applicazione della misura non si fonda su alcun automatismo, ma presuppone la valutazione dell’autorità giudiziaria sulle circostanze del caso. In tale schema, la sproporzione dei beni rispetto al reddito legittimo costituisce “soltanto uno tra gli indici che il giudice deve considerare”. Da un lato, il diritto europeo ha “un ovvio interesse a garantire il più ampio livello di mutuo riconoscimento delle decisioni in materia penale, compresi i provvedimenti di confisca, nell’intero spazio giuridico europeo, senza che ciò sia ostacolato dall’opposizione di limiti, a livello nazionale, derivanti dalla necessità di rispetto di standard domestici di tutela dei diritti costituzionali degli interessati”. Dall’altro, la stessa Unione europea, “laddove intervenga con misure di armonizzazione, ha il dovere di assicurare a tutti gli interessati gli standard minimi di tutela dei diritti loro riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali”, tra cui il diritto di proprietà (art. 17) nonché il diritto di difesa giurisdizionale (artt. 47 e 48). Il giudice deve, comunque, essere convinto, in base alle circostanze del caso, compresi i fatti specifici e gli elementi di prova disponibili, che i beni derivano da condotte criminose. A questo proposito, il giudice del rinvio potrà segnatamente prendere in considerazione la sproporzione tra il valore dei beni e i redditi legittimi del condannato. Quest’ultimo però deve poter contestare le circostanze del caso, ivi compresi gli elementi di fatto concreti e gli elementi di prova disponibili sulla base dei quali i beni vengono considerati come derivanti da condotte criminose (Corte di giustizia, terza sezione, sentenza 21 ottobre 2021, DR e TS, cause riunite C-845/19 e C-863/19). A simili risultati interpretativi è pervenuto anche il Tribunale costituzionale federale tedesco (sentenza 14 gennaio 2003, 2 BvR 564/95). In conclusione, l’interpretazione offerta dalla Corte assicura al giudice “i necessari margini di apprezzamento per escludere l’applicazione della confisca nelle ipotesi in cui, alla luce di tutte le circostanze del caso e delle allegazioni dell’imputato, non sia convinto che i beni – pur sproporzionati ai suoi redditi dichiarati, e dei quali egli non sia in grado di giustificare la provenienza lecita secondo i criteri indicati dall’art. 240-*bis* cod. pen. – costituiscano il provento, o siano stati acquistati con il provento, di attività delittuose ulteriori rispetto a quella per la quale è stata pronunciata condanna; ma abbia piuttosto motivo di ritenere che il fatto di reato sia occasionale, e pertanto non espressivo di quell’*habitus* criminoso che, solo, potrebbe supportare la presunzione legislativa”.

5.20.3. L’applicazione della misura in caso di condanna o patteggiamento per il delitto di piccolo spaccio commesso prima dell’entrata in vigore della novella legislativa

La sentenza n. 166 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 85-*bis* del d.P.R. n. 309 del 1990 (come modificato dal d.l. n. 123 del 2023), in combinato disposto con gli artt. 200, primo comma, 236, secondo comma, e 240-*bis* cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 42, 117 Cost. e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, nella parte in cui, secondo il diritto vivente, prevede l’applicazione della confisca allargata nell’ipotesi di condanna o patteggiamento anche per i delitti di “piccolo spaccio” ex art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti commessi anteriormente all’entrata in vigore del menzionato d.l. Le figure di confisca che abbiano nella sostanza natura punitiva devono essere considerate autentiche “pene” ai fini dell’applicazione delle garanzie previste dalla Costituzione, dalla CEDU e, in ambito unionale, dalla CDFUE, tra cui in particolare il divieto di applicazione retroattiva a sfavore del reo (sentenza n. 196 del 2010). Tuttavia, la costante giurisprudenza di legittimità richiamata dalla sentenza n. 24 del 2019 considera “tali principi non applicabili alla confisca allargata, in ragione della sua natura di misura di sicurezza” e nello stesso senso si è espressa la Corte EDU (sentenza 21 gennaio 2025, Garofalo contro Italia). Stante la natura non punitiva della misura, è anzitutto esclusa l’operatività del divieto di applicazione retroattiva della legge penale (artt. 25, secondo comma, Cost., 7 CEDU e 49, par. 1, secondo periodo, CDFUE). Nemmeno le esigenze di tutela del diritto di proprietà impediscono al legislatore e alla giurisprudenza penale di disporre la confisca allargata anche in sede di condanna o applicazione della pena su richiesta per fatti di reato commessi prima dell’entrata in vigore della legge che preveda la confisca in tali ipotesi, ma già costituenti reato all’epoca. Infatti, “il consociato non gode di alcun affidamento meritevole di tutela quanto al proprio diritto di proprietà sui beni oggetto di ablazione”, trattandosi di beni che l’ordinamento ritiene essere stati acquistati mediante la commissione

di fatti già previsti come reato dalla legge all'epoca in vigore, e dunque “mediante modalità non conformi all'ordinamento giuridico, che determinavano un vizio genetico nella costituzione dello stesso diritto di proprietà in capo a chi ne ha acquisito la materiale disponibilità”. Tali reati comportavano, già all'epoca della loro commissione, la confisca dei beni, quantomeno ai sensi dell'art. 240 cod. pen. A identiche conclusioni è pervenuta anche la Corte EDU, in riferimento a confische strutturalmente simili a quella in esame, al metro dell'evocato parametro convenzionale (sentenza 12 maggio 2015, Gogitidze e altri contro Georgia; decisione 2 febbraio 2021, Ulemek contro Serbia).

6. I principi costituzionali in materia processuale

6.1. Il diritto di azione e di difesa

6.1.1. La facoltà del legislatore di differenziare la tutela giurisdizionale con riguardo alla particolarità del rapporto da regolare, fermo il divieto di imporre oneri o modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto ovvero lo svolgimento dell'attività processuale

La sentenza n. 76 ha affermato che “l'art. 24 Cost. non comporta che la persona debba conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, purché non vengano imposti oneri o prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale” (sentenze nn. 199 del 2017, 121 e 44 del 2016).

“Il legislatore può differenziare la tutela giurisdizionale con riguardo alla particolarità del rapporto da regolare (sentenza n. 39 del 2025) e non è tenuto ad assicurare i principi di cui agli artt. 24 e 111 Cost. sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, purché rispetti il limite di non imporre oneri e di non prescrivere modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (sentenza n. 76 del 2025)”. Così la sentenza n. 146.

6.1.2. La difesa d'ufficio quale strumento volto a garantire la natura giusta del processo in cui è resa obbligatoria

Rispetto al patrocinio a spese dello Stato, parzialmente diverso “è il crinale lungo il quale opera la difesa tecnica di ufficio, che valorizza la natura giusta del processo in cui essa è resa obbligatoria, nella parità delle parti e terzietà del giudice. Quella del difensore d'ufficio è (...) una prestazione *ex lege*, imposta dallo Stato per l'attuazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. e non rinunciabile (ordinanza n. 206 del 2016), in quanto contrassegnata dall'obbligo di prestare il patrocinio”. Così la sentenza n. 58.

6.1.3. La facoltà di accesso ai riti alternativi quale modalità, tra le più qualificanti e incisive, di esercizio del diritto di difesa dell'imputato (l'ammissibilità di condizioni previste dalla legge nonché di limitazioni in rapporto a determinati reati)

La sentenza n. 2 ha confermato che “la facoltà di chiedere i riti alternativi – quando è riconosciuta – costituisce una modalità, tra le più qualificanti ed incisive” (sentenze nn. 237 del 2012 e 148 del 2004), “di esercizio del diritto di difesa” (sentenze nn. 273 del 2014, 333 del 2009, 219 del 2004). “Ma è altrettanto vero che la negazione legislativa di tale facoltà in rapporto ad una determinata categoria di reati non vulnera il nucleo incompressibile del predetto diritto (sentenza n. 95 del 2015). L'accesso a tali riti, peraltro, costituisce parte integrante del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. soltanto in quanto il legislatore abbia previsto la loro esperibilità in presenza di certe condizioni; di talché esso deve essere garantito – o quanto meno deve essere garantito il recupero dei vantaggi sul piano sanzionatorio che l'accesso tempestivo al rito avrebbe consentito – ogniqualvolta il rito alternativo sia stato ingiustificatamente negato a un imputato per effetto di un errore del pubblico ministero nella formulazione dell'imputazione, di una erronea valutazione di un giudice intervenuto in precedenza nella medesima vicenda processuale, ovvero di una modifica dell'imputazione nel corso del processo” (sentenza n. 14 del 2020). “Ma dall'art. 24 Cost. non può dedursi un diritto di qualunque imputato ad accedere a tutti i riti alternativi previsti dall'ordinamento processuale penale” (sentenza n. 260 del 2020).

6.1.4. Fattispecie

6.1.4.1. La preclusione del rito abbreviato per i delitti punibili con l'ergastolo, anche a seguito della contestazione di aggravanti a imputati tratti a giudizio immediato

Si veda, in relazione alla sentenza n. 2, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – Il giudizio abbreviato*.

6.1.4.2. La disciplina dei nova istruttori nell'appello tributario

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 36, l'analoga voce e le pertinenti sottovoci in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione tributaria*.

6.1.4.3. La (illegittima) previsione dello svolgimento del processo di cassazione sui decreti di convalida e proroga del trattenimento dello straniero (espulso o richiedente protezione internazionale) secondo la disciplina del giudizio di legittimità sul mandato d'arresto europeo consensuale (senza intervento delle parti), anziché ordinario – Auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 39 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 (modificato dal d.l. n. 145 del 2024), richiamato dall'art. 6, comma 5-bis, del d.lgs. n. 142 del 2015 (introdotto dal medesimo d.l.), nella parte in cui, al terzo periodo, rinvia all'art. 22, comma 5-bis, quarto periodo, della legge n. 69 del 2005, anziché ai commi 3 e 4 di quest'ultimo articolo. Prima della novella del 2024, il giudizio di cassazione sui decreti di convalida e proroga del trattenimento dello straniero espulso o richiedente protezione internazionale è stato celebrato nelle forme di cui agli artt. 360 e ss. cod. proc. civ. e l'opzione in favore del rito civile era giustificata dalla natura delle situazioni giuridiche soggettive incise dalla misura. La riforma ha delineato "un processo decisamente differente" modellato nelle forme del giudizio penale e configurato "ad exemplum del procedimento per cassazione avente ad oggetto il mandato d'arresto europeo consensuale". La scelta di "rimodulare forme e tempi del giudizio di legittimità sul trattenimento" risponde a "opzioni assiologiche di significativa complessità", essendo il legislatore chiamato a ponderare "l'esigenza di assicurare la sollecita definizione di un giudizio sulla libertà della persona e la necessità che il processo si dipani secondo cadenze temporali idonee a garantire un compiuto confronto tra le parti". Tuttavia, la normativa è sconfinata nella manifesta irragionevolezza, introducendo "un modello processuale strutturalmente inidoneo ad assicurare il confronto dialettico tra le parti". Ai sensi del richiamato art. 22, comma 5-bis, della legge n. 69 del 2005, il giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento si articola nelle seguenti scansioni: il ricorso è presentato nella cancelleria della corte d'appello che ha emesso il provvedimento, la quale lo trasmette alla Corte di cassazione, con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo, unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento; la Corte, nel termine di sette giorni dalla ricezione degli atti, giudica in camera di consiglio sui motivi di ricorso e sulle richieste del procuratore generale senza intervento delle parti e deposita la decisione con la contestuale motivazione a conclusione dell'udienza. Secondo il nuovo rito, la Corte decide "esclusivamente sulla base del ricorso e delle conclusioni del procuratore generale, senza che all'instaurazione del processo segua un momento di confronto, scritto o orale, tra le parti". Per un verso, "è espressamente esclusa la partecipazione all'udienza camerale del difensore e del pubblico ministero, che non possono chiedere di essere sentiti; per altro verso, non è contemplato il deposito di memorie, attraverso le quali ciascuna parte possa replicare alle deduzioni avversarie. Né, infine, è riconosciuto al presidente di sezione il potere di assegnare, all'atto della fissazione dell'udienza camerale, un termine per il deposito di deduzioni scritte". Tale iter comprimeva ingiustificabilmente il diritto di difesa e al contraddittorio: "nel caso in cui sia la persona trattenuta ad impugnare il decreto di convalida, alla stessa è precluso replicare alle richieste della procura generale", non essendo previsto il deposito di memorie; né è prevista alcuna memoria per l'Amministrazione che ha adottato il provvedimento di trattenimento. L'inidoneità del modello ad assicurare alle parti "un nucleo minimo di contraddittorio e di difesa (...) trova fondamento nella eterogeneità, oggettiva e funzionale, tra il giudizio in materia di mandato d'arresto europeo consensuale, per il quale detta procedura è stata concepita, e il giudizio concernente la convalida del trattenimento dello straniero", al quale la procedura è stata estesa. La particolare concentrazione del rito in materia di mandato d'arresto europeo nell'ipotesi speciale in cui risulti il consenso della persona

richiesta “si giustifica non solo in ragione della garanzia dell’*habeas corpus* – ravvisabile anche nella fattispecie in scrutinio – e della necessità di concludere l’intera procedura di consegna nel rispetto dei rigidi limiti temporali imposti dalla decisione quadro 2002/584/GAI (...), ma anche per la limitatezza del *thema decidendum*”. Infatti, per effetto del consenso dell’interessato alla consegna, la cognizione è limitata al controllo della legalità complessiva del procedimento, della valida manifestazione del consenso, dell’insussistenza di motivi di rifiuto alla consegna nonché dell’eventuale priorità di altri mandati di arresto europeo. Per converso, “non solo al giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è connaturale la contestazione del potere amministrativo che ne forma oggetto e, quindi, la contrapposizione tra le parti – oltre che il coinvolgimento di diritti inviolabili di rango costituzionale –, ma il sindacato della Corte di cassazione può estendersi alla verifica di profili che eccedono la regolarità della adozione della misura restrittiva”. La sentenza n. 105 del 2001 ha confermato “la possibilità che il giudizio di convalida assuma una simile ampiezza, evidenziando che il trattenimento costituisce la modalità organizzativa prescelta dal legislatore per rendere possibile, nei casi tassativamente previsti (...), che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione, sia accompagnato alla frontiera ed allontanato dal territorio nazionale”. Il decreto motivato di espulsione con accompagnamento rappresenta “il presupposto indefettibile della misura restrittiva” e “non può restare estraneo al controllo dell’autorità giudiziaria”. Tuttavia, la mera rimozione del rinvio all’art. 22, comma 5-*bis*, quarto periodo, della legge n. 69 del 2005 avrebbe generato un vuoto normativo, determinando il venir meno della disciplina procedurale. Il dato normativo utile alla sostituzione del frammento denunciato “deve porsi in rapporto di prossimità con la disciplina oggetto di censura” (sentenze nn. 46 del 2024, 95 e 28 del 2022). Nella specie, “il referente normativo non solo deve essere coerente con la *ratio* che sorregge la disciplina, pur parzialmente incostituzionale, del giudizio in esame, ma deve essere idoneo ad assicurare il contraddittorio. Deve, quindi, trattarsi di un modulo processuale agile, semplificato e capace di assicurare la definizione del giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento entro un lasso temporale assai contenuto”. Tra le discipline esistenti (sentenza n. 236 del 2016) che possono consentire di rimediare alle violazioni riscontrate, “quella del giudizio di legittimità in materia di mandato d’arresto europeo ordinario – in particolare, per la parte che pone le regole di cui all’art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 –, costituisce la soluzione normativa più vicina alla logica perseguita dal legislatore”. Detto procedimento condivide con quello consensuale funzione e oggetto, “pur distinguendosi per la maggiore ampiezza della cognizione riconosciuta al giudice di legittimità in ragione dell’assenza del consenso alla consegna, oltre che per un più articolato iter includente l’udienza camerale”. Inoltre, l’affinità strutturale emerge dal raffronto delle modalità di introduzione dei giudizi poiché “anche il processo in cassazione sul mandato d’arresto europeo non consensuale può essere promosso esclusivamente per far valere l’eccesso di potere giurisdizionale e la violazione di legge”. Ancora, analogamente alla procedura consensuale, nel giudizio sul mandato ordinario il ricorso va presentato entro un termine molto breve, di cinque giorni dalla conoscenza legale della sentenza, nella cancelleria della corte d’appello che ha emesso il provvedimento. Un ulteriore profilo di analogia si coglie nella brevità del termine di definizione del giudizio che, nel procedimento relativo al mandato ordinario, è di dieci giorni dalla ricezione degli atti. Infine, vale il rapporto genere/specie. “Il mandato di arresto europeo consensuale costituisce un’ipotesi speciale rispetto a quella ordinaria, in cui non risulta il consenso della persona richiesta in consegna. La mancata applicazione della prima, in ragione della dichiarazione di illegittimità (...), orienta la *reductio ad legitimitatem* verso la seconda”. Per altro verso, l’aspetto che differenzia la procedura ordinaria da quella consensuale e connota la prima come “grandezza predata” si rinviene nel comma 3 dell’art. 22 della legge n. 69 del 2005, secondo cui la Corte di cassazione decide nelle forme di cui all’art. 127 cod. proc. pen. “È pur vero che detto rinvio non coinvolge la disciplina generale del rito in camera di consiglio nella sua interezza, ma ne mutua soltanto il nucleo essenziale di procedimento semplificato in contraddittorio”. Infatti, “le forme camerali, oltre a subire gli adattamenti resi necessari dalla specificità della cognizione nel giudizio di legittimità (...), risultano rimodulate sulle ristrette cadenze del rito speciale”. Non di meno, la procedura ex art. 22, commi 3 e 4, “assicurando alle parti, che non hanno facoltà di presentare memoria, la possibilità di essere sentite all’udienza camerale, mantiene integro (...) il nucleo essenziale delle garanzie giurisdizionali” (sentenza n. 341 del 2006). A seguito della sostituzione, il processo di cassazione sui decreti di convalida e proroga del trattenimento (emessi dal giudice di pace ex art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 o dalla corte d’appello in composizione monocratica ex art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015) si articola nei seguenti termini: il giudizio è instaurato con ricorso proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, per i motivi di cui all’art. 606, comma 1, lett. a), b) e c), cod. proc. pen.; il ricorso,

che non sospende l'esecuzione, è presentato nella cancelleria della corte d'appello che ha emesso il provvedimento, la quale lo trasmette alla Corte di cassazione, con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo, unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento; la Corte decide con sentenza entro dieci giorni dalla ricezione degli atti nelle forme di cui all'art. 127 cod. proc. pen., in un'adunanza camerale nella quale sono sentiti, se compaiono, il pubblico ministero e il difensore; l'avviso alle parti deve essere notificato o comunicato almeno tre giorni prima dell'udienza; la decisione è depositata a conclusione dell'udienza con la contestuale motivazione; qualora la redazione della motivazione non risulti possibile, la Corte deposita la stessa non oltre il secondo giorno dalla pronuncia. In tal modo, si è rimediato al riscontrato *vulnus* individuando, nel massimo rispetto della *voluntas legis*, la disciplina più vicina a quella originaria. Resta ferma la possibilità del legislatore di individuare, nell'esercizio della sua ampia discrezionalità, una diversa configurazione del giudizio, purché nel rispetto dei principi costituzionali. Trattandosi di un giudizio di legittimità, le garanzie del diritto al contraddittorio e alla difesa "potrebbero trovare attuazione anche optando per una variante cartolare del rito", forma elevata a regola generale nel processo penale ordinario. Una revisione delle scansioni temporali potrebbe divenire ineludibile qualora un significativo incremento dei ricorsi, alla luce della recente espansione del perimetro applicativo del trattenimento, "dovesse rendere non più conciliabile l'estrema concentrazione del rito (...) con la stessa effettività del diritto al processo in cassazione (sentenza n. 395 del 2000) garantito dall'art. 111, settimo comma, Cost. È, dunque, auspicabile che il legislatore verifichi la perdurante compatibilità dello speciale schema procedurale" con le future dimensioni del contenzioso.

6.1.4.4. L'attribuzione diretta ("per trasparenza") dei redditi della società in accomandita semplice ai soci accomandanti, indipendentemente dalla percezione

Si veda, in relazione all'ordinanza n. 50, l'analogo voce in *I tributi – Le imposte sui redditi*.

6.1.4.5. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della comunicazione del provvedimento sindacale che dispone il trattamento sanitario obbligatorio in degenza ospedaliera e della notifica del decreto di convalida del giudice tutelare alla persona interessata, che deve essere previamente ascoltata, o al suo legale rappresentante

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 76, l'analogo voce in *Il principio del contraddittorio*.

6.1.4.6. La (illegittima) previsione del termine di 24 ore dalla comunicazione, anziché di 15 giorni, per il reclamo del detenuto avverso il provvedimento del magistrato di sorveglianza che rigetta l'istanza di permesso di necessità

La sentenza n. 78 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 24 Cost., dell'art. 30-*bis*, terzo comma, ord. pen., nella parte in cui in cui prevedeva che il provvedimento relativo ai permessi di necessità contemplati dal precedente art. 30 fosse reclamabile dal detenuto, entro ventiquattro ore dalla comunicazione, anziché entro quindici giorni. In merito ai permessi premio (art. 30-*ter* ord. pen.), la sentenza n. 113 del 2020 ha rilevato che "ingiustificatamente pregiudizievole rispetto all'effettività del diritto di difesa (...) è (...) un termine così breve rispetto alla necessità, per l'interessato, di articolare compiutamente nello stesso reclamo, a pena di inammissibilità, gli specifici motivi in fatto e in diritto sui quali il tribunale di sorveglianza dovrà esercitare il proprio controllo sulla decisione del primo giudice. Ciò non solo con riferimento (...) alla oggettiva difficoltà, per il detenuto, di ottenere in un così breve lasso di tempo l'assistenza tecnica di un difensore, che pure è – in via generale – parte integrante del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento" (sentenze nn. 143 del 2013, 120 del 2002, 175 del 1996); "ma anche in relazione alla pratica impossibilità, per una persona ristretta in carcere, di ottenere entro il termine di ventiquattro ore copia di tutti i documenti acquisiti *ex officio* dal giudice che ha pronunciato il provvedimento di cui il ricorrente si duole. Documenti che il reclamante potrebbe non conoscere affatto, dal momento che il provvedimento impugnato è assunto *de plano* dal giudice, al di fuori di ogni contraddittorio con le parti". Anche nella fattispecie in esame, il rimedio al *vulnus* riscontrato "può essere assicurato dalla disciplina di cui all'art. 35-*bis* ordin. penit. sul reclamo giurisdizionale avverso le decisioni delle autorità penitenziarie che riguardano il detenuto, che fornisce (...) un preciso punto di riferimento, già rinvenibile nel sistema legislativo" (sentenza n. 236 del 2016), "ancorché non costituente l'unica soluzione costituzionalmente obbligata" (sentenze nn. 37 e 31 del 2025,

46 del 2024, 113 del 2020, 242, 99 e 40 del 2019, 233 e 222 del 2018). L'indubitabile differenza di *ratio* dei permessi di necessità rispetto ai permessi premio "non osta a che il termine per proporre reclamo, per il detenuto, sia reso omogeneo (...), come già – del resto – accadeva nell'originario disegno del legislatore. In presenza di ragioni di particolare urgenza, sarà interesse del detenuto presentare il più presto possibile la propria impugnazione, sì da porre il giudice del reclamo in condizione di pronunciarsi a sua volta entro i dieci giorni successivi, come prescritto dal quarto comma dell'art. 30-*bis*. Non muta, invece, l'attuale termine di ventiquattro ore per il reclamo da parte del pubblico ministero". La questione decisa è "unicamente calibrata sull'esigenza di garantire il diritto di difesa del detenuto che si sia visto respingere la propria istanza di permesso di necessità. D'altra parte, l'estensione del termine anche per il reclamo del pubblico ministero, nel caso opposto in cui l'istanza del detenuto sia accolta, determinerebbe la sospensione dell'esecuzione del provvedimento in pendenza dell'intero nuovo termine per l'impugnazione" e comporterebbe un effetto pregiudizievole per il detenuto, frustrando le ragioni di urgenza alla base del permesso. "Valuterà il legislatore se riconsiderare la complessiva disciplina in esame, eventualmente ricalibrando per entrambe le parti i termini per l'impugnazione e la complessiva disciplina relativa alla sospensione dell'esecuzione del permesso in pendenza di tali termini, in modo comunque idoneo a consentire il pieno esplicarsi del diritto di difesa".

6.1.4.7. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della sospensione della prescrizione tra le associazioni non riconosciute e i loro amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità contro di essi

La sentenza n. 86 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 2941, primo comma, n. 7, cod. civ., nella parte in cui non prevedeva la sospensione della prescrizione tra le associazioni non riconosciute e i loro amministratori, finché erano in carica, per le azioni di responsabilità contro di essi. La norma, che dispone la sospensione del decorso del termine prescrizione tra le persone giuridiche e i loro amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità contro di essi, "non è suscettibile di applicazione analogica, in quanto connotata da eccezionalità", ed è stata già ritenuta illegittima nella parte in cui non trovava applicazione a due tipologie di società prive di personalità giuridica: le società in accomandita semplice (sentenza n. 322 del 1998) e quelle in nome collettivo (sentenza n. 262 del 2015). La *ratio* della disciplina risiede in un'esigenza sostanziale, "costituita dalla difficoltà che l'ente incontra sia nell'avere piena cognizione dell'operato degli amministratori, sì da poter acquisire informazioni idonee a evidenziare una loro eventuale responsabilità, sia nel promuovere l'azione, fintantoché i destinatari della stessa conservino l'incarico gestionale e una posizione di preminenza decisionale". Il riconoscimento della personalità giuridica "non traccia più una linea di demarcazione correlata alla dimensione della soggettività"; anche gli enti privi di personalità giuridica "sono autonomi centri di imputazione di situazioni giuridiche soggettive, in virtù di un principio di alterità" fondato sulla struttura organizzativa, sull'elemento patrimoniale e teleologico. "La differenza delle associazioni non riconosciute rispetto a quelle dotate di personalità giuridica riguarda essenzialmente il piano dei rapporti esterni" in quanto la mancanza del riconoscimento si frappone all'autonomia patrimoniale perfetta dell'ente. Di contro, "sono applicabili anche alle associazioni non riconosciute norme previste per quelle riconosciute, sempre che non siano strettamente correlate alla personalità giuridica", come l'art. 18 cod. civ. sul regime di responsabilità degli amministratori verso l'ente. La persistenza di una disciplina che subordinava alla titolarità della personalità giuridica dell'ente la sospensione del termine prescrizione per l'azione di responsabilità dell'associazione nei confronti degli amministratori determinava una diversità di trattamento palesemente irragionevole. "La *ratio* della sospensione non mostra alcuna relazione con la sussistenza o meno della personalità giuridica, proprio in quanto il riconoscimento giuridico non incide sui rapporti interni fra gli amministratori e l'ente. Pertanto, la stessa difficoltà che incontra l'associazione riconosciuta nell'avere contezza della responsabilità dei suoi amministratori e nel farla valere, fintantoché essi sono in carica, si rinviene, tal quale, nel caso dell'ente privo di personalità giuridica". Anche alle associazioni non riconosciute si applica la disciplina che si limita a obbligare gli amministratori a convocare, una volta l'anno, l'assemblea degli associati per approvare il bilancio. Tale incombenza "non è sufficiente a garantire una effettiva consapevolezza di come l'incarico sia stato eseguito e della sua conformità o difformità rispetto ai canoni della diligenza e correttezza. Né è previsto per il modello associativo alcun obbligo di contemplare nello statuto organi che siano preposti al controllo dell'operato degli amministratori". Solo una volta terminato l'incarico, l'art. 1713 cod. civ. impone all'amministratore di rendere il conto del proprio operato e di rimettere tutto ciò

che ha ricevuto a causa del mandato, consentendo agli associati di avere cognizione delle modalità con cui è stato eseguito l'incarico. Inoltre, "soltanto da quando quest'ultimo è cessato, l'associazione, sia essa riconosciuta o no, si sottrae a quegli eventuali condizionamenti da parte degli amministratori che configurano sicuri intralci alla possibilità di dare impulso al processo decisionale che conduce l'ente a promuovere l'azione di responsabilità" (sentenze nn. 143 del 2023 e 354 del 2006). Ne consegue che "la sospensione della prescrizione, ai fini di una tutela effettiva dell'ente nell'esercizio dell'azione di responsabilità verso gli amministratori, non è meno necessaria, nel caso dell'associazione non riconosciuta, di quanto lo sia nell'ipotesi dell'associazione dotata di personalità giuridica". L'irragionevole disparità di trattamento si apprezza anche nel confronto con le società in accomandita semplice e in nome collettivo, che beneficiano del meccanismo sospensivo in ragione delle sentenze nn. 262 del 2015 e 322 del 1998, e che, come le associazioni non riconosciute, sono enti privi di personalità giuridica. Peraltro, i soci non amministratori godono di poteri di controllo che non sussistono per gli associati: "*a fortiori*, nel caso delle associazioni non riconosciute, per le quali simili rimedi non sono contemplati", la mancata sospensione della prescrizione determinava "un *vulnus* all'effettività del diritto di difesa dell'ente".

6.1.4.8. Il termine di ragionevole durata delle procedure concorsuali, fissato normativamente in sei anni ed estensibile a sette, secondo il diritto vivente, nei casi di particolare complessità

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 102, l'analogo voce in *L'equa riparaazione*.

6.1.4.9. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'inoperatività dell'onere di previa impugnazione stragiudiziale del licenziamento e della sua impugnabilità, con ricorso giurisdizionale o con richiesta di conciliazione o arbitrato, entro 240 giorni, ove il lavoratore versi in condizione di incapacità di intendere o volere al momento della ricezione della comunicazione o in pendenza del prescritto termine di 60 giorni

Si veda, in relazione alla sentenza n. 111, l'analogo voce in *I rapporti economici – Il lavoro*.

6.1.4.10. La persistente facoltà del commissario agli usi civici di avviare d'ufficio i procedimenti giudiziari di sua competenza – Reiterato richiamo al legislatore

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 125, l'analogo voce in *Il principio di terzietà e imparzialità del giudice*.

6.1.4.11. L'inutilizzabilità in giudizio dei soli elementi informativi, richiesti dall'amministrazione finanziaria e non esibiti o trasmessi, che abbiano un contenuto univocamente favorevole al contribuente (l'interpretazione adeguatrice della Corte)

La sentenza n. 137 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi quarto e quinto, del d.P.R. n. 600 del 1973, impugnato, in riferimento agli artt. 10, primo comma, 24, secondo comma, 25, 111, primo comma, 117, primo comma, Cost., 6 CEDU e 14, comma 3, lett. g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici, nella parte in cui dispone la non utilizzabilità in giudizio degli elementi informativi che, in sede procedimentale, l'amministrazione finanziaria ha richiesto al contribuente e che questi non ha esibito o trasmesso. Il diritto vivente ha già interpretato restrittivamente, con particolare rigore ed entro limiti specifici la normativa in esame, la cui applicazione comporta una chiara limitazione del diritto di difesa del contribuente. Da un lato, si è chiarito che l'invito all'esibizione o consegna degli elementi informativi può produrre la preclusione al loro utilizzo in sede processuale solo a condizione che la richiesta dell'amministrazione finanziaria sia stata rivolta specificamente al contribuente o a un suo ausiliare, e non a un terzo; sia stata specifica e puntuale, non potendo operare la limitazione innanzi a una generica richiesta di informazioni o documenti, secondo la tecnica della "pesca a strascico"; preveda un congruo termine per rispondere, in relazione alla tipologia di richiesta e in ogni caso non inferiore a 15 giorni, in ossequio al principio di buona fede; non riguardi documenti o informazioni già in possesso dell'amministrazione, trovando applicazione l'art. 6, comma 4, della legge n. 212 del 2000. Dall'altro, si è precisato che l'omissione deve essere obiettivamente cosciente e volontaria, diretta a impedire l'ispezione documentale: in sostanza, tra

le cause non imputabili rientrano non solo quelle che escludono l'elemento soggettivo della condotta, quali la forza maggiore, il fatto del terzo o il caso fortuito, ma anche i comportamenti non riconducibili alla sfera di controllo del contribuente, come quando i documenti provengano dal terzo o dipendano esclusivamente dal comportamento del consulente fiscale. Le norme censurate mirano, dunque, a favorire il dialogo fra le parti, in vista di un chiarimento pre-contenzioso delle reciproche posizioni, con risparmio di energie economiche e processuali. Tuttavia, la previsione dell'inutilizzabilità degli elementi informativi non consegnati in sede di controllo, pur funzionale all'instaurarsi di un dialogo anticipato, per trovare giustificazione nella dimensione costituzionale basata sul dovere tributario quale inderogabile dovere di solidarietà essenziale per la vita dello Stato e il finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, "deve essere interpretata in senso fortemente restrittivo, non solo confermando interamente quanto già affermato dalla giurisprudenza di legittimità, ma riducendone ulteriormente la portata applicativa. Va infatti considerato che la sua struttura la pone sì tra le preclusioni di natura processuale (sentenza n. 26 del 2015 e ordinanza n. 181 del 2007), ma anche che dalla sua applicazione possono determinarsi riflessi sul piano sostanziale, allorché all'inutilizzabilità dei documenti e dei dati, ad esempio, consegua l'impossibilità di provare un reddito inferiore a quello accertato. Da questo punto di vista, siccome dall'applicazione delle disposizioni censurate possono derivare, a seconda della portata del debito fiscale che si determina per l'inutilizzabilità dei dati informativi, sanzioni amministrative sostanzialmente punitive o anche sanzioni formalmente penali, la loro interpretazione deve renderle del tutto estranee alla portata del principio *nemo tenetur se detegere*, che costituisce un corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa" e del giusto processo (sentenza n. 84 del 2021; ordinanze nn. 202 del 2004, 485 e 291 del 2002). Si palesa quindi l'esigenza di un'interpretazione costituzionalmente orientata in base alla quale "la preclusione probatoria operi solo per gli elementi informativi che hanno un contenuto univocamente a favore del contribuente, da intendersi come quelli che, ove immediatamente consegnati, avrebbero potuto impedire un accertamento ovvero ridurre la portata dell'eventuale pretesa dell'amministrazione finanziaria. Devono, pertanto, essere esclusi dall'ambito applicativo della sanzione dell'inutilizzabilità quegli elementi informativi che rivestono (ad esempio, un registro in cui figurassero anche annotazioni *contra se*) un contenuto, per così dire, misto, ovvero anche parzialmente suscettibile di produrre effetti sfavorevoli per il contribuente". Solo all'interno di questi confini si giustifica la portata delle norme censurate che risultano rivolte a "spingere il contribuente a cooperare all'attività dell'amministrazione finanziaria, nell'ambito di una lealtà espressiva di una convergenza di interessi alla corretta determinazione dell'obbligazione tributaria; tutto il meccanismo normativo risulta infatti funzionale a evitare, anche con scopo deflattivo, l'istaurazione di un giudizio tributario non necessario" (sentenza n. 36 del 2025). Nella medesima prospettiva, deve essere ampliato il principio per cui non possono essere richiesti documenti o informazioni già in possesso dell'amministrazione. "In forza dell'evoluzione digitale e normativa che ha condotto alla creazione di nuove banche dati, come quella relativa alle fatture elettroniche, non possono essere richiesti al contribuente elementi informativi che l'amministrazione finanziaria potrebbe ottenere semplicemente interrogandole". In altro contesto la Corte ha affermato che "un sistema di fiscalità di massa poggia sull'architrave dell'autoliquidazione delle imposte, cui deve corrispondere, nell'ambito dell'imposta sui redditi, la fedele compilazione e la tempestiva presentazione della dichiarazione, che costituisce uno degli atti più importanti nell'ambito della disciplina attuativa di tale imposta, per cui l'inosservanza di quest'obbligo incide sull'attività di accertamento dell'amministrazione finanziaria, che dovrà invece ricorrere ad altri e più impegnativi strumenti nei confronti di quei contribuenti che, non assumendo tale atteggiamento collaborativo, presumibilmente sono orientati a sottrarsi totalmente al versamento delle imposte dovute, con un impegno ben superiore, in termini di risorse umane, rispetto a quello normalmente richiesto per la effettuazione degli altri controlli, e in particolare di quelli automatizzati e formali (sentenza n. 46 del 2023). Tuttavia, queste affermazioni, che hanno senso in riferimento alle dichiarazioni fiscali, non giustificano certo che al contribuente vengano richiesti oneri di attivazione (con il potenziale rischio, peraltro, di eventuali errori che determinino poi l'inutilizzabilità delle prove) per fornire elementi informativi di cui l'amministrazione finanziaria potrebbe facilmente disporre. Le medesime affermazioni, al contrario, giustificano la norma nella misura in cui la stessa amministrazione finanziaria non potrebbe agevolmente ottenere i dati senza la collaborazione del contribuente, in mancanza della quale si espone (...) al rischio di attività di accertamento e contenziose che poi si possono rivelare, al momento della conoscenza di quei dati, inutilmente attivate, dal momento che la presentazione a sorpresa del documento favorevole da parte del contribuente conduce all'annullamento, totale o parziale, dell'atto di accertamento". La norma censurata,

così interpretata, “ritrova una sua vocazione compatibile con il disegno costituzionale, essendo funzionale a favorire un dialogo anticipato, pre-contenzioso, fra le parti e quella reciproca correttezza di rapporti tra pubblica autorità e contribuenti che è presupposto di ogni civile convivenza (sentenza n. 351 del 2000)”. Del resto, così ridimensionata e intesa, “è idonea a inserirsi nel più ampio contesto dell’evoluzione dei rapporti tra autorità e consenso e del tentativo di un graduale abbandono, da parte del legislatore tributario italiano, della risalente visione autoritaria del rapporto tra amministrazione finanziaria e contribuente a favore di una progressiva partecipazione di quest’ultimo al procedimento. A partire dalla fine degli anni Novanta, infatti, questa evoluzione ha sancito un progressivo passaggio a un approccio fondato sulla collaborazione. Tale approccio si basa sul presupposto che le relazioni improntate sulla fiducia e sulla collaborazione reciproca siano, in molti casi, più efficaci del ricorso a strumenti autoritari e repressivi”.

6.1.4.12. Il termine, non inferiore a 10 giorni, concesso all’attore per replicare alle difese del convenuto nell’ambito del rito unico in materia di persone, minorenni e famiglie

La sentenza n. 146 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 473-bis.17 cod. proc. civ., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., nella parte in cui prevede, nell’ambito del rito unico in materia di persone, minorenni e famiglie, che l’attore debba, a pena di decadenza, modificare o precisare le domande e le conclusioni già formulate, proporre le domande e le eccezioni che sono conseguenza delle difese del convenuto, indicare mezzi di prova e produrre documenti, mediante il deposito di una memoria almeno 20 giorni prima dell’udienza di comparizione delle parti. Il legislatore ha previsto, per i rapporti relativi allo stato delle persone, ai minorenni e alle famiglie, stante la loro peculiarità, un rito speciale differenziato, che, in conformità al principio di ragionevole durata del processo, è improntato a istanze di concentrazione e speditezza, stabilendo che il *thema decidendum* e il *thema probandum* siano definiti prima dell’udienza di comparizione, per consentire al giudice di adottare i provvedimenti indifferibili e dare avvio alla fase istruttoria, sulla base di una compiuta conoscenza dei fatti e delle pretese delle parti. In tale disciplina, che prevede serrate scansioni temporali, si colloca la scelta di concedere all’attore un termine per replicare alle eccezioni del convenuto e alle eventuali domande riconvenzionali che, anche qualora il convenuto dovesse depositare la comparsa di costituzione l’ultimo giorno utile, non può risultare inferiore a 10 giorni. Il presidente del tribunale, infatti, nel fissare l’udienza di prima comparizione, assegna il termine per la costituzione del convenuto, che deve avvenire almeno 30 giorni prima dell’udienza, mentre l’attore può depositare memoria entro 20 giorni prima dell’udienza. “Il richiamato termine, pur se breve, in linea con gli obiettivi di politica del diritto perseguiti dal legislatore, improntati alla celere definizione dei giudizi, non eccede il margine della manifesta irragionevolezza, in quanto non rende impossibile o eccessivamente difficoltoso l’esercizio del diritto di difesa”. Anzitutto, “la parte attrice è ben in grado di prevedere il tipo di reazione che può scaturire dalla propria domanda e che può tradursi nella proposizione di una eccezione o di una domanda riconvenzionale. Le difese del convenuto, infatti, devono presentare un collegamento oggettivo con la domanda principale” e, nel contesto del rito speciale, “sono per legge circoscritte *ex ante* dalla tipologia di rapporti cui esso si applica”. Peraltro, le decadenze in parola operano solo in riferimento a domande aventi a oggetto diritti disponibili e le parti possono sempre introdurre nuove domande e nuovi mezzi di prova relativi all’affidamento e al mantenimento dei figli minori. Il legislatore ha avvertito “l’esigenza, in questa peculiare materia, di una disciplina più elastica, che contribuisce a evidenziare il carattere non manifestamente irragionevole del punto di equilibrio individuato dalla norma”. In definitiva, “la scelta adottata dal legislatore nel bilanciare le istanze di celerità con le esigenze di difesa, anche in relazione al tipo di interessi implicati, induce a escludere che il termine minimo di dieci giorni assegnato all’attore possa rendere l’esercizio del diritto di difesa impossibile o eccessivamente difficoltoso”. In presenza poi di “situazioni eccezionali non imputabili alla parte”, si applicherebbe la previsione generale dell’art. 153, secondo comma, cod. proc. civ., secondo cui la parte che dimostra di essere incorsa in decadenze per causa ad essa non imputabile può chiedere al giudice di essere rimessa in termini. Sotto un ulteriore profilo, “ambo le parti, nel rito in esame, possono far valere gli stessi strumenti di tutela e hanno i medesimi poteri istruttori”, sicché “il legislatore non ha ecceduto il limite della manifesta irragionevolezza, là dove ha differenziato il trattamento di attore e convenuto unicamente quanto alla durata del termine loro concesso per difendersi dalle domande ed eccezioni della rispettiva controparte”. L’attore dispone di un termine minimo di 10 giorni per reagire alle difese del convenuto, mentre quest’ultimo ha un termine minimo di 30 giorni per approntare le proprie difese rispetto alla domanda dell’attore: “il minor termine assegnato alla difesa dell’attore rispetto a quello concesso al convenuto non

risulta manifestamente irragionevole, in quanto le due posizioni processuali sono significativamente diverse”. Mentre il convenuto è tendenzialmente colto di sorpresa dall’iniziativa di chi introduce il giudizio, l’attore gode di ben altra capacità di previsione delle possibili reazioni della controparte. Dunque, “i diversi termini concessi per reagire alle rispettive pretese dell’altra parte, nel contesto di un processo improntato a speditezza e concentrazione, non sono tali da porre l’attore in una situazione di asimmetria manifestamente squilibrata rispetto alle possibilità di difesa di cui dispone il convenuto”. Quanto alla dedotta disparità di trattamento nel confronto con la disciplina dei termini di cui può avvalersi la difesa dell’attore nel giudizio ordinario di cognizione, in quello semplificato di cognizione e nel rito del lavoro, i presupposti di questi riti “sono talmente peculiari da rendere disomogenei i *tertia comparationis*. L’accostamento al processo ordinario di cognizione è privo di giustificazione, ove solo si consideri che fra le ragioni a sostegno di un autonomo rito unificato per lo stato delle persone, i minorenni e le famiglie si rinviene proprio l’esigenza di sottrarre tali delicate controversie, bisognose di una trattazione specializzata, al rito ordinario. Parimenti debole è il confronto con il rito semplificato di cognizione. Questo, infatti, da un lato, è peculiare, quanto alle ragioni della trattazione concentrata, che si rinvergono nella semplicità delle questioni coinvolte e nella conseguente sommarietà dell’istruzione”. Dall’altro, “identifica un rito applicabile a qualsivoglia controversia civile, il che rende maggiormente imprevedibili – rispetto al giudizio in esame – le possibili difese del convenuto”. Infine, qualche similitudine è rinvenibile con il rito del lavoro, tuttavia strutturato in modo del tutto differente. Detto rito “è ancora più contratto e spedito, in quanto tutto concentrato nell’udienza di discussione, nel corso della quale devono svolgersi le varie attività processuali. Per contro, il rito unificato della famiglia, pur esso celere e anticipato nella delimitazione del tema decisionale, nondimeno, è caratterizzato, nel prosieguo, da scansioni temporali più distese, nelle quali possono inserirsi momenti peculiari, quali l’ascolto del minore, la nomina di esperti specializzati, l’intervento dei servizi sociali, la partecipazione del pubblico ministero”. La disciplina censurata riflette così “una precisa scelta del legislatore di differenziare la tutela giurisdizionale con riguardo alla particolarità del rapporto da regolare”.

6.1.4.13. *L’illegittimo dimezzamento degli importi spettanti al consulente tecnico di parte di un giudizio civile ammessa al patrocinio a spese dello Stato, ove operato su previsioni tariffarie non adeguate alle variazioni del costo della vita*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 179, l’analogia voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – Le spese processuali*.

6.1.4.14. *L’omessa previsione di un’ipotesi di incompatibilità o ricusazione del giudice che, chiamato a decidere sull’applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, abbia disposto nel medesimo procedimento la restituzione degli atti all’autorità proponente per carenze probatorie – Auspicio rivolto al legislatore*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 182, l’analogia voce in *Il principio di terzietà e imparzialità del giudice*.

6.2. *L’ampia discrezionalità del legislatore nella disciplina o conformazione degli istituti processuali (salvo il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà)*

La sentenza n. 38 ha rammentato che “nella configurazione degli istituti processuali il legislatore gode di ampia discrezionalità, censurabile soltanto laddove la disciplina palesi profili di manifesta irragionevolezza” (sentenze nn. 189 e 83 del 2024, 67 del 2023).

Secondo la sentenza n. 39, “il legislatore dispone di un’ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali – anche rispetto a norme orientate alla riduzione della durata dei giudizi (sentenza n. 96 del 2024) –, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute” (sentenze nn. 36 del 2025, 189 e 96 del 2024, 67 del 2023). “Nella materia processuale, quindi, il metro del giudizio di ragionevolezza deve essere particolarmente rispettoso della discrezionalità legislativa, in quanto la disciplina del processo è frutto di delicati bilanciamenti tra principi e interessi in naturale conflitto reciproco, sicché ogni intervento correttivo su una singola disposizione, volto ad assicurare una più ampia tutela a uno di tali principi o interessi, rischia di alterare gli equilibri complessivi del sistema (sentenza n. 230 del 2022)”.

Secondo la sentenza n. 76, “il legislatore gode di ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali e nella fissazione di termini di decadenza, di prescrizione o di altre disposizioni condizionanti l’azione, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute” (sentenze nn. 39 e 36 del 2025, 189 e 96 del 2024, 67 del 2023, 143 e 13 del 2022), “che si ravvisa, con riferimento specifico all’art. 24 Cost., ogniqualevolta emerga un’ingiustificabile compressione del diritto di agire” (sentenze nn. 271 del 2019, 121 e 44 del 2016, 335 del 2004).

La sentenza n. 128 ha ribadito che “in tema di disciplina del processo e di conformazione degli istituti processuali il legislatore dispone di un’ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute” (sentenze nn. 17 del 2011, 229 e 50 del 2010, 221 del 2008; ordinanze nn. 141 del 2011, 43 del 2010, 134 del 2009, 67 del 2007). Inoltre, ha evidenziato che “l’astratta possibilità di una diversa disciplina legislativa sul punto non sarebbe necessariamente più razionale di quella censurata né, comunque, sarebbe costituzionalmente obbligata”. Per vero, “questo principio è fatto in genere valere nella prospettiva dell’inammissibilità delle questioni che comportano un’invasione nel campo della discrezionalità del legislatore, ma esso vale anche come sollecitazione a uno scrutinio particolarmente prudente della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della scelta legislativa”.

Sul punto si veda anche la sentenza n. 146.

6.3. L’ampia discrezionalità del legislatore in materia di prescrizione e decadenza (i limiti della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute e il divieto di impedire o rendere estremamente difficile l’esercizio del diritto di azione)

La sentenza n. 111 ha osservato che “il legislatore gode di ampia discrezionalità non solo nel qualificare l’inerzia estintiva delle situazioni giuridiche soggettive in termini di decadenza o di prescrizione e nel determinare il tempo necessario alla rispettiva maturazione, ma anche nel combinare termini di prescrizione e di decadenza”. Per quanto concerne il diritto di azione, “la scelta della natura, decadenziale o prescizionale, e della stessa durata del termine cui condizionare l’esercizio di un diritto in giudizio è riconducibile alla discrezionalità riservata al legislatore nella conformazione degli istituti processuali ed è calibrata secondo le speciali caratteristiche di ogni singolo procedimento”. Tale discrezionalità “incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute” (sentenze nn. 76, 39 e 36 del 2025, 189 e 96 del 2024, 67 del 2023), “il quale è da intendersi valicato ogniqualevolta emerga un’ingiustificabile compressione del diritto di agire” (sentenze nn. 271 del 2019, 121 e 44 del 2016), “in quanto vengano imposti oneri o prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l’esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell’attività processuale” (sentenze nn. 13 del 2022, 230 e 148 del 2021, 271 del 2019). “La non manifesta irragionevolezza della scelta legislativa di sottoporre a decadenza l’esercizio del diritto di azione dipende anzitutto dalla congruità del termine, la quale va apprezzata non solo rispetto all’interesse di chi è onerato della sua osservanza, ma anche in rapporto alla funzione a esso assegnata nell’ordinamento” (sentenze nn. 161 del 2000, 234 del 1974, 114 del 1972). In ogni caso, “l’introduzione di un termine di decadenza non deve mai tradursi nella esclusione della effettiva possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce, rendendola meramente apparente o, comunque, estremamente difficile” (sentenze nn. 32 del 2024, 94 del 2017, 161 del 2000, 234 del 1974).

6.4. Il discrezionale contemperamento legislativo tra il regime delle preclusioni istruttorie e l’esigenza di ricercare la verità materiale

“La facoltà di dedurre in appello una prova nuova, ma indispensabile costituisce (...) uno strumento di contemperamento tra il regime delle preclusioni istruttorie – il quale non è un carattere tanto coesistente al sistema da non ammettere alternative, essendo soltanto una tecnica elaborata per assicurare rispetto del contraddittorio, parità delle parti nel processo e sua ragionevole durata (...) – e l’esigenza che l’accertamento giudiziale sia aderente alla realtà dei fatti. La predisposizione di una disciplina che, al fine di favorire la ricerca della verità materiale, accordi alle parti la possibilità di integrare in appello le carenze probatorie emerse all’esito del giudizio di primo grado non costituisce, dunque, una garanzia indefettibile del giusto processo, ma, piuttosto, un’attenuazione del rigore delle preclusioni istruttorie in appello, che il legislatore può, o meno, accordare sulla base di una scelta discrezionale, come tale insindacabile (sentenza n. 199 del 2017) e calibrare secondo le caratteristiche e le esigenze del tipo di processo. È, infatti, significativo che nel processo civile, all’esito di una travagliata evoluzione legislativa,

tale facoltà sia stata espunta dalla disciplina dell'appello. Ciò che, invece, in ossequio ai principi consacrati negli artt. 24 e 111 Cost., deve essere necessariamente assicurato è un sistema processuale che garantisca alle parti l'esercizio del diritto alla prova in almeno uno dei gradi di giudizio". Così la sentenza n. 36.

6.5. La discrezionalità del legislatore nel disciplinare la successione di leggi processuali nel tempo

La sentenza n. 36 ha confermato che "ampia è la discrezionalità del legislatore nell'operare le scelte più opportune per disciplinare la successione di leggi processuali nel tempo" (ordinanze nn. 382 e 213 del 2005). "Il regime transitorio è, infatti, volto ad assicurare il passaggio da una disciplina ad un'altra secondo tempi e scale di priorità che rientrano nel senso politico della discrezionalità legislativa, sì che ben può essere mantenuta in vita solo una parte ovvero la totalità delle norme abrogate in riferimento a situazioni pendenti, e variamente stabilita la sorte dei processi in corso (sentenza n. 400 del 1996)". In relazione alle disposizioni intertemporali "vige il principio generale il quale esige che il passaggio da un previgente ad un nuovo regime processuale non sia regolato da norme manifestamente irragionevoli e lesive dell'affidamento nella tutela delle posizioni legittimamente acquisite (sentenza n. 309 del 2008)".

6.6. Il principio del giudice naturale precostituito per legge

6.6.1. La garanzia di un organo giudicante istituito dalla legge con una sfera di competenza definita sulla base di criteri predeterminati in via generale

La sentenza n. 5 ha confermato che il principio del giudice naturale precostituito per legge, "lungi dall'ancorarsi a un dato pre-normativo, quale la prossimità geografica del giudice alla vicenda da giudicare, deve interpretarsi unicamente come volto ad assicurare l'individuazione del giudice competente in base a criteri predeterminati, in via generale, dalla legge". Il precetto costituzionale (art. 25, primo comma) può considerarsi rispettato quando "l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge e la sua competenza sia definita sulla base di criteri generali fissati in anticipo, nel rispetto della riserva di legge" (sentenze nn. 182 e 159 del 2014, 117 del 2012, 30 del 2011, 237 del 2007).

6.6.2. La ratio di tutela del diritto del cittadino alla previa non dubbia conoscenza del giudice, imparziale e indipendente, competente a decidere

La sentenza n. 38 ha sottolineato che con l'espressione "giudice precostituito per legge" si intende "il giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie" (sentenza n. 29 del 1958). Tale principio "tutela nel cittadino il diritto a una previa non dubbia conoscenza del giudice competente a decidere, o, ancor più nettamente, il diritto alla certezza che a giudicare non sarà un giudice creato *a posteriori* in relazione a un fatto già verificatosi" (sentenza n. 88 del 1962). Già la sentenza n. 56 del 1967 ha ritenuto che la finalità di "evitare ogni rischio di arbitrio nell'individuazione del nuovo giudice competente" rappresenti "la ragion d'essere della garanzia del giudice naturale precostituito per legge, la quale mira non solo a tutelare il consociato contro la prospettiva di un giudice non imparziale, ma anche ad assicurare l'indipendenza del giudice investito della cognizione di una causa, ponendolo al riparo dalla possibilità che il legislatore o altri giudici lo privino arbitrariamente dei procedimenti già incardinati innanzi a sé".

Sul punto si veda anche la sentenza n. 205.

6.6.3. Le condizioni di compatibilità costituzionale di uno spostamento di competenza con effetto anche sui procedimenti in corso (la portata generale della previsione di legge; la salvaguardia di esigenze di rilievo costituzionale; la determinazione normativa di presupposti chiari e precisi)

La sentenza n. 38 ha richiamato la pregressa giurisprudenza che ha affrontato il quesito "se una disciplina che determini uno spostamento di competenza con effetto anche sui procedimenti in corso sia compatibile con la garanzia del giudice naturale precostituito per legge di cui all'art. 25, primo comma, Cost.". La garanzia non è necessariamente violata allorché una legge determini un simile spostamento. "La violazione è stata esclusa, in particolare, in presenza di una serie di presupposti, necessari onde

evitare ogni rischio di arbitrio nell'individuazione del nuovo giudice competente". Anzitutto, "è necessario che lo spostamento di competenza non sia disposto dalla legge in funzione della sua incidenza in una specifica controversia già insorta, ma avvenga in forza di una legge di portata generale, applicabile a una pluralità indefinita di casi futuri". La sentenza n. 56 del 1967 ritenne compatibile con l'art. 25, primo comma, Cost. una riforma legislativa delle circoscrizioni giudiziarie, immediatamente operativa anche con riferimento alla generalità dei processi in corso. Il precetto costituzionale "tutela una esigenza fondamentalmente unitaria: quella, cioè, che la competenza degli organi giudiziari, al fine di una rigorosa garanzia della loro imparzialità, venga sottratta ad ogni possibilità di arbitrio. La illegittima sottrazione della reg giudicanda al giudice naturale precostituito si verifica, perciò, tutte le volte in cui il giudice venga designato *a posteriori* in relazione ad una determinata controversia o direttamente dal legislatore in via di eccezione singolare alle regole generali ovvero attraverso atti di altri soggetti, ai quali la legge attribuisca tale potere al di là dei limiti che la riserva impone. Il principio costituzionale viene rispettato, invece, quando 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". Tale criterio è stato mantenuto fermo dalla giurisprudenza posteriore relativa, in particolare, alle riforme ordinamentali che hanno introdotto regole sulla competenza, con effetto anche sui processi in corso (sentenze nn. 237 del 2007, 268 e 207 del 1987; ordinanze nn. 112 e 63 del 2002, 152 del 2001). In secondo luogo, "la giurisprudenza costituzionale ha spesso posto l'accento – in particolare laddove la disciplina censurata deroghi rispetto alle regole vigenti in via generale in materia di competenza – sulla necessità che lo spostamento di competenza sia previsto dalla legge in funzione di esigenze esse stesse di rilievo costituzionale". Tali esigenze sono state identificate nella tutela dell'indipendenza e imparzialità del giudice (sentenze nn. 109 e 50 del 1963), nell'obiettivo di assicurare la coerenza dei giudicati e il migliore accertamento dei fatti nelle ipotesi di connessione tra procedimenti (sentenze nn. 117 del 1972, 142 e 15 del 1970; ordinanze nn. 159 del 2000 e 508 del 1989), ovvero nell'opportunità di assicurare l'uniformità della giurisprudenza in relazione a determinate controversie (sentenza n. 117 del 2012). Infine, "è necessario che lo spostamento di competenza avvenga in presenza di presupposti delineati in maniera chiara e precisa dalla legge, sì da escludere margini di discrezionalità nell'individuazione del nuovo giudice competente" (sentenze nn. 168 del 1976, 174 e 6 del 1975; ordinanze nn. 439 del 1998 e 508 del 1989) "e da assicurare, in tal modo, che anche quest'ultimo giudice possa ritenersi precostituito per legge" (sentenza n. 1 del 1965). Per contro, "la garanzia in esame è violata da leggi, sia pure di portata generale, che attribuiscono a un organo giurisdizionale il potere di individuare con un proprio provvedimento discrezionale il giudice competente, in relazione a specifici procedimenti già incardinati" (sentenze nn. 82 del 1971, 117 del 1968, 110 del 1963, 88 del 1962), "o comunque di influire sulla composizione dell'organo giudicante in relazione, ancora, a specifiche controversie già insorte" (sentenze nn. 393 del 2002 e 83 del 1998).

La sentenza n. 205 ha altresì precisato che la garanzia del giudice naturale precostituito per legge non è necessariamente violata "allorché una legge determini uno spostamento della competenza con effetto anche sui procedimenti in corso, purché ricorra una serie di presupposti necessari a evitare ogni rischio di arbitrio nell'individuazione del nuovo giudice competente" (sentenze nn. 237 del 2007, 287 del 1987, 56 del 1967). "Tale garanzia mira, infatti, non solo a tutelare il consociato contro la prospettiva di un giudice non imparziale, ma anche ad assicurare l'indipendenza del giudice investito della cognizione di una causa, ponendolo al riparo dalla possibilità che il legislatore o altri giudici lo privino arbitrariamente dei procedimenti già incardinati innanzi a sé (sentenza n. 38 del 2025). Si verifica, pertanto, una illegittima sottrazione della causa al giudice naturale precostituito tutte le volte in cui il giudice venga designato *a posteriori* in relazione ad una determinata controversia o direttamente dal legislatore in via di eccezione singolare alle regole generali ovvero attraverso atti di altri soggetti, ai quali la legge attribuisca tale potere al di là dei limiti che la riserva impone. La garanzia *ex art. 25 Cost.* può, per contro, considerarsi rispettata quando l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge e la sua competenza sia definita sulla base di criteri generali fissati in anticipo, nel rispetto della riserva di legge" (sentenze nn. 5 del 2025, 159 del 2014, 117 del 2012, 30 del 2011, 237 del 2007). In tale situazione, "lo spostamento della competenza

avviene 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”.

6.6.4. *La devoluzione alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio delle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti dell’Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in materia di giochi pubblici con vincita in denaro*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 5, l’analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione amministrativa*.

6.6.5. *L’attribuzione al tribunale di Roma, anziché a quello territorialmente competente, della decisione sull’appello cautelare contro il provvedimento del giudice che abbia comunque negato l’autorizzazione alla prosecuzione dell’attività di stabilimenti industriali dichiarati di interesse strategico nazionale, ovvero di impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, sottoposti a sequestro preventivo, nonostante l’adozione delle misure governative di bilanciamento tra i contrapposti interessi coinvolti*

La sentenza n. 38 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.2, norme att. cod. proc. pen., censurato, in riferimento all’art. 25, primo comma, Cost., nella parte in cui attribuisce al tribunale di Roma, anziché a quello territorialmente competente, la decisione sull’appello cautelare contro il provvedimento del giudice che abbia comunque negato l’autorizzazione alla prosecuzione dell’attività di stabilimenti industriali dichiarati di interesse strategico nazionale, ovvero di impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, sottoposti a sequestro preventivo, nonostante l’adozione delle misure governative di bilanciamento tra i contrapposti interessi coinvolti, di cui allo stesso art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, quinto periodo. Uno spostamento di competenza con effetto anche sui procedimenti in corso è compatibile con la garanzia del giudice naturale precostituito per legge laddove sia determinato da una disciplina di portata generale, motivato da esigenze di rilievo costituzionale e ancorato a presupposti obiettivi. Premesso che un provvedimento come quello descritto non può essere considerato quale mero atto, sostanzialmente amministrativo, di gestione del bene sequestrato, poiché incide in misura macroscopica sull’intero fascio dei diritti da esso limitati, così determinando una modificazione dello stesso vincolo cautelare, un’interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 322-*bis* cod. proc. pen. impone di assicurare un rimedio giurisdizionale effettivo. In via ordinaria, ogni provvedimento con cui il giudice disponga l’interruzione dell’attività di uno stabilimento o impianto sequestrato, ovvero disattenda una richiesta in tal senso del pubblico ministero, dovrebbe ritenersi impugnabile ai sensi del richiamato art. 322-*bis* da tutti i soggetti ivi indicati. In questo quadro, il rimedio previsto dalla disposizione censurata, lungi dal porsi come nuovo mezzo di impugnazione in precedenza non contemplato dall’ordinamento, costituisce *lex specialis* rispetto a tale previsione generale, derogando alla comune disciplina dell’appello cautelare – nella sola ipotesi di provvedimento di diniego dell’autorizzazione alla prosecuzione dell’attività – sotto il duplice specifico profilo della legittimazione di ulteriori soggetti istituzionali all’impugnazione (la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero delle imprese e del *made in Italy* e il Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica) e dell’individuazione del giudice competente nel tribunale di Roma. La disposizione determina indubbiamente uno spostamento di competenza rispetto a procedimenti cautelari in corso. Tale effetto discende, però, non già da una legge-provvedimento che riguardi lo specifico procedimento cautelare concernente lo stabilimento oggetto del processo *a quo*, ma da una disciplina generale e astratta, e dunque potenzialmente applicabile a una pluralità indeterminata di casi analoghi (sentenza n. 105 del 2024), in presenza del presupposto costituito dalla dichiarazione dell’interesse strategico nazionale dello stabilimento o dell’impianto sottoposto a sequestro. L’adozione delle misure di bilanciamento da parte del Governo, e il successivo provvedimento negativo dell’autorizzazione alla prosecuzione dell’attività, costituiscono i presupposti indicati in via generale e astratta dalla legge, in presenza dei quali si verifica lo spostamento di competenza dal tribunale territoriale al tribunale di Roma. L’obiettivo di assicurare l’uniformità della giurisprudenza – di indubbio rilievo costituzionale, in relazione al principio di certezza del diritto (sentenze nn. 7 del 2025, 146 del 2024, 147 e 110 del 2023) e alla tutela della parità di trattamento tra i consociati – è idoneo a giustificare deroghe, fissate in generale dalla legge, alle regole ordinarie sulla competenza (sentenza n. 117 del 2012). Il legislatore ha inteso assicurare uniformità di

orientamenti interpretativi, da parte del giudice dell'appello cautelare, in una materia che coinvolge interessi strategici di portata nazionale, allorché il Governo si sia assunto direttamente il compito di effettuare il bilanciamento con i contrapposti interessi alla tutela dell'ambiente e della salute, precludendo così ogni rivalutazione da parte del giudice sul merito di tale bilanciamento e l'adozione di soluzioni diverse. Vero è che la disciplina introduce una deroga all'ordinario criterio dell'allocatione del processo penale presso il *locus commissi delicti*, criterio "fisiologico" in quanto rispondente a esigenze rilevanti, come quella di assicurare l'accertamento del reato nel luogo in cui la raccolta del materiale probatorio è più agevole e rapida, anche in ottica servente al diritto di difesa dell'imputato (sentenze nn. 92 del 2018 e 168 del 2006). Nondimeno, l'accentramento della competenza presso il tribunale di Roma in ordine a controversie nelle quali sono coinvolti interessi strategici nazionali costituisce soluzione la cui logica riproduce quella di altre discipline processuali già passate indenni al vaglio di conformità all'evocato parametro (sentenze nn. 182 e 159 del 2014, 237 del 2007). Né tale meccanismo consente di fatto al Governo di determinare discrezionalmente lo spostamento della competenza a conoscere dell'appello cautelare, attraverso la decisione di adottare, in concreto, di volta in volta, le misure di bilanciamento. La decisione del Governo di adottare le misure di bilanciamento non è una decisione sulla competenza del giudice (come invece quella prefigurata dall'art. 30, secondo comma, cod. proc. pen. del 1930, che conferiva al procuratore della Repubblica, in presenza di certi presupposti, la facoltà di rimettere al pretore procedimenti penali di competenza del tribunale: sentenza n. 88 del 1962), ma è semplicemente una decisione dalla quale deriva, in via riflessa e meramente eventuale, un effetto sulla competenza del giudice dell'appello cautelare. Un effetto che si verifica nella sola ipotesi in cui il giudice del sequestro abbia disatteso tali misure, disponendo comunque l'interruzione dell'attività. Una volta, dunque, che il Governo abbia esercitato il proprio potere di dettare regole cogenti sulla prosecuzione dell'attività degli stabilimenti o impianti sequestrati, la nuova regola sulla competenza è che ogni successiva controversia, derivante dall'eventuale decisione del giudice che disattenda le indicazioni governative, rientri nella competenza di un nuovo giudice precostituito per legge, ossia il tribunale di Roma. Per la declaratoria di illegittimità della norma censurata, per violazione dell'art. 3 Cost., si veda, in relazione alla medesima pronuncia, la voce *L'(illegittima) attribuzione al tribunale di Roma, anziché a quello territorialmente competente, della decisione sull'appello cautelare contro il provvedimento del giudice che abbia comunque negato l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività di stabilimenti industriali dichiarati di interesse strategico nazionale, ovvero di impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, sottoposti a sequestro preventivo, nonostante l'adozione delle misure governative di bilanciamento tra i contrapposti interessi coinvolti in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Le misure cautelari.*

6.6.6. Lo spostamento della competenza a conoscere della domanda di convalida del provvedimento del questore che dispone o proroga il trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale dal tribunale, sede delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, alla corte d'appello in composizione monocratica

La sentenza n. 205 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, commi 1, lett. b), e 2, 18, comma 1, lett. a), nn. 1 e 3, e b), e 18-bis, comma 1, lett. a), del d.l. n. 145 del 2024, impugnati, n riferimento agli artt. 3, 25 e 102, secondo comma, Cost., nella parte in cui hanno spostato la competenza a conoscere della domanda di convalida del provvedimento del questore che dispone o proroga il trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale dal tribunale, sede delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, alla corte d'appello, già competente a dare esecuzione a un mandato d'arresto europeo, in composizione monocratica, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento. Il censurato art. 16, commi 1, lett. b), e 2, ha introdotto "una modifica della competenza relativa ad una categoria di controversie – quella della convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano il trattenimento dello straniero richiedente asilo – mediante l'indicazione di criteri di determinazione *ratione materiae* e *ratione loci* predeterminati e astratti e, peraltro, operanti *pro futuro*". Né configura una lesione della garanzia del giudice naturale precostituito per legge la circostanza che la novella abbia introdotto "un'eccezione alla regola generale che attribuisce la maggior parte delle controversie in materia di protezione internazionale alle sezioni specializzate, dal momento che il giudice naturale non si cristallizza nella determinazione legislativa di una competenza generale, ma si forma anche di tutte quelle disposizioni le quali derogano a tale competenza sulla base di

criteri che razionalmente valutano i disparati interessi posti in gioco dal processo” (sentenza n. 117 del 1972). Inoltre, non occorre verificare se la deroga censurata sia giustificata da un’esigenza di rango costituzionale, giacché “un controllo siffatto riguarda le modifiche derogatorie di regole generali sulla competenza con effetti sui processi in corso” (sentenza n. 38 del 2025), laddove, come si ricava dall’art. 19 del d.l., la modifica della competenza “si applica ai procedimenti radicati successivamente all’entrata in vigore della novella e, in particolare, decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione n. 187 del 2024”. La novella in scrutinio individua il giudice competente a decidere sulla convalida del trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale nella corte d’appello di cui all’art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005 – ai sensi del quale la competenza a dare esecuzione a un mandato d’arresto europeo appartiene, nell’ordine, alla corte di appello nel cui distretto l’imputato o il condannato ha la residenza, la dimora o il domicilio nel momento in cui il provvedimento è ricevuto dall’autorità giudiziaria –, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida. La giurisprudenza di legittimità ha osservato che la scelta del legislatore esprime univocamente la volontà di concentrare in capo alle sezioni penali delle Corti di appello la competenza sui procedimenti di convalida del provvedimento con il quale il questore dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, “deponendo in tal senso l’espresso richiamo all’autorità giudiziaria competente a dare esecuzione al mandato di arresto europeo, quale istituto disciplinato da disposizioni penali, che pertanto richiede l’intervento del giudice penale e che è accomunato alle materie del trattenimento del richiedente la protezione internazionale dai profili di tutela giurisdizionale della libertà personale”. Il rinvio alla disciplina del procedimento in materia di MAE “integra un criterio di attribuzione delle controversie in questione ai giudici della corte d’appello territorialmente competente in base alla nuova disciplina, addetti alla trattazione del procedimento di esecuzione del mandato d’arresto europeo, giudici che sono, di norma, quelli assegnati al settore penale”. Le nuove regole di determinazione della competenza “comprendono, dunque, sia i parametri di individuazione del giudice *ratione materiae* (corte d’appello in composizione monocratica) e *ratione loci* (corte d’appello nel cui distretto ha sede il questore che ha disposto il trattenimento o la sua proroga), sia un criterio di assegnazione interna delle controversie ai giudici addetti alla trattazione dei procedimenti in materia di MAE. Così ricostruite, esse risultano dotate di sufficiente precisione e intelligibilità”. Vero è che la disciplina censurata introduce una rilevante eccezione alla regola generale secondo cui la competenza sulle controversie relative alla protezione internazionale è devoluta alle sezioni specializzate istituite dal d.l. n. 13 del 2017. La novella “ha, infatti, sottratto una fattispecie – quale è la convalida del trattenimento del richiedente asilo – tipicamente afferente alla materia della protezione internazionale a un assetto di competenze predisposto allo specifico fine di garantire la specializzazione e la concentrazione in un settore connotato da un elevato tasso di specialità oltre che dalla necessità per i giudici ad esso assegnati di confrontarsi con il sistema comune europeo dell’asilo. Nondimeno, la scelta di espungere la convalida dal novero dei procedimenti di competenza delle sezioni distrettuali non è sintomatica di una irragionevolezza manifesta e, pertanto, rientrando in un ambito, quale è quello della configurazione degli istituti processuali, nel quale ampia è la discrezionalità legislativa, non può essere sindacata” (sentenze nn. 39 e 36 del 2025, 189 e 96 del 2024, 67 del 2023). Invero, “la novella ha sacrificato l’esigenza di specializzazione *ratione materiae* – e di conseguenza anche quella di concentrazione – per affidare le controversie in esame a giudici che, in quanto assegnatari dei procedimenti di esecuzione del MAE e di estradizione, sono muniti di una specializzazione diversa, ma comunque adusi a trattare procedimenti che coinvolgono la libertà personale degli stranieri e che devono essere decisi entro termini stringenti”. Del resto, il principio di concentrazione, pur chiaramente evincibile dalla disciplina istitutiva delle sezioni specializzate, non ha carattere costituzionalmente necessario e quindi inderogabile. Il d.l. n. 13 del 2017 non ha, infatti, istituito una giurisdizione unica e onnicomprensiva per le controversie in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione europea, come è dimostrato dal fatto che alcuni procedimenti riconducibili a tali ambiti tematici sono rimasti, rispettivamente, al giudice di pace, al tribunale civile ordinario e al giudice amministrativo. Il carattere solo tendenziale del principio di concentrazione si ricava dalla stessa conformazione delle sezioni specializzate “non alla stregua di organi giudiziari autonomi dotati di competenza funzionale ed esclusiva, come nel caso del tribunale per i minorenni, e neppure di articolazioni munite di una competenza separata rispetto a quella del tribunale in cui hanno sede, come nel caso delle sezioni agrarie”. Infine, lo spostamento di competenza in scrutinio non ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo nel determinare una scissione

tra la competenza per il giudizio avente ad oggetto il riconoscimento di tale diritto – spettante alle sezioni specializzate dei tribunali distrettuali – e la competenza per la convalida del trattenimento del richiedente, nonostante quest’ultimo procedimento abbia portata incidentale rispetto al primo. Già nel regime anteriore alla riforma, la previsione di una competenza specialistica delle sezioni distrettuali in ordine a entrambi i procedimenti non comportava, di per sé sola, l’attribuzione al giudice investito dell’impugnazione del diniego di protezione internazionale della stessa competenza a decidere sulla convalida del trattenimento del richiedente asilo. Mancava, infatti, per i giudizi in esame una specifica disposizione che attribuisse al giudice del procedimento di protezione internazionale la competenza funzionale sulla convalida dei trattenimenti e delle loro proroghe. D’altro canto, un rapporto di incidentalità in senso tecnico della convalida rispetto al procedimento sulla richiesta di protezione internazionale non può ricavarsi dal nesso di strumentalità che intercorre tra la misura restrittiva e il giudizio di accertamento del diritto alla protezione internazionale. È pur vero che la giurisprudenza di legittimità riconosce al trattenimento natura cautelare; ma tale inquadramento non consente di annettere al procedimento diretto alla sua convalida portata incidentale rispetto al giudizio in cui si accerta il diritto alla protezione internazionale. Ciò anzitutto per la netta differenza strutturale tra i due processi. La convalida è un procedimento che deve essere definito entro quarantotto ore dalla trasmissione del provvedimento con cui il questore dispone il trattenimento o la sua proroga, all’esito di un’udienza che si svolge in camera di consiglio con la partecipazione necessaria di un difensore tempestivamente avvertito. Per converso, nel giudizio di impugnazione del diniego di protezione internazionale – che, pur essendo soggetto al rito camerale, ha natura contenziosa ed è definito con un provvedimento idoneo al giudicato – l’udienza non è obbligatoria. Infine, tra i procedimenti in esame non si ravvisa neppure una connessione qualificata. Sebbene il giudizio di convalida possa essere esteso alla cognizione sui provvedimenti presupposti (sentenze nn. 39 del 2025 e 105 del 2001), il carattere meramente incidentale di tale accertamento e la sua limitazione all’illegittimità manifesta escludono che possa ravvisarsi un’ipotesi di pregiudizialità in senso tecnico capace di imporre la trattazione congiunta delle cause, né, considerata la natura sommaria della cognizione nel procedimento di convalida, potrebbe verificarsi un contrasto pratico tra giudicati. In definitiva, “lo spostamento di competenza in esame, pur sacrificando in qualche misura le esigenze di concentrazione e di uniformità interpretativa che avevano indotto il legislatore ad affidare il procedimento di convalida e quello concernente la domanda di protezione internazionale ad un unico ufficio giudiziario, costituisce una rivalutazione di tale scelta legislativa che, essendo connotata da ampia discrezionalità e non sconfinando nella irragionevolezza manifesta, esula dal sindacato” della Corte. “Ciò non esclude, tuttavia, che lo stesso legislatore debba verificare, nel tempo, la tenuta del nuovo assetto di competenze e operare interventi correttivi nel caso in cui esso si riveli foriero di difficoltà applicative”.

6.7. Il principio di soggezione del giudice alla legge

6.7.1. L’individuazione della Regione quale soggetto passivo di un rapporto obbligatorio già facente capo ad un’autorità d’ambito territoriale ottimale (rigetto del ricorso per conflitto tra enti della Regione Calabria proposto in relazione a un’ordinanza della Corte di cassazione)

La sentenza n. 26 ha dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, alla Corte di cassazione, adottare l’ordinanza n. 15159 del 2024 con la quale, nell’esercizio della funzione giurisdizionale, ha interpretato l’art. 47 della legge della Regione Calabria n. 34 del 2010, stabilendo che le funzioni delle soppresse autorità d’ambito territoriale ottimale (ATO) a decorrere dal 1° luglio 2011 sono esercitate dalla Regione, senza necessità di un provvedimento di conferimento. La legge n. 191 del 2009 aveva disposto a livello nazionale la soppressione delle ATO, decorso un anno dalla sua entrata in vigore, prevedendo altresì che le Regioni assegnassero con legge le funzioni già esercitate. In attuazione di tale disposto, l’art. 47 della legge regionale n. 34 del 2010 aveva stabilito che tali funzioni “fossero esercitate senza necessità di atti amministrativi di conferimento, dalla Regione Calabria” la quale sarebbe dovuta subentrare “nei rapporti giuridici attivi e passivi individuati con deliberazione della Giunta regionale sulla base della situazione economica e finanziaria delle attuali Autorità d’Ambito”. Successivamente, con legge regionale n. 18 del 2017, veniva istituita l’Autorità idrica della Calabria (AIC), “ente pubblico non economico che, ai sensi dell’art. 19, comma 1, di tale legge regionale, dalla data di insediamento degli organi”, subentrava “in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi alle ATO soppresse”. Ai sensi del comma 2 del predetto art. 19, il subentro avrebbe dovuto essere compiutamente disciplinato “con delibera della Giunta regionale, su

proposta del competente dipartimento”. Successivamente, la legge regionale n. 10 del 2022 ha disposto “il trasferimento all’Autorità rifiuti e risorse idriche della Calabria delle funzioni già svolte dall’AIC”, abrogando varie disposizioni della legge regionale n. 18 del 2017, compreso l’art. 19. Nella descritta cornice normativa, la ricorrente ha proposto il conflitto, sostenendo che la Corte di cassazione non avrebbe potuto disapplicare l’art. 19 della legge regionale n. 18 del 2017 che richiedeva una delibera di Giunta per il subentro nei rapporti giuridici delle ATO, sicché la Regione non avrebbe potuto essere individuata quale soggetto passivo del rapporto obbligatorio dedotto in giudizio. Il conflitto è stato risolto a favore dello Stato, e per esso, della Corte di cassazione. Infatti, l’art. 19 della legge regionale n. 18 del 2017 “non è una norma di interpretazione autentica dell’art. 47” della legge regionale n. 34 del 2010, avendo “unicamente regolato *pro futuro* il subentro dell’istituenda AIC nelle soppresse ATO” e, pertanto, esso non risultava *ratione temporis* applicabile alla fattispecie dedotta in giudizio avanti alla Corte di cassazione. Ai sensi del predetto art. 47 che disciplina la fattispecie, “il subentro nelle funzioni delle autorità d’ambito avviene senza alcun atto amministrativo di conferimento”, atteso che “l’individuazione con delibera della giunta regionale dei rapporti ricadenti in detto subentro” ha carattere meramente ricognitivo. Conseguentemente, la Corte di cassazione, nell’individuare la Regione quale soggetto passivo del rapporto obbligatorio dedotto in giudizio, “non ha disapplicato alcuna disposizione regionale, ma si è limitata a interpretare la normativa applicabile alla vicenda controversa”, non esercitando alcun potere estraneo alla sua funzione giurisdizionale.

6.8. Il principio di terzietà e imparzialità del giudice

6.8.1. La garanzia di un giudice terzo, cioè scevro di interessi propri e sgombrato da convinzioni precostituite

La sentenza n. **182** ha sottolineato la necessità “che le funzioni del giudicare siano assegnate a un soggetto terzo, scevro di interessi propri che possano far velo alla rigorosa applicazione del diritto e anche sgombrato da convinzioni precostituite in ordine alla materia su cui pronunciarsi” (sentenze nn. 93 del 2024, 172 del 2023, 64, 16 e 7 del 2022).

In termini analoghi si sono espresse le sentenze nn. **190** e **212** (ove sono citate altresì le sentenze nn. 74 del 2024 e 155 del 1996).

6.8.2. La qualificazione della garanzia costituzionale come presidio della funzionalità della giurisdizione e del diritto di difesa dei cittadini

La sentenza n. **182** ha rimarcato “l’importanza della garanzia della terzietà e imparzialità del giudice, presidio non solo della funzionalità della giurisdizione, ma anche del diritto di difesa dei cittadini”.

6.8.3. La novella del 1999 quale esplicitazione, non priva di rilevanza normativa, di un principio già sancito dalla Costituzione

Per quanto riguarda la terzietà del giudice, la sentenza n. **125** ha ribadito che “il novellato art. 111 Cost. non ha introdotto un’innovazione del contenuto essenziale del principio supremo che gli è sotteso” (sentenza n. 240 del 2003; ordinanze nn. 21 del 2014, 168 e 75 del 2002), “pur esplicitando con nettezza l’importanza delle sue singole specificazioni, con non trascurabili effetti normativi (sia perché, in generale, il giusto processo è ormai desumibile direttamente dal testo costituzionale e non solo in via d’interpretazione sistematica, sia perché lo sono gli altri principi che ne costituiscono specificazione). Né un’innovazione di detto contenuto essenziale è derivata dalla novellazione dell’art. 117, primo comma, Cost.”.

6.8.4. I riferimenti convenzionali e sovranazionali

“Il principio di imparzialità del giudice si rinviene anche nell’ordinamento sovranazionale, posto che l’art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell’uomo stabilisce che ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, e l’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea garantisce il diritto all’esame della causa da parte di un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge”. Così la sentenza n. **190**.

6.8.5. La riferibilità del principio anche al procedimento di prevenzione personale

La sentenza n. **182** ha osservato che “nell’ambito del principio del giusto processo (...) posto centrale occupa l’imparzialità-neutralità del giudice, in carenza della quale tutte le altre regole e garanzie processuali perderebbero di concreto significato”. Tale principio in tutti i suoi aspetti, tra cui l’imparzialità del giudice, “indubitabilmente vale anche in relazione al procedimento giurisdizionale di applicazione delle misure di prevenzione personali che incidono su diritti di libertà costituzionalmente garantiti per mezzo di una riserva di giurisdizione”. La garanzia rappresentata da tale riserva “non può essere menomata attraverso l’affievolimento dei caratteri che la giurisdizione qualificano come tale”. L’esigenza di “preservare il giudice chiamato a pronunciarsi sulla proposta di applicazione delle misure di prevenzione da ogni pre-giudizio che possa comprometterne l’imparzialità si pone nella stessa misura in cui essa è stata affermata in relazione al giudice che è chiamato a pronunciarsi nel processo penale (sentenza n. 306 del 1997)”.

6.8.6. Gli istituti a salvaguardia dell’imparzialità: incompatibilità, astensione e riconsuazione

La sentenza n. **182** ha evidenziato che l’istituto “che direttamente assicura la terzietà e l’imparzialità del giudice nel corso del giudizio è l’incompatibilità (artt. 34 e 35 cod. proc. pen.), cui si riconnettono il dovere di astensione del giudice medesimo (art. 36 cod. proc. pen.) e il diritto delle parti di chiederne la riconsuazione (art. 37 cod. proc. pen.)”. La giurisprudenza costituzionale ha fornito “un quadro interpretativo dei rapporti tra gli istituti dell’incompatibilità, da un lato, e dell’astensione e riconsuazione, dall’altro, tutti posti a salvaguardia dell’imparzialità del giudice” (sentenze nn. 306, 307 e 308 del 1997). In linea di principio, l’incompatibilità endoprocessuale (cosiddetta orizzontale) “presuppone l’identità del procedimento e opera in astratto; le cause di astensione e riconsuazione operano invece in concreto e riguardano situazioni al di fuori del giudizio in cui si è chiamati a decidere, siano esse attività non giudiziarie o attività giudiziarie svolte in altro giudizio”.

6.8.7. La salvaguardia dei principi costituzionali quale ratio della disciplina dell’incompatibilità del giudice

La sentenza n. **182** ha ribadito che “la disciplina sull’incompatibilità del giudice trova la sua *ratio* nella salvaguardia dei valori della terzietà e imparzialità del giudice” – presidiati dagli artt. 111, secondo comma, 117, primo comma, Cost. e 6 CEDU –, “mirando a escludere che questi possa pronunciarsi condizionato dalla forza della prevenzione, cioè dalla tendenza a confermare una decisione o a mantenere un atteggiamento già assunto, derivante da valutazioni che sia stato precedentemente chiamato a svolgere in ordine alla medesima *res iudicanda*”.

In termin analoghi si sono pronunciate le sentenze nn. **190** e **212** (ove sono altresì citate le sentenze nn. 93 del 2024, 64, 16 e 7 del 2022, 183 del 2013, 153 del 2012, 177 del 2010, 224 del 2001).

6.8.8. L’operatività dell’incompatibilità a fronte di valutazioni pregiudicanti non collocate nella medesima fase del procedimento, onde evitarne un’eccessiva frammentazione con conseguente malfunzionamento della giurisdizione (la fisiologica formazione progressiva del convincimento del giudicante e l’esigenza di continuità e globalità in ciascuna fase procedimentale)

La sentenza n. **182** ha precisato che il rigore del regime delle incompatibilità non può determinare “un malfunzionamento della giurisdizione, sicché le relative norme vanno applicate solo quando sussista una reale ed effettiva esigenza di prevenzione della deviazione dell’amministrazione della giustizia dal tracciato della terzietà e dell’imparzialità. È per questo che l’incompatibilità (in una con i connessi istituti della doverosa astensione e della riconsuazione) non trova applicazione quando le precedenti valutazioni astrattamente pregiudicanti si collochino nella medesima fase del procedimento” (sentenze nn. 209, 179 e 93 del 2024, 172 e 91 del 2023, 64 del 2022). “L’istituto dell’incompatibilità ha la funzione di evitare il rischio che sul convincimento del giudice gravi un pre-giudizio, che invero può verificarsi anche nell’ipotesi (...) dell’adozione di atti che l’ordinamento considera, appunto, pre-giudicanti, nel senso che il solo fatto dell’adozione stessa è valutato quale indice qualificato del difetto di un effettivo libero convincimento quanto all’adozione di atti successivi. Nondimeno, è evidente che in qualunque processo decisionale, in quanto attività intellettuale dinamica, e non statica, il titolare dell’organo competente

matura *in itinere* il proprio convincimento, che può dunque ben dirsi ‘a formazione progressiva’. Se di questo dato di comune esperienza non si tenesse conto, si potrebbe giungere ad applicare gli istituti dell’incompatibilità, dell’astensione e della ricusazione pel solo fatto che il convincimento del giudice si forma progressivamente, il che comporterebbe l’assoluta impossibilità di funzionamento della giurisdizione”. La giurisprudenza della Corte “è ferma nell’escludere che l’incompatibilità valga quando il giudice ha adottato più atti all’interno della medesima fase processuale, esattamente perché questa costituisce una frazione dell’iter decisorio nella quale il fenomeno della formazione progressiva del convincimento del giudicante si compie con peculiare concentrazione”. Pertanto, “il diritto processuale deve assicurare il massimo rispetto dei principi di terzietà e imparzialità del giudice, ma è tenuto a farlo in osservanza sia delle esigenze di funzionalità della giurisdizione sia della logica stessa di tali principi, applicati entro *itinerari* processuali nei quali il convincimento del giudice, di necessità, si forma progressivamente”. La terzietà e l’imparzialità “sono compromesse quando è chiamato a novellamente pronunciarsi un giudice che abbia già manifestato in altra occasione un già sufficientemente strutturato convincimento sul merito dei medesimi fatti. Ed è il verificarsi di una simile evenienza che la Costituzione intende impedire”. All’interno di ciascuna delle fasi – “intese come sequenze ordinate di atti che possono implicare apprezzamenti incidentali, anche di merito, su quanto in esse risulti, prodromici alla decisione conclusiva – va, in ogni caso, preservata l’esigenza di continuità e di globalità, venendosi altrimenti a determinare una frammentazione del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere” (sentenze nn. 93 del 2024, 64 e 7 del 2022, 66 del 2019, 18 del 2017, 153 del 2012, 177 e 131 del 1996; ordinanze nn. 76 del 2007, 123 e 90 del 2004, 370 del 2000, 232 del 1999).

Sul punto si veda anche la sentenza n. **190** che ha, in particolare, escluso la configurabilità di una incompatibilità di rilievo costituzionale all’interno della medesima fase processuale. Il processo “è, per sua natura, costituito da una sequenza di atti, ciascuno dei quali può astrattamente implicare apprezzamenti su quanto risulti incidere sui suoi esiti, così che, se si dovesse isolare ogni atto che contenga una decisione idonea a manifestare un apprezzamento all’interno della medesima fase, si pregiudicherebbe irrimediabilmente l’unitarietà del giudizio”.

6.8.9. L’incompatibilità orizzontale nel processo penale: il presupposto della relazione tra una fonte di pregiudizio e una sede pregiudicata e le condizioni che ne rendono costituzionalmente necessaria la previsione (la preesistente valutazione sul merito dell’ipotesi accusatoria in una diversa fase procedimentale)

La sentenza n. **212** ha ribadito, con specifico riferimento alle fattispecie di incompatibilità orizzontale *ex art. 34, comma 2, cod. proc. pen.* – ossia all’incompatibilità attinente alla relazione tra la fase del giudizio e quella che la precede –, che essa “presuppone una relazione tra due termini: una fonte di pregiudizio (ossia un’attività giurisdizionale atta a generare la forza della prevenzione) e una sede pregiudicata (vale a dire un compito decisorio, al quale il giudice, che abbia posto in essere l’attività pregiudicante, non risulta più idoneo)” (sentenze nn. 74 del 2024 e 16 del 2022). Quanto all’attività pregiudicante, la Corte ha da tempo precisato “le condizioni che devono contestualmente sussistere affinché si configuri la necessità costituzionale di prevedere un’ipotesi di incompatibilità endoprocessuale: le preesistenti valutazioni devono cadere sulla medesima *res iudicanda*; il giudice deve essere stato chiamato a effettuare una valutazione di atti anteriormente compiuti, in maniera strumentale all’assunzione di una decisione (e non semplicemente aver avuto conoscenza di essi); tale valutazione deve attenere al merito dell’ipotesi accusatoria (e non già al mero svolgimento del processo); infine, le precedenti valutazioni devono collocarsi in una diversa fase del procedimento” (sentenze nn. 182 del 2025, 209 e 74 del 2024, 172 e 91 del 2023, 64 del 2022).

In termini analoghi si sono espresse le sentenze nn. **182** e **190** (ove sono altresì citate le sentenze nn. 93 del 2024, 16 e 7 del 2022).

6.8.10. La partecipazione al giudizio (nozione comprensiva dell’udienza preliminare) quale sede pregiudicata ai fini dell’incompatibilità

La sentenza n. **212** ha sottolineato che l’art. 34, comma 2, cod. proc. pen. “individua la sede pregiudicata nella partecipazione al giudizio (sentenza n. 74 del 2024), dovendosi per tale intendere ogni processo che, in base a un esame delle prove, pervenga a una decisione di merito (sentenza n. 209 del

2024). A tale nozione va ricondotto non solo il giudizio dibattimentale ma anche, ad esempio, il giudizio abbreviato (sentenza n. 401 del 1991), l'applicazione della pena su richiesta delle parti (ordinanza n. 151 del 2004), e (...) l'udienza preliminare" (sentenze nn. 93 del 2024, 16 del 2022, 400 del 2008, 335 del 2002, 224 del 2001; ordinanze nn. 20 del 2004 e 367 del 2002). "L'inclusione dell'udienza preliminare tra i momenti di giudizio si deve all'evoluzione di cui la stessa è stata protagonista ad opera della legge n. 479 del 1999, oltre che, successivamente, del d.lgs. n. 150 del 2022. Infatti, a seguito delle importanti innovazioni introdotte dalla prima di tali novelle, l'udienza preliminare ha subito una profonda trasformazione sul piano sia della quantità e qualità di elementi valutativi che vi possono trovare ingresso, sia dei poteri correlativamente attribuiti al giudice, sia, infine, per ciò che attiene alla più estesa gamma delle decisioni che lo stesso giudice è chiamato ad adottare; mentre il successivo decreto legislativo ha previsto una nuova regola di giudizio, in base alla quale il giudice dell'udienza preliminare deve disporre il rinvio a giudizio solo quando, all'esito dell'udienza, ritenga possibile formulare una ragionevole previsione di condanna. Essa è stata dunque ritenuta (...) un momento deliberativo privo dei caratteri di sommarietà che originariamente la caratterizzavano" (sentenze nn. 335 del 2002 e 224 del 2001; ordinanza n. 150 del 2024).

6.8.11. Riferimenti giurisprudenziali sul potere di iniziativa processuale del commissario agli usi civici (il fondamento della tutela dell'ambiente e del paesaggio)

La sentenza n. 125 ha rammentato come la Corte si sia più volte pronunciata sul "potere di iniziativa processuale in capo al commissario agli usi civici in riferimento ai giudizi che lo stesso è chiamato a definire in qualità di giudice". Già la sentenza n. 73 del 1970 decise una questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 25 e 108, secondo comma, Cost., degli artt. 27, commi primo e ultimo, e 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927. Si osservò che "la circostanza che il commissario sia chiamato a giudicare e giudichi dopo che nella materia, in ordine alla quale è insorta la controversia, abbia compiuto atti nello svolgimento delle sue funzioni amministrative, non deve far ritenere che il commissario quale giudice non sia indipendente ovvero manchi o sia messa in pericolo o in forse la sua imparzialità". Infatti, "l'attività giurisdizionale non è condizionata nei suoi contenuti" da quella amministrativa precedente; in fase giurisdizionale, "sul terreno probatorio il commissario può esercitare d'ufficio un potere inquisitorio o d'iniziativa" e "le opposizioni lo richiamano in sede giurisdizionale a nuove valutazioni in relazione ai vizi di attività che gli sono stati denunciati e sui quali deve esprimere esclusivamente la volontà della legge riferita al caso concreto". La sovrapposizione della funzione giudicante a quella di iniziativa processuale non fu ritenuta fonte di un vizio di costituzionalità. La sentenza n. 398 del 1989 fece adesivo richiamo alla pronuncia del 1970 la cui *ratio decidendi* investiva "lo statuto istituzionale della figura del Commissario liquidatore, che è quello di un magistrato ordinario, assistito dalle garanzie costituzionali dell'ordine giudiziario". La sentenza n. 133 del 1993 ha riguardato una questione di costituzionalità, in relazione agli artt. 24, commi primo e secondo, 101 e 118, commi primo e secondo, Cost., dell'art. 29, primo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui prevede che i giudizi davanti ai commissari degli usi civici possano essere promossi anche d'ufficio. Si mise in luce "lo stretto collegamento fra poteri commissariali e tutela dell'ambiente e del paesaggio: accanto agli interessi locali, di cui sono diventate esponenti le regioni, emerge l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Il potere dei commissari di provvedere d'ufficio alla tutela giurisdizionale non è riferibile se non a siffatto interesse" (art. 1 della legge n. 431 del 1985, che ha assoggettato a vincolo paesaggistico le zone gravate da usi civici) "e, con esso, indirettamente, anche all'interesse delle popolazioni titolari dei diritti civici, non sempre coincidente con gli interessi particolari portati dall'amministrazione regionale. La titolarità di un potere processuale d'impulso, nondimeno, apparve problematica, poiché la deroga alla regola di terzietà del giudice tocca il diritto di difesa alterando la normale dialettica processuale, sia perché la domanda introduttiva del giudizio, formulata dallo stesso giudice, prefigura il contenuto della decisione, sia perché il contraddittorio non si instaura in condizioni di parità tra le parti del rapporto sostanziale, bensì tra queste, da un lato, e il giudice dall'altro, ma la Corte non ritenne di approdare a una soluzione meramente caducatoria, che riserverebbe il potere di azione alle popolazioni interessate e alle regioni, poiché il contemperamento dell'interesse alla protezione dell'ambiente (e del paesaggio) e dell'interesse ad assicurare la terzietà del giudice avrebbe implicato una invasione della sfera delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore, potendo avvenire secondo una pluralità di varianti". Indipendentemente da ciò, "si sarebbe trattato di un intervento

nell'organizzazione della giustizia manifestamente estraneo ai poteri" della Corte. La sentenza n. 46 del 1995 prese atto della revisione interpretativa dell'art. 29 della legge sugli usi civici, operata dalla giurisprudenza di legittimità, in forza della quale si escludeva il potere di impulso processuale del commissario. La sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente "si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici", "di cui è portatore lo Stato, inconfondibile con gli interessi locali di cui sono esponenti le Regioni". Dagli artt. 9 e 32 Cost. "non discende, come soluzione costituzionalmente obbligata, l'attribuzione al commissario di un potere di impulso processuale" e la stessa sentenza n. 133 del 1993 aveva manifestato dubbi non lievi in merito alla correttezza di questa soluzione, sollecitando il legislatore a intervenire adottando soluzioni diverse dal conferimento al commissario del potere di impulso processuale. Nondimeno, "tra la situazione ordinamentale attuale che, violando il principio della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, non abilita alcun organo dello Stato ad agire davanti ai commissari agli usi civici per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale nelle terre civiche soggette a vincolo paesaggistico, e la situazione anteriore, nella quale – con incerta legittimità dal punto di vista dell'art. 24, secondo comma, Cost., ma in aderenza alle esigenze di tutela ambientale poste dagli artt. 9 e 32 Cost. – il potere di iniziativa processuale era attribuito agli stessi commissari, è preferibile allo stato la seconda, giusta un criterio di legittimità costituzionale provvisoria", in attesa del riordino generale della materia degli usi civici preannunciato dall'art. 5 della legge n. 491 del 1993. Pertanto, "la confluenza nel giudice anche di funzioni di impulso processuale può essere transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una rigorosa tutela della terzietà del giudice" (sentenze nn. 268 del 1986 e 172 del 1987), con la conseguente illegittimità dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui non consentiva la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma. Le statuizioni della pronuncia del 1995 sono state confermate dalle sentenze nn. 345 del 1997 e 113 del 2018 nonché dalle ordinanze nn. 117 del 1995 e 21 del 2014.

6.8.12. La persistente facoltà del commissario agli usi civici di avviare d'ufficio i procedimenti giudiziari di sua competenza – Reiterato richiamo al legislatore

La sentenza n. 125 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 24, 111, 117 Cost., 6 CEDU e 47 CDFUE, dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, come risultante a seguito della sentenza n. 46 del 1995, che lo ha giudicato illegittimo nella parte in cui non consentiva al commissario agli usi civici di continuare a esercitare d'ufficio la propria giurisdizione anche dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative ivi previste. La Corte si è più volte pronunciata sul potere del commissario di assumere l'iniziativa processuale nei giudizi che è chiamato a definire in qualità di giudice; da ultimo, la richiamata sentenza del 1995 ha preso atto dell'interpretazione della Corte di cassazione secondo cui la norma in scrutinio escludeva il potere di impulso processuale del commissario. Tale diritto vivente violava il principio della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi poiché nessun organo statale risultava abilitato ad agire davanti ai commissari agli usi civici per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale nelle terre civiche soggette a vincolo paesaggistico. La situazione anteriore, nella quale, in aderenza alle esigenze di tutela ambientale poste dagli artt. 9 e 32 Cost., anche se con incerta legittimità dal punto di vista dell'art. 24, secondo comma, il potere di iniziativa processuale era attribuito agli stessi commissari, è risultata preferibile alla stregua di un criterio di legittimità costituzionale provvisoria, in attesa del riordino generale della materia. Infatti, "non si poteva prescindere dal conferimento di poteri anche officiosi di impulso processuale a un organo dello Stato, poiché la natura nazionale dell'interesse protetto non permetteva di accontentarsi dell'iniziativa di soggetti privati e di organi regionali o locali, che degli interessi di respiro nazionale non sono – giuridicamente e logicamente – portatori". Pur richiamando costantemente l'attenzione del legislatore "sulla dubbia compatibilità della disciplina in questione con il principio costituzionale della terzietà del giudice", la pur insoddisfacente condizione normativa che ne risultava è stata ritenuta preferibile a quella che sarebbe scaturita da una declaratoria di illegittimità, tanto più che, specie in ambito processuale (sentenza n. 96 del 2025), la Corte non avrebbe potuto identificare, per ovviare al *vulnus*, "una soluzione ispirata a un dato normativo già esistente, tali e tante essendo le alternative astrattamente disponibili che solo il legislatore avrebbe potuto sceglierne una, nell'esercizio della sua discrezionalità politica". La confluenza di funzioni di impulso

processuale in capo allo stesso giudice è stata dunque transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina improntata a una rigorosa tutela della terzietà del giudice. Tali statuizioni, ripetutamente confermate, sono ancora attuali nonostante il tempo trascorso e le modifiche costituzionali sopravvenute. Le revisioni del 1999, in materia di giusto processo, e del 2022, in materia di ambiente, hanno confermato e ulteriormente precisato quanto la Carta già prevedeva, senza determinare alcuna alterazione dell'insieme dei principi fondamentali o supremi. Permangono così inalterate le esigenze che avevano condotto alla sentenza additiva del 1995, pur in presenza di numerose critiche alla disciplina (sentenze nn. 133 del 1993, 345 del 1997, 113 del 2018; ordinanza n. 21 del 2014). Ora come allora, infatti, l'interesse alla tutela del bene ambiente è nazionale e non solo regionale o locale; parimenti, il soggetto istituzionale preposto ad assicurare detta tutela deve essere nazionale; in difetto di diverse soluzioni legislative, tale necessità può essere soddisfatta, allo stato, dal conferimento di un potere di impulso processuale al commissario agli usi civici (ferma restando la legittimazione degli enti esponenziali dei domini collettivi ex legge n. 168 del 2017). La sovrapposizione delle funzioni giudicanti e di impulso processuale è in seria disarmonia con il diritto di difesa e con il principio della terzietà del giudice, che suggerirebbero ben altre opzioni legislative. Tuttavia, a una pronuncia costituzionale è preclusa la costruzione di un "sistema protettivo dei domini collettivi" pienamente coerente con gli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost., in quanto ciò richiede scelte politiche, non essendo individuabile una soluzione costituzionalmente compatibile in grado di assicurare, allo stesso tempo, l'adeguata tutela del bene ambiente e la corretta articolazione delle funzioni giurisdizionali. Peraltro, la legge n. 168 del 2017 non ha abrogato la legge n. 1766 del 1927 e non ha operato un compiuto coordinamento con le sue previsioni. La Corte ha già ripetutamente sollecitato il legislatore a intervenire, anche prospettando alcune delle possibili soluzioni, come l'istituzione dell'ufficio del pubblico ministero presso il commissario agli usi civici, oppure l'abolizione della giurisdizione speciale del commissario, lasciandogli soltanto il potere di iniziativa processuale e "trasformandolo in un organo specializzato del pubblico ministero presso il tribunale ordinario" (sentenza n. 133 del 1993). Nonostante il fermo invito a provvedere, il legislatore ha continuato a rimanere inerte, in contrasto con il dovere di leale collaborazione. Tale inerzia "costituisce anche una scelta problematica per lo stesso legislatore, poiché nelle complesse società contemporanee la capacità di rispondere ai bisogni dei cittadini costituisce una parte essenziale della sua legittimazione". L'intervento del legislatore "è particolarmente necessario perché l'innesto di un istituto premoderno come l'uso civico o il dominio collettivo sul tronco del diritto moderno è fatalmente problematico e, per attecchire correttamente, abbisognerebbe di una sapiente opera di coordinamento legislativo", tanto più che "la disciplina introdotta dalla legge n. 1766 del 1927 ha subito una evidente torsione" (sentenze nn. 152 del 2024 e 119 del 2023). Essa, concepita essenzialmente allo scopo della liquidazione degli usi civici, "ha finito per rovesciarsi in normativa soprattutto protettiva della loro esistenza e del loro mantenimento" (specialmente nella forma del dominio collettivo), senza un aggiornamento dei suoi contenuti. Si sono così posti all'amministrazione e alla giurisdizione notevoli problemi, che la legge del 2017 non ha compiutamente risolto. È pertanto "stringente l'esigenza che sia adempiuto il dovere del legislatore di intervenire organicamente in materia, ponendo ordine in un settore normativo nel quale si sovrappongono e confliggono, in una con l'esigenza della corretta amministrazione della giustizia, l'interesse delle comunità locali, il fondamentale interesse nazionale alla tutela del bene-ambiente, l'interesse privato e pubblico alla protezione della proprietà, l'interesse privato e pubblico all'esercizio dell'attività economica e alla realizzazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture delle quali nessuna comunità politica può fare a meno".

6.8.13. L'omessa previsione di un'ipotesi di incompatibilità o ricusazione del giudice che, chiamato a decidere sull'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, abbia disposto nel medesimo procedimento la restituzione degli atti all'autorità proponente per carenze probatorie – Auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 182 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lett. a), cod. proc. pen., in relazione al precedente art. 36, comma 1, lett. g), impugnato, in riferimento agli artt. 24, 111, 117, primo comma, Cost. e 6 CEDU, nella parte in cui non prevede che le parti possano ricusare il giudice che, chiamato a decidere sull'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, abbia disposto nel medesimo procedimento, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, la restituzione degli atti all'autorità proponente. La sentenza n. 283 del 2000 ha ritenuto illegittimo l'art. 37, comma 1, nella parte in cui non riconosceva alle parti la facoltà di ricusare il giudice

che in un diverso procedimento, anche non penale, avesse espresso una valutazione di merito sul medesimo fatto e nei confronti del medesimo soggetto. Tale pronuncia, riguardante proprio il rapporto pregiudicante tra processo penale e procedimento di prevenzione, ha statuito che “il pregiudizio per l'imparzialità-neutralità del giudicante può verificarsi anche nei rapporti tra il procedimento penale e quello di prevenzione, sia quando la valutazione pregiudicante sia stata espressa nel primo in sede di accertamento dei gravi indizi di colpevolezza, quale condizione di applicabilità delle misure cautelari (sentenza n. 306 del 1997), sia quando il rapporto di successione temporale tra attività pregiudicante e funzione pregiudicata sia invertito, per avere il giudice, chiamato a pronunciarsi sulla responsabilità penale di un imputato del delitto di associazione di stampo mafioso, già espresso nell'ambito del procedimento di prevenzione una valutazione sull'esistenza dell'associazione e sull'appartenenza ad essa della persona imputata” (ordinanza n. 178 del 1999). La giurisprudenza di legittimità ha affermato il principio che è applicabile al procedimento di prevenzione il motivo di riconsuazione *ex art. 37, comma 1*, come inciso dalla Corte, nel caso in cui il giudice abbia espresso valutazioni di merito sul medesimo fatto nei confronti del medesimo soggetto in altro procedimento di prevenzione o in un giudizio penale. Il dubbio del rimettente riguarda la mancata previsione della riconsuazione anche nel caso in cui la valutazione di merito sia stata formulata nel medesimo procedimento di prevenzione. Il potere di restituzione degli atti all'organo proponente, introdotto nel codice antimafia dalla legge n. 161 del 2017, è stato conferito al tribunale, che, investito della decisione sulla misura patrimoniale, ne fa uso ove ritenga che le indagini non siano complete e indica gli ulteriori accertamenti patrimoniali indispensabili per valutare la sussistenza dei presupposti per l'adozione del sequestro o delle misure non ablative alternative (amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario) applicabili. L'innovativa previsione non ha eliminato, tuttavia, i poteri d'indagine riconosciuti al tribunale dall'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 159 del 2011. Come opportunamente osservato in dottrina, “i poteri istruttori integrativi del tribunale dovrebbero essere riservati all'ipotesi della ricorrenza di incompletezze marginali, suscettibili di essere colmate dallo stesso organo giudicante. In tale quadro, la restituzione degli atti all'autorità proponente – che non è soltanto il pubblico ministero, ma anche il questore o il direttore della Direzione investigativa antimafia – sarebbe destinata a essere disposta soltanto in caso di grave incompletezza delle indagini, suscettibile di essere colmata soltanto dall'autorità proponente, dotata degli idonei strumenti di investigazione e di indagine. Dovrebbe trattarsi, in altri termini, di omissioni che abbiano un significativo rilievo e non concernano semplici attività integrative dell'apparato istruttorio, che lo stesso tribunale potrebbe compiere”. Il potere di restituzione “sembra dunque riconosciuto al tribunale proprio per le ipotesi di grave incompletezza probatoria, che dovrebbero fondare un rigetto delle misure cautelari”, e “risulta funzionale a evitare che il proposto, reso edotto dell'iniziativa cautelare, possa porre in essere atti di dispersione o di occultamento dei propri beni (...). Trattasi di una *ratio* che, al contrario, non ricorre nell'ipotesi di incompletezze marginali, laddove il tribunale, dopo aver disposto il sequestro cautelare (o altra misura, non ablativa), attivi d'ufficio i poteri integrativi di indagine”. Il quadro normativo e interpretativo “è tale da orientare nel senso che sia da escludere una compromissione dell'imparzialità del giudice della prevenzione il quale abbia disposto la restituzione degli atti all'autorità proponente. Tanto vale sia per il profilo della sussistenza di una causa di incompatibilità sia per il profilo della sussistenza di una causa di riconsuazione”. Il modello normativo del procedimento di prevenzione è quello del procedimento camerale partecipato (art. 666 cod. proc. pen.). Lo stesso “non è scandito da distinte fasi processuali, come accade invece nel procedimento penale” (indagini preliminari, udienza preliminare, giudizio dibattimentale, riti alternativi), e “diventa vero e proprio giudizio di prevenzione nel momento in cui si attua il contraddittorio, dopo l'adozione della misura cautelare del sequestro (o di altra misura, non ablativa) e la fissazione della trattazione in camera di consiglio per la decisione sulla confisca. Pur dovendosi auspicare un intervento del legislatore idoneo a strutturare con più accurata precisione il procedimento di prevenzione, soprattutto nella dimensione cautelare, che tanto rilievo ha assunto nella prassi”, esso “ha una fisionomia evidentemente monofasica, non venendo in rilievo le scansioni tendenzialmente impermeabili che, anche in quanto è ispirato al modello accusatorio, connotano il processo penale di cognizione. Ne consegue che anche la restituzione degli atti all'autorità proponente non determina una regressione di fase, ma identifica una mera sottofase all'interno di un procedimento che resta unitario”. La situazione procedimentale che si determina con la restituzione degli atti “appare maggiormente assimilabile all'ipotesi in cui, nel corso della fase dibattimentale, una misura cautelare sia richiesta al giudice che procede e sia rigettata per ritenuta carenza dei gravi indizi di colpevolezza”. Pur proseguendo il processo per accertare la responsabilità dell'imputato, il giudice “rigetta la richiesta di

misura e restituisce gli atti del procedimento cautelare incidentale senza svolgere alcuna attività pregiudicante che rilevi ai fini della compromissione dell'imparzialità" e senza diventare incompatibile. Non appare altrettanto assimilabile l'ipotesi del provvedimento con cui il GIP investito della richiesta di archiviazione dispone ulteriori indagini: "tale richiesta di integrazione istruttoria si colloca, infatti, nell'ambito del controllo sull'inazione del pubblico ministero in una fase di spiccata fluidità dell'ipotesi accusatoria", mentre nel caso *de quo* "il controllo probatorio ha per oggetto l'esercizio dell'azione di prevenzione". Maggiormente affine appare l'ipotesi in cui il GUP indichi ulteriori indagini al pubblico ministero quando ritenga incomplete quelle effettuate: "la restituzione degli atti è qui impedita dal principio di irretrattabilità dell'azione penale, sicché il giudice dell'udienza preliminare avrebbe, quale unica alternativa all'indicazione di ulteriori indagini, la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere", proprio come nel caso del giudice della prevenzione, il quale, in assenza della norma che consente di restituire gli atti per le ulteriori indagini, dovrebbe rigettare la richiesta di sequestro e, successivamente, di confisca. In entrambi i casi, "il giudice valuta la sufficienza della piattaforma probatoria dopo l'inizio dell'azione penale (nel caso dell'udienza preliminare) o di prevenzione (nel caso della decisione di restituzione degli atti da parte del tribunale), ferma restando la non replicabilità, nel procedimento di prevenzione, delle scansioni di fase che connotano esclusivamente la struttura del processo penale". I profili di peculiarità del procedimento di prevenzione rispetto al prototipo del processo penale di cognizione "non sono, comunque, idonei a fondare un ridimensionamento del principio dell'imparzialità, considerando che l'art. 111, secondo comma, Cost. delinea i caratteri di qualsiasi giusto processo, e quindi anche di quello di prevenzione": "l'esigenza di imparzialità del giudice della prevenzione è assistita dai principi costituzionali, che impongono l'assenza di attività pregiudicanti pur a fronte della peculiarità di tale procedimento. Sono dunque l'identità di fase nella quale viene disposta la restituzione degli atti all'autorità proponente e la non qualificabilità della relativa decisione come attività pregiudicante che risultano decisive al fine dello scioglimento – per la negativa – del dubbio di illegittimità". L'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011 non ha eliminato i poteri d'indagine riconosciuti al tribunale dal precedente art. 19, comma 5, con la cui disciplina va coordinato. "I poteri istruttori integrativi del tribunale dovrebbero dunque essere riservati alle ipotesi di incompletezze marginali suscettibili di essere colmate dallo stesso organo giudicante", mentre la restituzione degli atti "dovrebbe essere disposta soltanto in caso di grave incompletezza delle indagini, suscettibile di essere colmata soltanto dall'autorità proponente". Non è ipotizzabile una situazione pregiudicante nella valutazione posta a fondamento del provvedimento di restituzione, che, implicando in realtà un rigetto allo stato per insussistenza dei presupposti della misura cautelare, non assume valenza pregiudicante rispetto alla successiva adozione del sequestro (o di altra misura, non ablatoria). Del resto, l'art. 20, comma 2, stabilendo che gli ulteriori accertamenti possono disporsi quando sono indispensabili per valutare la sussistenza dei presupposti del sequestro o delle altre misure, non ablatorie, "appare escludere una valutazione della sussistenza dei presupposti in difetto delle ulteriori indagini. Di conseguenza, anziché valutare la sussistenza dei presupposti, il tribunale che restituisca gli atti valuta la sola sufficienza degli atti. E questo non integra una attività pregiudicante".

6.8.14. Il potere del GIP, che abbia deciso, previa riqualificazione del fatto contestato, sulla richiesta dell'imputato di messa alla prova, di pronunciarsi sul giudizio, in caso di rinuncia al beneficio, nelle forme del rito abbreviato

La sentenza n. 190 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., censurato, in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost., nella parte in cui prevede il potere del GIP, che abbia deciso, previa riqualificazione del fatto contestato, sulla richiesta dell'imputato di messa alla prova, di pronunciarsi sul giudizio, in caso di rinuncia al beneficio, nelle forme del rito abbreviato. La decisione sulla richiesta di messa alla prova, revocata nella specie per rinuncia dell'imputato, si colloca non già in una fase processuale precedente e distinta, ma nella medesima fase – quella della definizione anticipata del giudizio immediato attraverso i riti alternativi al dibattimento – in cui deve giudicarsi nelle forme del rito abbreviato, così che l'effetto di prevenzione prospettato dal rimettente non può prodursi. Infatti, nell'ipotesi specifica dell'ordinanza di sospensione del processo con messa alla prova, è già stato escluso che il requisito della diversità di fase ricorra nell'ipotesi in cui la richiesta di tale beneficio sia stata rigettata prima della dichiarazione di apertura del dibattimento (sentenza n. 64 del 2022). La disciplina, pertanto, non confligge con i principi di terzietà e imparzialità del giudice, poiché lo snodo processuale che si apre con l'innesto della richiesta di riti alternativi sul

giudizio immediato può condurre all'epilogo anticipato del processo secondo moduli decisorii speciali. Tale momento procedimentale, in particolare dopo le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2022, costituisce un'articolazione strutturalmente e funzionalmente unitaria. Conseguentemente, le valutazioni espresse in relazione alla domanda di un rito alternativo alla quale non segua la definizione del giudizio non possono essere considerate "fonte di pregiudizio" per la decisione, nel medesimo contesto, sulla richiesta di un altro procedimento speciale. La decisione sulla messa alla prova, assunta dal giudice *a quo*, si colloca nella stessa fase della definizione anticipata del giudizio immediato attraverso i riti alternativi al dibattimento, in cui il rimettente stesso è chiamato ora a decidere nelle forme del rito abbreviato. Ciò impedisce in radice di ravvisare un'incompatibilità di rilievo costituzionale, a prescindere dalla portata della statuizione nella specie ritenuta pregiudicante, ossia la riqualificazione giuridica del fatto operata ai fini della decisione sulla messa alla prova. Quest'ultima, secondo la giurisprudenza di legittimità, non implica una delibazione del merito dell'ipotesi di accusa, ma è limitata alla valutazione della correttezza dell'inquadramento della condotta descritta nell'imputazione nell'ambito della fattispecie astratta indicata dal pubblico ministero.

6.8.15. *L'incompatibilità (introdotta con sentenza di accoglimento) con la funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, come componente del tribunale dell'appello o del riesame, si sia pronunciato sull'ordinanza che dispone una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato*

La sentenza n. 212 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva l'incompatibilità con la funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, come componente del tribunale dell'appello avverso l'ordinanza che provvede in ordine a una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato, si fosse pronunciato su aspetti non esclusivamente formali dell'ordinanza. All'ambito dell'attività pregiudicante, rilevante ai fini dell'incompatibilità, è ricondotta anche quella svolta dal giudice in fase di applicazione, modificazione o estinzione di una misura cautelare nonché in sede di riesame e appello *ex* artt. 309 e 310 cod. proc. pen., nei limiti in cui, quanto a quest'ultima ipotesi, attraverso l'appello, egli sia chiamato a un sindacato su aspetti sostanziali e non esclusivamente formali dell'ordinanza impugnata. La Corte ha, infatti, da tempo superato "il proprio precedente orientamento, in base al quale il merito dell'accusa e le cautele appartenevano ad ambiti distinti per oggetto e funzione, con la conseguenza che le pronunce sulla libertà personale, comprese quelle assunte in sede di riesame o di appello *de libertate*, non si riteneva comportassero valutazioni idonee a tradursi in un giudizio che interferisse con quello sul merito della *res iudicanda*, tale da compromettere (o far apparire compromessa) l'imparzialità della decisione conclusiva sulla responsabilità dell'imputato" (sentenze nn. 124 del 1992 e 502 del 1991; ordinanza n. 516 del 1991). A partire già dalla sentenza n. 432 del 1995, si è affermato che "le decisioni relative all'applicazione delle misure cautelari sono, in linea di principio, idonee a costituire attività pregiudicante, in quanto presuppongono sempre un giudizio prognostico su detta responsabilità", trattandosi di giudizio che, anche alla luce del nuovo codice di rito, nonché delle modifiche introdotte dalla legge n. 332 del 1995, è divenuto più approfondito che in passato e tale da superare la distinzione tra valutazioni di tipo indiziario, rilevanti ai fini della cautela, e giudizio sul merito dell'accusa, basato su elementi di prova (sentenze nn. 153 del 2012 e 131 del 1996). Tale principio è stato riferito anche al componente del tribunale del riesame o dell'appello *de libertate* che si sia pronunciato su una misura cautelare personale (con la precisazione, per l'ipotesi *ex* art. 310, ove la cognizione, a differenza dell'ipotesi di cui all'art. 309, è limitata ai motivi proposti, che egli si sia pronunciato su aspetti non esclusivamente formali dell'ordinanza che provvede sulla misura cautelare). Anche in questi casi, "il giudice è chiamato a effettuare un giudizio prognostico sulla responsabilità penale secondo il parametro dei gravi indizi di colpevolezza, nella prospettiva di una consistente probabilità di condanna dell'imputato e della sua sottoposizione in concreto a una pena". Sulla base di queste considerazioni, la sentenza n. 131 del 1996 ha dichiarato illegittima la disposizione censurata, nella parte in cui non prevedeva l'incompatibilità con la funzione di giudizio del giudice che, come componente del tribunale del riesame, si fosse pronunciato sull'ordinanza che dispone una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato, nonché del giudice che, come componente del tribunale dell'appello avverso l'ordinanza che provvede in ordine a una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato, si fosse pronunciato su aspetti non esclusivamente formali dell'ordinanza. I principi in materia di incompatibilità "devono trovare applicazione anche nel rapporto tra adozione di provvedimenti cautelari

personali e giudizio sul merito dell'imputazione, in quanto, alla luce delle modifiche operate dalla già citata legge n. 332 del 1995, le pronunce cautelari presuppongono sempre un giudizio prognostico di segno positivo sulla responsabilità, ancorché basato su indizi e non ancora su prove, implicando, quindi, valutazioni idonee a comportare un pregiudizio sul merito dell'accusa". Il riesame *ex art.* 309 dell'atto che dispone la misura cautelare comporta valutazioni di merito del medesimo genere di quelle che, compiute dal giudice per le indagini preliminari in sede di applicazione della misura, avevano indotto la sentenza n. 432 del 1995, a dichiarare illegittimo l'art. 34, comma 2, nella parte in cui non prevedeva che detto giudice non potesse partecipare al giudizio dibattimentale. Le medesime considerazioni sono state ritenute valevoli anche per la mancata previsione dell'incompatibilità con la partecipazione al giudizio del giudice che abbia composto il collegio investito dell'appello *ex art.* 310 nei confronti delle ordinanze in materia di misure cautelari personali riguardanti chi si trovi a essere imputato in tale giudizio, limitatamente al caso in cui il tribunale dell'appello fosse stato chiamato a sindacare valutazioni sostanziali, precedentemente compiute dal giudice che aveva disposto sulla misura, con l'esclusione dell'ipotesi in cui il tribunale si fosse pronunciato soltanto su aspetti meramente formali dell'ordinanza che dispone sulla misura cautelare personale, senza influenza sull'esistenza degli indizi di colpevolezza ovvero sulla sussistenza delle esigenze cautelari, le quali possono, comunque, riflettersi sulla posizione sostanziale dell'imputato. La pronuncia ricordata ha riguardato l'incompatibilità con la funzione di giudice del dibattimento e non anche quella alla funzione di giudice dell'udienza preliminare. La sentenza di accoglimento n. 290 del 1998 ha esteso l'incompatibilità – in entrambi i casi dianzi indicati (partecipazione del giudice al riesame di misure cautelari personali e all'appello *de libertate*, se la relativa decisione non attenga ad aspetti esclusivamente formali) – anche alla funzione di giudice dell'udienza preliminare, ma limitatamente al processo minorile: "ciò, sul rilievo che – diversamente da quanto avveniva all'epoca nel processo ordinario, nel quale l'udienza preliminare si caratterizzava come momento meramente processuale – nell'udienza preliminare del processo penale a carico di imputati minorenni il giudice era chiamato già allora a una funzione qualificabile come giudizio, potendo egli adottare un'ampia gamma di pronunce conclusive del processo implicanti valutazioni di merito". Stante la pacifica riconducibilità dell'udienza preliminare, come oggi disciplinata, alla nozione di "giudizio", ne è derivata l'illegittimità dell'art. 34, comma 2, nella parte in cui non prevedeva l'incompatibilità con la funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, come componente del tribunale dell'appello *ex art.* 310 avverso l'ordinanza che provvede in ordine a una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato, si fosse pronunciato su aspetti non esclusivamente formali dell'ordinanza. In via consequenziale, la disposizione è stata ritenuta illegittima anche nella parte in cui non prevedeva come causa di incompatibilità la precedente partecipazione al collegio del riesame di misure cautelari personali *ex art.* 309, stante l'identità della funzione di giudizio in sede di riesame e di appello *de libertate* sotto il profilo della loro forza pregiudicante il giudizio sul merito dell'ipotesi accusatoria (salva, per l'appello, la delineata limitazione).

6.9. L'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali

6.9.1. La (illegittima) preclusione al condannato della formulazione dell'istanza di liberazione anticipata in assenza di uno specifico interesse, diverso da quello alla determinazione del fine pena e del termine di accesso a misure alternative o a benefici penitenziari

Si veda, in relazione alla sentenza n. 201, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale*.

6.10. Il principio di parità delle parti processuali

6.10.1. La modifica e la legificazione, confermata con norma interpretativa, della disciplina regolamentare dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali

Si veda, in relazione alla sentenza n. 44, l'analogo voce in *L'ordinamento giurisdizionale – La giurisdizione e gli altri poteri*.

6.10.2. L'inapplicabilità della garanzia della continuità del rapporto di lavoro alla cessione del lotto aviation di Alitalia, società in amministrazione straordinaria, a ITA Airways

Si veda, in relazione alla sentenza n. 99, l'analogo voce in *I rapporti economici – Il lavoro*.

6.10.3. L'inutilizzabilità in giudizio dei soli elementi informativi, richiesti dall'amministrazione finanziaria e non esibiti o trasmessi, che abbiano un contenuto univocamente favorevole al contribuente (l'interpretazione adeguatrice della Corte)

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 137, l'analogo voce in *Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie*.

6.10.4. Il termine, non inferiore a 10 giorni, concesso all'attore per replicare alle difese del convenuto nell'ambito del rito unico in materia di persone, minorenni e famiglie

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 146, l'analogo voce in *Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie*.

6.11. Il principio del contraddittorio

6.11.1. La qualificazione come primaria e fondamentale garanzia del giusto processo

La sentenza n. 39 ha precisato che “il superamento del limite al sindacato della discrezionalità del legislatore in materia processuale è senz'altro ravvisabile quando emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di difesa e del contraddittorio, quale momento fondamentale del giudizio e cardine della ricerca dialettica della verità processuale, condotta dal giudice con la collaborazione delle parti, volta alla pronuncia di una decisione che sia il più possibile giusta (sentenza n. 96 del 2024). Il contraddittorio costituisce una primaria e fondamentale garanzia del giusto processo e soddisfa la necessità che tanto l'attore, quanto il contraddittore, partecipino o siano messi in condizione di partecipare al procedimento, anche se al legislatore è consentito di differenziare la tutela giurisdizionale con riguardo alla particolarità del rapporto da regolare (sentenza n. 73 del 2022)”.

6.11.2. La garanzia della possibilità per le parti di incidere pariteticamente sul convincimento del giudice

La sentenza n. 146 ha precisato che “il principio del contraddittorio consacrato dall'art. 111, secondo comma, Cost. impone esclusivamente di garantire che ogni giudizio si svolga in modo tale da assicurare alle parti la possibilità di incidere, con mezzi paritetici, sul convincimento del giudice, spettando al legislatore configurarne le specifiche modalità attuative” (sentenze nn. 39 del 2025 e 73 del 2022).

6.11.3. L'ammissibilità di una modulazione della garanzia costituzionale in relazione allo specifico modello procedimentale

La sentenza n. 182 ha rammentato che “la giurisprudenza costituzionale ha modulato il riconoscimento delle garanzie anche in relazione alla diversità del modello procedimentale rispetto al prototipo del giudizio penale”. Per esempio, il rispetto del principio del contraddittorio “non impone che esso si espliciti con le medesime modalità in ogni tipo di procedimento e neppure sempre e necessariamente nella fase iniziale dello stesso, onde non sono in contrasto con l'art. 111, secondo comma, Cost. i modelli processuali a contraddittorio eventuale e differito” (sentenze nn. 172 e 91 del 2023, 106 del 2015, 115 del 2001; ordinanze nn. 255 del 2009, 291 del 2005, 352, 172 e 8 del 2003).

6.11.4. La disciplina dei nova istruttori nell'appello tributario

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 36, l'analogo voce e le pertinenti sottovoci in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione tributaria*.

6.11.5. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della comunicazione del provvedimento sindacale che dispone il trattamento sanitario obbligatorio in degenza ospedaliera e della notifica del decreto di convalida del giudice tutelare alla persona interessata, che deve essere previamente ascoltata, o al suo legale rappresentante

La sentenza n. 76 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 13, 24, 32 e 111 Cost., dell'art. 35, commi primo e secondo, della legge n. 833 del 1978, nella parte in cui non prevede: la comunicazione del provvedimento sindacale che dispone il trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera alla persona interessata o al suo legale rappresentante, ove esistente; l'audizione della persona interessata prima della convalida giudiziale del provvedimento; e la notificazione del decreto di convalida del giudice tutelare alla persona interessata o al suo legale rappresentante, ove esistente. A fronte della discrezionalità del legislatore nel modulare le forme di tutela giurisdizionale, la norma determinava "una significativa compressione del diritto di difesa e al contraddittorio, cioè dei contenuti minimi della tutela giurisdizionale", in relazione a "provvedimenti amministrativi adottati in assenza del consenso dell'interessato, in violazione del principio di libertà di cura, e incidenti sulla sua libertà fisica, quindi sul nucleo primario della protezione costituzionale della libertà personale. Si tratta di provvedimenti che hanno una finalità terapeutica, nell'interesse della salute della persona stessa", per la cui adozione "non vengono in rilievo esigenze costituzionali di ordine pubblico e sicurezza riconoscibili in capo alla collettività". Il soggetto nel cui interesse il provvedimento coattivo è adottato non era messo in condizione di conoscerlo ed era escluso dal procedimento di convalida giurisdizionale. Il diritto di ricevere comunicazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale "non è inficiato dalla condizione di alterazione psichica in cui versa la persona sottoposta a trattamento sanitario coattivo". Innanzitutto, il trattamento "può intervenire nei casi più diversi, da quello di persone affette da una persistente infermità psichica, eventualmente già interdette, inabilite o assistite da amministratore di sostegno, a quello di persone che solo occasionalmente si trovino in una condizione di alterazione, non infrequentemente dovuta a condizioni sociali di marginalizzazione e di abbandono". In secondo luogo, "è certamente escluso che le persone, soltanto perché affette da infermità fisica o psichica, siano per ciò stesso private dei diritti costituzionali, compreso il diritto di agire e di difendersi in giudizio, in violazione del principio personalista e del principio della pari dignità sociale". Con riguardo ai diritti processuali, l'ordinamento esclude, attraverso plurimi istituti, che la sola incapacità naturale, intesa come incapacità di intendere e di volere, momentanea o persistente, possa di per sé sola riverberarsi sulla capacità processuale della persona affetta da infermità psichica. Sul piano sostanziale, "il legislatore ha progressivamente ampliato le tutele dell'incapace naturale, esprimendo un *favor* verso forme di tutela preventiva che comportino la minore limitazione possibile della capacità di agire, quali l'istituto dell'amministrazione di sostegno che – a differenza dei tradizionali istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione – plasma i rimedi della rappresentanza e dell'assistenza sulle effettive e concrete condizioni di vita dell'interessato, conservando al beneficiario la capacità di agire per tutti gli atti che non richiedono la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria dell'amministratore di sostegno" (sentenze nn. 144 e 114 del 2019). Sul piano processuale, "le norme sulla capacità di agire sono ispirate all'obiettivo di bilanciare la protezione dell'incapace con l'esigenza di non limitare *a priori* la sua capacità processuale, se non a seguito di adeguate verifiche sulle sue condizioni personali e tenuto conto del complesso degli interessi costituzionali implicati nel processo" (sentenze nn. 168 e 65 del 2023). La persona conserva la piena capacità processuale "proprio nei procedimenti volti a verificare la sussistenza dei presupposti idonei a condurre a una limitazione della sua capacità di agire": l'interdicendo, l'inabilitando e il potenziale beneficiario dell'amministrazione di sostegno, nei relativi procedimenti, possono stare in giudizio e compiere da soli tutti gli atti, comprese le impugnazioni, anche quando siano stati nominati il tutore, il curatore o l'amministratore provvisori. La necessità che l'interessato, affetto da momentanea alterazione o persistente infermità psichica, partecipi al giudizio che lo riguarda trova conferma nei precedenti della Corte relativi ai procedimenti giurisdizionali per il ricovero definitivo e provvisorio previsti dalla legge n. 36 del 1904. Le sentenze nn. 74 del 1968 e 223 del 1976 dichiararono illegittime le relative disposizioni, per violazione del diritto di difesa, "in quanto all'interessato non era consentito di essere parte del procedimento, conoscere gli esiti dell'istruttoria e produrre nuove prove". Pertanto, la comunicazione all'interessato del provvedimento del sindaco e la notifica del decreto motivato del giudice tutelare non possono trovare ostacolo nella condizione di possibile incapacità naturale del destinatario. Tuttavia, la condizione di alterazione psichica momentanea della persona "può

essere di ostacolo alla effettiva comprensione del contenuto delle richiamate comunicazioni. Queste, dunque, benché necessarie, non sono sufficienti alla effettiva garanzia dei diritti costituzionali di difesa e al contraddittorio. Per l'effettività di tali diritti assume particolare rilievo l'audizione della persona interessata da parte del giudice tutelare prima della convalida". L'attuale formulazione del denunciato art. 35, secondo comma, stabilisce che il giudice tutelare provvede con decreto motivato a convalidare o a non convalidare il trattamento, "assunte le informazioni e disposti gli eventuali accertamenti", delineando un'istruttoria sommaria. "Gli accertamenti, tuttavia, sono prescritti soltanto come eventuali, per cui l'audizione dell'interessato è rimessa alla valutazione discrezionale dell'autorità giudiziaria". La dottrina ha segnalato da tempo che, nella prassi, il controllo del giudice tutelare "è essenzialmente cartolare e per questo insufficiente per la reale conoscenza delle condizioni in cui è stato disposto il trattamento". Anche la Corte EDU ha sottolineato l'importanza dell'audizione diretta del paziente da parte del giudice tutelare, per valutare realmente e correttamente la situazione prima di decidere, rilevando altresì che la mancata comunicazione del provvedimento che dispone il trattamento e del decreto del giudice tutelare può, in linea di principio, ridurre le garanzie procedurali degli interessati (decisione 8 ottobre 2013, Azenabor contro Italia). L'audizione della persona sottoposta a trattamento sanitario obbligatorio da parte del giudice tutelare prima della convalida del provvedimento "assolve a diverse funzioni, in relazione a ciascuna delle quali essa appare necessaria". In primo luogo, "costituisce presidio giurisdizionale minimo, parte dello statuto costituzionale della libertà personale (...). Essa è necessaria per la verifica in concreto dei presupposti sostanziali che giustificano il trattamento ed è funzionale alla sua convalida, atteso che alla mancata convalida consegue la cessazione della restrizione della libertà personale". In secondo luogo, l'audizione da parte del giudice tutelare presso il luogo in cui la persona si trova (normalmente un reparto del servizio psichiatrico di diagnosi e cura) garantisce che "il trattamento venga eseguito nel rispetto dell'art. 13, quarto comma, Cost., che sancisce il divieto di violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni della libertà personale, e nei limiti imposti dal rispetto della persona umana". Infine, "il diritto di essere sentiti assume particolare rilievo nei confronti delle persone fragili (...). Per questo profilo, l'audizione assume la valenza di strumento di primo contatto, che consente di conoscere le reali condizioni in cui versa la persona interessata, anche dal punto di vista dell'esistenza di una rete di sostegno familiare e sociale". Del resto, per le persone fragili "l'ordinamento contempla misure di protezione differenti, modulate sulle condizioni concrete del destinatario. Nella diversità dei presupposti, esse sono accomunate dalla centralità assegnata al diritto della persona di essere sentita prima dell'adozione di provvedimenti che la riguardano": l'audizione è prevista nei procedimenti di interdizione, inabilitazione e nomina dell'amministratore di sostegno. "Anche nel procedimento di convalida del trattamento sanitario coattivo l'audizione della persona interessata assume importanza ai fini della possibile adozione di provvedimenti provvisori di protezione". Il sesto comma dell'art. 35 prevede che, "qualora ne sussista la necessità il giudice tutelare adotta i provvedimenti urgenti che possono occorrere per conservare e per amministrare il patrimonio dell'infermo". La disposizione era presente nel testo originario della legge Basaglia, ricalcando l'art. 361 cod. civ. in materia di tutela del minore, ma finalizzando i poteri ufficiosi a una visione patrimonialista. "Già all'epoca, la dottrina vi aveva scorto una norma di chiusura, in quanto espressiva del ruolo del giudice tutelare nel sistema. Il legislatore, in questo modo, avrebbe inteso sancire la presa in carico, da parte della volontaria giurisdizione, di un nuovo soggetto, la persona affetta da infermità psichica, non interdetta e non inabilitata, affinché trovasse in questo ambito possibilità di tutela sostanziale e formale. Ma una lettura costituzionalmente orientata della disposizione, alla luce degli artt. 2, 3 e 32 Cost., conduce a intendere l'esercizio dei poteri ufficiosi come rivolto anche alla cura della persona" (sentenza n. 74 del 1968). L'audizione della persona interessata prima della convalida del provvedimento che dispone il trattamento sanitario coattivo, pertanto, "consente al giudice tutelare di individuare il percorso in cui instradare le forme di miglior ausilio della persona in relazione alla sua condizione soggettiva". L'esercizio dei poteri ufficiosi del giudice tutelare non può che avvenire "nel rispetto del delicato equilibrio che intercorre tra esigenze protettive e autonomia individuale (sentenza n. 114 del 2019)". Tali poteri possono consistere nell'adozione di misure informali e di provvedimenti formali. Il giudice potrà interloquire con i servizi sociali o investire il pubblico ministero per gli atti di competenza, come il promovimento della procedura di amministrazione di sostegno. Né si oppongono agli obblighi di comunicazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale e di audizione le ragioni dell'urgenza connesse alla convalida, che l'art. 35, ripetendo lo schema dell'art. 13, terzo comma, Cost., richiede intervenga entro quarantotto ore dalla trasmissione del provvedimento sindacale. Simili obblighi, infatti, "sono stati ritenuti necessari anche in

relazione ad altre misure amministrative restrittive della libertà personale, quali l'accompagnamento coattivo alla frontiera e il trattenimento dello straniero presso centri di permanenza per il rimpatrio", che richiedono le garanzie ex art. 13 Cost. (sentenze nn. 212 del 2023, 275 del 2017, 222 del 2004, 105 del 2001). "Pur riconoscendo la discrezionalità del legislatore nel configurare uno schema procedimentale caratterizzato da celerità, anche in considerazione delle esigenze di sicurezza e ordine pubblico nella regolazione dei flussi migratori", la sentenza n. 222 del 2004 ha affermato che, "quale che sia lo schema prescelto, in esso devono realizzarsi i principi della tutela giurisdizionale; non può, quindi, essere eliminato l'effettivo controllo sul provvedimento *de libertate*, né può essere privato l'interessato di ogni garanzia difensiva". Siccome la necessità di conoscere i provvedimenti restrittivi della libertà personale e le ragioni giustificative sussiste anche in caso di proroga del trattamento sanitario coattivo inizialmente disposto, è stato dichiarato illegittimo in via consequenziale il comma 4 dell'art. 35, nella parte in cui non ne prevedeva la comunicazione all'interessato o al suo legale rappresentante. "Resta ferma, per il legislatore, la possibilità di intervenire in qualsiasi momento al fine di individuare, nell'esercizio dell'ampia discrezionalità che gli spetta, una eventuale diversa configurazione del trattamento sanitario coattivo, purché rispettosa dello statuto costituzionale della libertà personale e dei diritti costituzionali di difesa e al contraddittorio, come pure l'adozione di ogni altra e diversa misura di protezione sostanziale o procedimentale della persona che vi sia sottoposta, quale in particolare la possibilità di prevedere la nomina di un curatore speciale al momento della convalida".

6.11.6. L'inopponibilità ai soci palesi illimitatamente responsabili di una società semplice, non convocati ai fini della dichiarazione del fallimento in estensione, dell'accertamento della fallibilità dell'ente (l'interpretazione adeguatrice della Corte)

La sentenza n. 87 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 147 del r.d. n. 267 del 1942 (legge fallimentare), come sostituito dall'art. 131 del d.lgs. n. 5 del 2006, impugnato, in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., nella parte in cui non prevede, nei confronti dei soci illimitatamente responsabili di una società semplice, l'inopponibilità dell'accertamento della loro fallibilità, indirettamente effettuato nel giudizio sul fallimento della società nel quale essi stessi non siano stati convocati. La disposizione, che obbliga il giudice a convocare i soci illimitatamente responsabili prima di dichiararne il fallimento, è stata interpretata dalla giurisprudenza di legittimità nel senso che costoro devono essere convocati solo nel giudizio che conduce alla dichiarazione del loro fallimento in estensione. In un contesto ordinamentale in parte diverso, la Corte aveva già rilevato la necessità di garantire il diritto di difesa anche nella prima fase della procedura fallimentare, "sia pure compatibilmente con le finalità di tutela dell'interesse pubblico a cui essa è preordinata, per dar modo ai soci illimitatamente responsabili di contrastare con l'eventuale ausilio di difensori, in confronto della società e dei creditori istanti (ed a ciascuno dei soci in confronto degli altri), la veridicità dell'asserito stato di insolvenza e l'assoggettabilità all'esecuzione fallimentare" (sentenze nn. 142 del 1970 e 110 del 1972). Nella norma era stato così ravvisato un *vulnus* "nella parte in cui non prevedeva che il tribunale dovesse ordinare la comparizione in camera di consiglio dei soci illimitatamente responsabili nei cui confronti produce effetto la sentenza che dichiara il fallimento della società con soci a responsabilità illimitata, perché detti soci possano esercitare il diritto di difesa" (sentenza n. 110 del 1972). A seguito della riforma introdotta con l'art. 4 del d.lgs. n. 5 del 2006, in base al novellato art. 6 della legge fallimentare, il giudice non può più disporre d'ufficio il fallimento, nemmeno in estensione. Di conseguenza, può verificarsi con più frequenza rispetto al passato l'ipotesi che quello in estensione venga dichiarato in un giudizio successivo, anziché contestualmente al fallimento della società. Ciononostante, una consolidata giurisprudenza di legittimità esclude sia che i soci palesi illimitatamente responsabili si possano considerare litisconsorti necessari nel giudizio sul fallimento della società, sia che in tale giudizio essi possano qualificarsi come debitori fallendi. A costoro è riconosciuta solo la facoltà di impugnare la sentenza dichiarativa del fallimento, entro il termine di trenta giorni dalla data di iscrizione nel registro delle imprese. Sui soci, proprio in quanto consapevoli di essere soggetti al fallimento in estensione, grava infatti l'onere di verificare su tale registro le vicende concernenti la società e, quindi, anche il suo eventuale fallimento. I Giudici hanno osservato che il presupposto per dichiarare il fallimento in estensione è la circostanza che i soci illimitatamente responsabili partecipino a una società commerciale. Nel caso della società semplice, di norma non soggetta a fallimento, occorre un accertamento sostanziale circa la natura prevalentemente commerciale dell'attività svolta, a dispetto del dato formale. Poiché tale

accertamento viene effettuato nel giudizio sul fallimento della società, far gravare sui soci, non convocati in quel medesimo giudizio, l'onere di verificare sul registro delle imprese l'eventuale fallimento di un ente, che normalmente non fallisce, avrebbe "evidenti riverberi sull'effettività del diritto di difesa". La possibilità di difendersi "sarebbe, infatti, affidata alla facoltà di impugnare la sentenza dichiarativa del fallimento della società entro trenta giorni dalla sua iscrizione nel registro delle imprese, e comunque entro il termine di cui all'art. 327, primo comma, del codice di procedura civile, sul presupposto che essi siano tenuti a verificare l'eventuale fallimento di un ente che, in quanto società semplice, non dovrebbe fallire". D'altro canto, non si può presumere che tutti i soci di una società semplice siano informati delle vicende relative all'ente o che debbano necessariamente avere conoscenza della circostanza che la società semplice ha esercitato nel complesso attività commerciali tali da essere valutate, all'esito di un accertamento giudiziale, prevalenti rispetto a quelle consentite per simile tipologia di ente. Resta fermo il diritto dei soci a essere convocati anche nel giudizio in cui si domanda il fallimento in estensione, desumibile dall'art. 15, terzo comma, legge fallimentare. L'art. 147, terzo comma, legge fallimentare deve essere pertanto interpretato nel senso che, i soci "devono essere stati convocati non solo nel giudizio in cui viene dichiarato il loro fallimento, ma anche in quello che accerta, per ragioni sostanziali, la fallibilità dell'ente, che costituisce presupposto della fallibilità dei soci. In mancanza, non si può far gravare su di loro l'onere di verificare sul registro delle imprese il fallimento di una società che, di norma, non è esposta al fallimento". Tale dovere di convocazione condiziona la possibilità di opporre ai soci la loro qualifica sostanziale di soggetti fallibili, nell'eventuale giudizio introdotto in via successiva ex art. 147. In difetto di tale convocazione, il relativo accertamento potrà essere effettuato, *incidenter tantum*, al mero scopo di decidere il fallimento in estensione dei singoli soci. In ogni caso, sarà sempre possibile accertare che il soggetto fallendo, pur se non convocato nel precedente giudizio in qualità di socio, ha di fatto pienamente esercitato il suo diritto di difesa, come nel caso in cui sia stato convocato o comunque sia intervenuto nel giudizio sul fallimento della società semplice nella qualità di rappresentante legale dell'ente, o nelle ipotesi in cui abbia proposto reclamo contro la pronuncia dichiarativa del fallimento della società semplice senza opporsi all'accertamento della fallibilità dell'ente, ovvero risultando soccombente sul punto.

6.12. Il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari

6.12.1. L'inutilizzabilità in giudizio dei soli elementi informativi, richiesti dall'amministrazione finanziaria e non esibiti o trasmessi, che abbiano un contenuto univocamente favorevole al contribuente (l'interpretazione adeguatrice della Corte)

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 137, l'analogia voce in *Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie*.

6.13. Il patrocinio a spese dello Stato

6.13.1. La funzione di rimuovere le difficoltà economiche all'esercizio della difesa (i limiti della manifesta irragionevolezza e del rispetto del nucleo intangibile del diritto dei non abbienti)

"La funzione del patrocinio a spese dello Stato è quella di rimuovere, in armonia con l'art. 3, secondo comma, Cost., le difficoltà di ordine economico che possono opporsi (...) al concreto esercizio del diritto di difesa". Esso è "inviolabile nel suo nucleo intangibile": ciò "a garanzia dell'accesso alla tutela giurisdizionale conformando il legislatore gli istituti nel modo che reputa più opportuno, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate (sentenze nn. 110 del 2024, 228 del 2023, 166 del 2022, 80 e 47 del 2020, 97 del 2019; ordinanza n. 3 del 2020). Così la sentenza n. 58.

6.13.2. L'approdo a una disciplina di carattere generale anche per la materia civile, racchiusa nel testo unico sulle spese di giustizia, fondata sul presupposto della non abbenza e ancora distinta dalla regolamentazione del settore penale

La sentenza n. 58 ha rammentato che, "a fronte della rilevata inadeguatezza della disciplina del patrocinio a spese dello Stato in materia civile" (sentenza n. 80 del 2020), il legislatore è intervenuto per

porre una nuova e più ampia disciplina con la legge n. 134 del 2001, che ha esteso la portata della legge n. 217 del 1990 (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti) al patrocinio a spese dello Stato nei giudizi civili e amministrativi. Di seguito, allo scopo di procedere a un riordino della materia delle spese di giustizia, è stato adottato il d.P.R. n. 115 del 2002, che ha abrogato il complesso delle precedenti disposizioni, dettando una disciplina di carattere generale e realizzando, così, il definitivo passaggio all'attuale sistema del patrocinio a spese dello Stato. Ma, oltre alla previsione di norme generali, questa, pur ampia, regolamentazione, conserva ancora una netta distinzione tra disposizioni particolari sul patrocinio a spese dello Stato nel processo penale e quelle nel processo civile, amministrativo, contabile e tributario. In particolare, “nel contesto del t.u. spese di giustizia, nel settore civile l'ammissione al patrocinio, rispondendo ad un preciso vincolo costituzionale, posto dal comma terzo dell'art. 24 Cost., si radica sul presupposto della non abbienza” (ordinanza n. 160 del 2006) ed è subordinata, “oltre che alla non manifesta infondatezza della pretesa, demandata in prima battuta al vaglio del locale consiglio dell'ordine forense, alla titolarità di un reddito non superiore ad una determinata soglia”, da comprovare documentalmente da parte dell'interessato, tenuto personalmente a sottoscrivere l'istanza di ammissione, altrimenti inammissibile.

6.13.3. L'obbligo, per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea già residenti in Italia, di corredare l'istanza di ammissione, per la verifica dei redditi prodotti all'estero, con la certificazione dell'autorità consolare

La sentenza n. 119 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, censurato, in relazione agli artt. 3 e 24, commi secondo e terzo, Cost., nella parte in cui, ai fini dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, per la verifica dei redditi prodotti all'estero, richiede ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea che l'istanza di ammissione sia corredata con la certificazione dell'autorità consolare, anche quando si tratti di persone residenti in Italia già nell'anno di riferimento per l'individuazione del requisito reddituale. Il regime differenziato previsto dalla norma trova la sua *ratio* nella difficoltà di verificare l'esistenza e l'entità dei redditi prodotti all'estero dal cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea (sentenze nn. 110 del 2024, 228 del 2023, 157 del 2021, 101 del 2012), che non sono verificabili con gli stessi strumenti utilizzabili per il cittadino italiano o di Stato appartenente all'Unione, ed è invocabile anche a fronte della residenza pluriennale in Italia. Se, in generale, il criterio della cittadinanza non è funzionale all'accertamento del reddito della persona residente in Italia, e perciò iscritta all'anagrafe tributaria, esso risulta tuttavia coerente nel contesto della disciplina del patrocinio a spese dello Stato, nel quale la stessa nozione di reddito rilevante ai fini del requisito della “non abbienza” non coincide con quella di reddito fiscale. Tale requisito, infatti, non può essere presunto e riguarda la condizione economica complessiva della persona, comprendente qualsiasi risorsa e non soltanto i redditi da lavoro, di regola prodotti nel luogo in cui si vive. A tal fine, si deve dunque tenere conto dei redditi non assoggettati a imposta, perché non rientranti nella base imponibile o perché esenti, dei redditi da attività illecite, dei redditi per i quali è stata elusa l'imposizione fiscale e, più in generale, di tutte le risorse di cui il soggetto che aspira al beneficio possa disporre, compresi gli aiuti economici, significativi e non saltuari, in qualsiasi forma a lui prestati da familiari o terzi (sentenze nn. 382 del 1995 e 144 del 1992; ordinanze nn. 153 del 2016 e 386 del 1998). La disciplina del patrocinio a spese dello Stato non è tuttavia strutturata in funzione degli accertamenti fiscali e si limita a prevedere strumenti che garantiscano la veridicità di quanto dichiarato dalla persona che chiede di essere ammessa al beneficio. L'onere posto a carico dell'istante – attenuato dalla sentenza n. 157 del 2021 per il profilo dell'impossibilità relativa di produrre la documentazione richiesta – è circoscritto alla certificazione della condizione di “non abbienza”, poiché la garanzia del patrocinio deve essere assicurata in tempi brevi e sarebbe incompatibile con controlli e indagini di una qualche durata sull'effettivo reddito dell'istante. Tanto premesso, il sistema configurato dal legislatore, all'interno di una cornice necessariamente ispirata al principio di leale collaborazione, fa perno sull'autorità consolare per rendere effettivo e non virtuale il controllo delle dichiarazioni rese dalla persona che invoca il beneficio. La verifica della situazione reddituale è infatti decisiva per evitare che il riconoscimento del diritto di difesa dei non abbienti si risolva in un'eccessiva compressione dell'interesse alla corretta allocazione delle risorse statali (sentenze nn. 228 del 2023, 157 del 2021, 47 del 2020). Tale sistema, peraltro, agevola anche l'interessato, il quale non è costretto a corredare l'istanza con plurime certificazioni, rilasciate da differenti amministrazioni dello Stato competente (sentenze nn. 228 del 2023 e 219 del 1995).

6.14. L'equa riparazione

6.14.1. Il termine di ragionevole durata delle procedure concorsuali, fissato normativamente in sei anni ed estensibile a sette, secondo il diritto vivente, nei casi di particolare complessità

La sentenza n. 102 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, 117, primo comma, Cost. e 6 CEDU, nella parte in cui non prevede, con riguardo alle procedure concorsuali, che, valutata la complessità del processo presupposto, il giudice possa ritenerne non irragionevole la durata anche nell'ipotesi di superamento del termine di sei anni, ritenuto estensibile a sette dal diritto vivente nei casi di particolare complessità. Le questioni muovevano dall'erroneo presupposto interpretativo secondo cui, superati i sei anni, il protrarsi della procedura concorsuale produrrebbe sempre e comunque la lesione del diritto alla sua ragionevole durata. La giurisprudenza di legittimità ha reputato "tollerabile" una durata di sette anni per le procedure concorsuali di notevole complessità seguendo le indicazioni della Corte EDU, che trovavano applicazione già prima dell'intervento legislativo che ha fissato i termini di durata ragionevole. Il giudice dell'equa riparazione deve dare conto delle ragioni della "notevole complessità" della procedura, desunte dalla giurisprudenza convenzionale (quali il numero dei creditori, la particolare natura o situazione dei beni da liquidare, la proliferazione di giudizi connessi, la pluralità di procedure concorsuali interdipendenti). Secondo la sentenza n. 36 del 2016, il giudice "non ha discrezionalità nella determinazione della congruità del termine di ragionevole durata (...), fermo restando che, in presenza delle anzidette caratteristiche, è tollerabile una durata della procedura concorsuale fino a sette anni". In ogni caso, "i termini di durata fissati nel comma 2-*bis* non si sottraggono al sindacato di costituzionalità sul profilo della loro congruità", che "va valutata avendo come punto di riferimento la giurisprudenza della Corte EDU". Tali termini "non costituiscono meri parametri di riferimento, bensì termini inderogabili con i quali il legislatore ha sottratto alla discrezionalità giudiziaria la determinazione della ragionevole durata, per affidarla invece a una previsione legale di carattere generale". L'art. 6 CEDU, "il cui significato si forma attraverso la costante giurisprudenza della Corte europea" (sentenze nn. 348 e 349 del 2007), "preclude al legislatore nazionale, che abbia deciso di disciplinare legalmente i termini di ragionevole durata dei processi ai fini dell'equa riparazione, di consentire una durata complessiva del procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001 pari a quella tollerata con riguardo agli altri procedimenti civili di cognizione, anziché modellarla sul calco dei più brevi termini indicati dalla stessa Corte di Strasburgo e recepiti dalla giurisprudenza nazionale". Confermando tali principi, la sentenza n. 205 del 2023 ha dichiarato non fondate le questioni relative all'equiparazione della durata dei procedimenti di protezione internazionale a quella di ogni altro procedimento civile di cognizione, rilevando l'assenza di elementi da cui desumere che i primi debbano avere uno statuto differenziato, quanto alla durata, rispetto agli altri giudizi di cognizione. Se "il termine di ragionevole durata fissato dal legislatore nazionale è modellato sulla giurisprudenza della Corte EDU, non sono ravvisabili violazioni del parametro convenzionale". Alla luce del temperamento introdotto dal diritto vivente per le procedure più complesse, è stato disatteso l'argomento dell'irrazionale coincidenza tra il termine di ragionevole durata fissato per le procedure concorsuali e quello previsto per la durata complessiva dei giudizi di cognizione. Inoltre, il diritto all'equo indennizzo non sorge automaticamente per effetto del solo superamento dei termini di durata. In virtù dell'art. 2, comma 2, della legge n. 89 del 2001, il giudice dell'equa riparazione deve valutare una serie di elementi in base ai quali può ritenere insussistente il diritto all'indennizzo, nonostante l'oggettiva durata del giudizio presupposto: in particolare, l'indennizzo è escluso quando la parte abbia provocato il ritardo con comportamenti dilatori. Infine, la quantificazione dell'indennizzo è rimessa al giudice ed è calibrata sul caso concreto. Con riferimento specifico alle procedure concorsuali, il giudice dell'equa riparazione deve computare la durata della procedura presupposta a partire dall'accertamento del diritto di credito e fino a quando il creditore sia stato integralmente soddisfatto o, in caso di mancato pagamento per incapacienza, fino al decreto di chiusura del fallimento. Non è invece previsto che possa essere sottratto dal computo il tempo occorso per attività, quali gli interventi di bonifica e risanamento ambientale, che si siano rese necessarie nel corso della procedura. La "mancanza di strumenti normativi di coordinamento tra le esigenze riconducibili, da un lato, alla tutela dell'ambiente e, dall'altro lato, alla definizione della procedura concorsuale in tempi ragionevoli, integra il deficit di regolazione che rientra tipicamente nel novero delle disfunzioni organizzative in grado di produrre l'irragionevole durata, e di cui lo Stato è chiamato a rispondere *ex post*

attraverso il riconoscimento dell'equo indennizzo a chi, come i creditori concorsuali, abbia patito l'irragionevole durata della procedura". Quanto al fatto che dal computo del termine è esclusa la sottrazione del tempo occorso per la definizione dei giudizi collegati, gli artt. 43 e 118 della legge fallimentare (come modificati dal d.l. n. 83 del 2015 e applicabili anche alle procedure pendenti) prevedono che le controversie di cui è parte un fallimento sono trattate con priorità e consentono, a certe condizioni, la chiusura della procedura in pendenza di giudizi. Significativamente, il legislatore non ha modificato la legge n. 89 del 2001, ma ha rivolto l'attenzione alla disciplina concorsuale, con una scelta confermata dal codice della crisi d'impresa (d.lgs. n. 14 del 2019), orientato alla rapida definizione delle fasi della procedura che precedono la liquidazione dell'attivo. Infine, si è negato che la norma censurata indurrebbe gli organi della procedura a non promuovere i giudizi recuperatori, con pregiudizio dei diritti dei creditori concorsuali. La responsabilità per il ritardo con cui siano stati soddisfatti i creditori ovvero, in caso di incapacienza, sia stata chiusa la procedura, esula dalle finalità perseguite dai rimedi per la violazione del termine della ragionevole durata del processo. Tale responsabilità "trova appropriata ed effettiva risposta nel ricorso ad altre azioni e in altre sedi (...), ove si accertino condotte gravemente negligenti, e dunque non consegue per il solo oggettivo ritardo" (sentenza n. 249 del 2020).

Sezione II

I rapporti etico sociali

1. Famiglia e filiazione

1.1. La duttilità della nozione costituzionale di famiglia

La nozione di famiglia “non si può ritenere cristallizzata con riferimento all’epoca in cui la Costituzione entrò in vigore, perché è dotata della duttilità propria dei principi costituzionali e, quindi, va (...) interpretata tenendo conto non soltanto delle trasformazioni dell’ordinamento, ma anche dell’evoluzione della società e dei costumi (sentenza n. 138 del 2010, che ha rigettato la possibilità di ascrivere le unioni tra persone dello stesso sesso all’art. 29 Cost., ma le ha annoverate tra le formazioni sociali di cui all’art. 2 Cost.)”. Così la sentenza n. 69.

1.2. La tendenza ordinamentale al riconoscimento dell’equivalenza dei genitori rispetto ai compiti di cura, mantenimento e educazione dei figli

La sentenza n. 52 ha evidenziato che “lo stadio attuale del quadro ordinamentale (...) – anche per effetto della mutata sensibilità sociale – tende ormai a riconoscere l’equivalenza delle due figure genitoriali rispetto ai compiti di cura, mantenimento ed educazione dei figli. Ciò, in particolare, in materia lavoristica e previdenziale”, ove – per effetto anche degli stimoli della Corte (sentenze nn. 179 del 1993, 341 del 1991, 1 del 1987) – “si sono riconosciuti spazi sempre più ampi al ruolo del padre rispetto a tali compiti, categorizzabili al tempo stesso come doveri e diritti di entrambi i genitori (art. 30, primo comma, Cost.)”.

1.3. Il principio di unicità dello stato di figlio

“In parallelo alla considerazione della centralità dell’interesse del minore, si è venuta delineando, strettamente correlata allo stesso, l’affermazione dell’unicità dello stato di figlio, quale principio ispiratore della riforma della filiazione, introdotta nel biennio 2012-2013, compendiato dal nuovo art. 315 cod. civ. per cui tutti i figli hanno lo stesso stato giuridico. In forza di tale principio tutte le forme di filiazione riconosciute dal nostro ordinamento (all’interno del matrimonio, fuori del matrimonio, adottiva nelle sue varie forme) godono della medesima considerazione, con riferimento sia alle situazioni giuridiche soggettive imputate al figlio (...), sia alla sua posizione nella rete formale dei rapporti familiari”. All’unicità dello stato di figlio si ricollega anche la declaratoria di illegittimità della norma che vietava il riconoscimento dei figli nati da incesto (sentenza n. 494 del 2002), in quanto “tale disposizione precludeva loro l’acquisizione di un pieno *status filiationis* in ragione soltanto della condotta penalmente illecita dei loro genitori (sentenza n. 33 del 2021); preclusione al riconoscimento ritenuta giustificata solo se e nella misura in cui il riconoscimento medesimo fosse contrario all’interesse in concreto del minore. La preclusione non poteva legittimamente fondarsi, per converso, sulla mera illiceità penale della condotta dei genitori, la quale, peraltro, finirebbe col coinvolgere ingiustificatamente soggetti totalmente privi di responsabilità, come sono i figli di genitori incestuosi, meri portatori delle conseguenze del comportamento dei loro genitori e designati dalla sorte a essere involontariamente, con la loro stessa esistenza, segni di contraddizione dell’ordine familiare”. Così la sentenza n. 68.

1.4. L’irrelevanza, ai fini della dichiarazione giudiziale di paternità, del mutamento di sesso di chi abbia dato il proprio apporto alla procreazione fornendo il gamete maschile, crioconservato prima della rettificazione anagrafica e impiegato all’estero per la fecondazione omologa

La sentenza n. 155 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 12, commi 2, 9 e 10, della legge n. 40 del 2004, impugnati, in riferimento agli artt. 2, 3, 31, secondo comma, 32, primo comma, 117, primo comma, Cost., 8 e 14 CEDU, 2, par. 1, 17, 23 e 26 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, 2, 3 e 9 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, nella parte in cui, limitando l’accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle sole coppie di

sesso diverso, impedirebbero che vi possa ricorrere una coppia formata da componenti dello stesso sesso allo scopo di consentire la fecondazione omologa tra il gamete maschile di uno di essi (crioconservato prima della rettificazione di attribuzione di sesso, quando la coppia era formata da componenti di sesso diverso) e il gamete femminile dell'altro e sanzionerebbero chiunque applichi tali tecniche a coppie omosessuali. Invero, le questioni "non toccano in alcun modo il profilo dell'aspirazione alla genitorialità, ma riguardano l'interesse del figlio nato in Italia da PMA praticata all'estero al riconoscimento, in particolare, anche da parte del genitore che ha fornito il gamete maschile, poi divenuto donna". Le disposizioni che disciplinano le condizioni per il riconoscimento dei figli nati fuori dal matrimonio e per la dichiarazione giudiziale di paternità e maternità sono costituite dagli artt. 250 e 269 cod. civ. In mancanza di matrimonio, non operando la presunzione di paternità, l'accertamento della filiazione avviene tramite un atto volontario o, in difetto, attraverso un accertamento giudiziale. La dichiarazione di paternità o maternità disciplinata dall'art. 269 cod. civ. è l'istituto teso a garantire al figlio nato fuori del matrimonio e non riconosciuto spontaneamente il diritto a conseguire, comunque, il proprio *status*. Il rimettente ha censurato, invece, gli artt. 5 e 12 della legge n. 40 del 2004 che hanno a oggetto il diverso profilo dell'accesso alle tecniche di PMA, disciplinando, rispettivamente, le condizioni soggettive di accesso e le sanzioni poste a presidio dei divieti ivi previsti; e non si è così confrontato adeguatamente con il complessivo quadro normativo. Le questioni sono state prospettate sull'erroneo presupposto che il divieto di accesso alle tecniche di PMA per le coppie omosessuali precluda al soggetto che, nell'ambito di una fecondazione omologa, ha fornito il proprio contributo maschile alla procreazione ed è poi divenuto donna di procedere al riconoscimento delle figlie e, correlativamente, di essere potenziale destinatario della relativa dichiarazione giudiziale di paternità. Vertendo il giudizio *a quo* sull'attribuzione dello *status* di figlio delle due minori già nate, il giudice doveva confrontarsi unicamente con le indicazioni legislative sui presupposti per l'accoglimento della dichiarazione giudiziale di paternità. L'assetto codicistico "pone come presupposto (necessario e sufficiente) per l'accoglimento dell'istanza di dichiarazione giudiziale di paternità l'accertamento del legame biologico tra genitore e figlio": l'art. 269 attribuisce la paternità naturale in base al mero dato biologico. Al fine di accogliere la domanda di dichiarazione giudiziale di paternità, il rimettente era chiamato unicamente ad accertare il dato biologico dell'apporto alla procreazione (nel caso di specie, pacifico) e nessun rilievo ostativo poteva assumere la normativa censurata. D'altronde, "rispetto alla sussistenza del legame biologico tra genitore e figlio (rappresentato, nel caso in esame, dall'aver fornito i gameti maschili) non incide la vicenda del (successivo) mutamento di sesso di colui che ha dato il proprio apporto alla procreazione".

1.5. La procreazione medicalmente assistita

1.5.1. Il rimedio ai problemi riproduttivi derivanti da sterilità o infertilità umana quale finalità originaria della legge n. 40 del 2004 (il controllo di ragionevolezza e di proporzionalità esercitato dalla Corte; l'emersione dell'ulteriore finalità di prevenire la trasmissione di gravi malattie genetiche)

La sentenza n. 69 ha ricostruito "i tratti caratterizzanti la disciplina della procreazione medicalmente assistita, evidenziando la *ratio* ispiratrice dei diversi interventi" della Corte. "La legge n. 40 del 2004 è stata plasmata intorno alla finalità di porre rimedio ai problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana". Il ricorso alle tecniche di PMA "viene consentito solo se sia constatata l'impossibilità di rimuovere altrimenti le cause impeditive della procreazione e sempre che la sterilità o infertilità derivino da una causa accertata e certificata da atto medico o – qualora siano inspiegate – vengano documentate da atto medico". La richiamata finalità si riflette sui requisiti soggettivi previsti dall'art. 5 per l'accesso alle tecniche: "coppie di sesso diverso, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi", maggiorenni, coniugate o conviventi, "rispetto alle quali sia stato effettuato l'accertamento di sterilità o infertilità patologiche". Dalla sua entrata in vigore, la legge "è stata sottoposta, numerose volte, al vaglio di legittimità costituzionale: talora rispetto a norme che, nel perseguire la *ratio* della disciplina, sono apparse lesive dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità, nonché di diritti fondamentali, talaltra rispetto a norme che, proprio nel riflettere la sua finalità, sono state ritenute irragionevolmente restrittive delle potenzialità insite nelle tecniche di PMA e lesive di diritti fondamentali". Nella prima prospettiva si inquadra la sentenza n. 151 del 2009, che, a tutela della salute della donna, ha dichiarato illegittimo l'art. 14, nella parte in cui prevedeva, al comma 2, l'unico e contemporaneo impianto di un numero di embrioni non superiore a tre, nonché nella parte in cui non prevedeva, al comma 3, che il trasferimento degli

embrioni, da realizzare non appena possibile, dovesse essere effettuato senza pregiudizio della salute della donna. Nel medesimo solco si colloca la sentenza n. 162 del 2014, che ha sancito l'illegittimità dell'art. 4, comma 3, nella parte in cui stabilisce il divieto del ricorso a tecniche di PMA di tipo eterologo, qualora sia stata diagnosticata una patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute e irreversibili. "Simile divieto è apparso un impedimento non soltanto irragionevole rispetto allo scopo di fare fronte proprio alle patologie più gravi, ma anche non proporzionato rispetto all'obiettivo di garantire una tutela al futuro nato. L'interesse di quest'ultimo ad avere il patrimonio genetico di entrambi i genitori è stato ritenuto, infatti, privo di rilievo costituzionale, mentre quello a conoscere le proprie origini genetiche è stato affidato alla tutela offerta dalla disciplina prevista in materia di adozione". Agli interventi che hanno "rimosso divieti irragionevoli e sproporzionati nel perseguire lo scopo della legge" si affianca una prima decisione che ha accolto censure volte a sindacare la ragionevolezza delle stesse norme che riflettono la finalità con cui la legge delimita e conforma la regolamentazione delle tecniche di PMA. In particolare, sono stati dichiarati illegittimi, per violazione degli artt. 3 e 32 Cost., gli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, nella parte in cui non consentivano l'accesso alla PMA anche alle coppie fertili se portatrici di gravi malattie genetiche trasmissibili, accertate da apposite strutture pubbliche (sentenza n. 96 del 2015, seguita dalla sentenza n. 229 del 2015, che è intervenuta sull'apparato sanzionatorio correlato al divieto di effettuare diagnosi preimpianto). "L'estensione delle finalità della legge – dalla sola cura della sterilità o infertilità patologiche alla prevenzione del rischio di trasmissione di gravi malattie genetiche – è stata motivata, sulla scia di una pronuncia della Corte EDU (sentenza 28 agosto 2012, Costa e Pavan contro Italia), con l'esigenza di evitare, a tutela della salute della madre, il possibile ricorso, innegabilmente più traumatico, alla interruzione volontaria (anche reiterata) di gravidanze naturali". Di contro, la Corte ha rigettato questioni concernenti l'altra disposizione che riflette le finalità perseguite dalla legge, ovvero l'art. 5. La sentenza n. 221 del 2019 ha dichiarato non fondate, in riferimento agli artt. 2, 3, 31, secondo comma, 32, primo comma, 117, primo comma, Cost., 8 e 14 CEDU – le questioni di legittimità costituzionale del citato art. 5, nella parte in cui non consente l'accesso alla PMA a coppie dello stesso sesso e, nello specifico, a coppie di donne; nonché le censure poste sull'art. 12, commi 2, 9 e 10, concernenti le previsioni sanzionatorie per il mancato rispetto dei criteri di accesso. La Corte "ha escluso di poter intervenire estendendo la funzione delle tecniche di PMA da mero rimedio per le sterilità e infertilità patologiche a via di accesso alla procreazione per i casi di infertilità fisiologica. A fronte di un intervento che avrebbe significativamente mutato la stessa *ratio* di una disciplina coinvolgente temi eticamente sensibili (sentenza n. 162 del 2014)", "ha ritenuto di competenza primaria (...) del legislatore (sentenza n. 347 del 1998) individuare un ragionevole punto di equilibrio fra le contrapposte esigenze, nel rispetto della dignità della persona". Di conseguenza, "ha reputato di poter verificare solo che la scelta legislativa non violi in maniera manifesta il principio di ragionevolezza, il che è stato negato con riferimento all'art. 5 (...) volto ad assicurare al bambino che deve ancora nascere quelle che, secondo la (...) valutazione normativa e alla luce degli apprezzamenti correnti nella comunità sociale, appaiono, in astratto, come le migliori condizioni di partenza". In pari tempo, "ha escluso di poter limitare un proprio eventuale intervento all'ipotesi in cui entrambe (o almeno una fra) le donne della coppia, oltre a incontrare l'impedimento a procreare correlato alla mancanza del presupposto della diversità di sesso, risultino affette da cause di sterilità o infertilità patologiche". Infatti, "mentre la presenza di patologie riproduttive è un dato significativo nell'ambito della coppia eterosessuale, in quanto fa venir meno la sua normale fertilità, viceversa, rappresenta una variabile irrilevante (...) nell'ambito della coppia omosessuale, la quale sarebbe infertile in ogni caso".

1.5.2. Il consenso al ricorso alle tecniche procreative quale adeguato fondamento del vincolo e della responsabilità genitoriale

La sentenza n. 68 ha osservato che, con l'affermarsi delle tecniche di procreazione medicalmente assistita, la relazione tra genitore e minore "ha visto emergere una responsabilità scaturente dalla volontà che porta alla nascita una persona che altrimenti non sarebbe nata (sentenza n. 127 del 2020) e che implica il diritto del nato a vedersi riconosciuto come figlio di chi quella nascita ha voluto". La possibilità che il vincolo genitoriale scaturisca da un atto di assunzione di responsabilità "è, del resto, coerente con l'essenza stessa del rapporto genitori-figli che, anche quando sorga dal fatto naturale della procreazione, comporta una assunzione di responsabilità, come testimonia emblematicamente il passaggio dalla potestà alla responsabilità genitoriale (art. 316 cod. civ.). Questa costituisce piena e appropriata attuazione del principio sotteso all'art. 30 Cost.", in cui la Corte già individuava "gli obblighi di mantenimento ed

educazione della prole, derivanti dalla qualità di genitore” (sentenze nn. 32 del 2021, 308 del 2008, 394 del 2005). “Tale responsabilità e gli obblighi a essa correlati si giustificano proprio alla luce della riconducibilità della nuova vita alla volontà di coloro che intraprendono il percorso genitoriale; volontà che, nel caso della procreazione diversa da quella naturale, si svela e si esprime attraverso il consenso prestato al ricorso alle tecniche di PMA (sentenza n. 161 del 2023)”, cui va ricondotta la responsabilità conseguentemente assunta da entrambi i soggetti che hanno deciso di accedervi (sentenze nn. 230 del 2020 e 237 del 2019). “Tanto si desume sia dall’art. 8 della legge n. 40 del 2004 – ai sensi del quale i nati a seguito di un percorso di fecondazione medicalmente assistita hanno lo stato di figli nati nel matrimonio o di figli riconosciuti della coppia che questo percorso ha avviato – sia dal successivo art. 9 (...) che, con riguardo alla fecondazione di tipo eterologo – vietata nell’originario impianto della legge (...), ma oggi consentita nei casi indicati (...) con le sentenze n. 96 del 2015 e n. 162 del 2014 –, coerentemente stabilisce che il coniuge o il convivente (della madre naturale), pur in assenza di un suo apporto biologico, non possa, comunque, poi esercitare l’azione di disconoscimento della paternità né l’impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità (sentenza n. 237 del 2019); in tal modo sancendo l’impossibilità di sottrarsi alle conseguenze derivanti dalla decisione di intraprendere un percorso genitoriale con il ricorso alla PMA”. Infatti, il divieto d’impugnare il riconoscimento è “volto a sottrarre il destino giuridico del figlio ai mutamenti di una volontà che, in alcuni casi particolari e a certe condizioni, tassativamente previste, rileva ai fini del suo concepimento” (sentenza n. 127 del 2020). Il sistema che si è venuto delineando nel tempo, avuto riguardo tanto all’impianto originario della legge n. 40 del 2004, quanto ai successivi interventi della Corte, “prevede che il riconoscimento dello stato di figlio nato all’esito del ricorso alle tecniche di PMA possa, a certe condizioni, prescindere dal rispetto delle condizioni di accesso contemplate dall’ordinamento. Il consenso ha un valore tale da rappresentare un adeguato fondamento per il sorgere della responsabilità genitoriale anche in ipotesi di scissione tra identità biologica e identità giuridica, fondata, in base all’art. 6 della legge n. 40 del 2004, sul consenso comune al progetto di genitorialità, ritenuto titolo idoneo a fondare lo *status filiationis* (sentenza n. 162 del 2014)”. Dal comune impegno volontariamente assunto discendono i doveri inerenti alla responsabilità genitoriale. La legge non definisce tale responsabilità ma l’art. 147 cod. civ. prevede “i doveri dei coniugi verso i figli, individuandoli negli obblighi di mantenere, istruire, educare e assistere moralmente i figli, nel rispetto delle loro capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni. La norma ripete la formula dell’art. 30, primo comma, Cost.” e dal loro combinato disposto “si evince il nucleo di detta responsabilità, che si collega all’obbligo dei genitori di assicurare ai figli un completo percorso educativo, garantendo loro il benessere, la salute e la crescita anche spirituali, secondo le possibilità socioeconomiche dei genitori stessi (sentenza n. 31 del 2012). A tali doveri corrisponde un insieme di diritti in capo al figlio”, articolati “nel diritto di essere mantenuto, educato, istruito e assistito moralmente dai genitori, nel rispetto delle sue capacità, delle sue inclinazioni naturali e delle sue aspirazioni; nel diritto di crescere in famiglia e di mantenere rapporti significativi con i parenti (...) e nel diritto di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, di ricevere cura, educazione, istruzione e assistenza morale da entrambi e di conservare rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale”.

1.5.3. La (illegittima) preclusione dell’attribuzione al nato in Italia, a seguito di PMA eterologa praticata all’estero da una coppia di donne, dello stato di figlio riconosciuto anche della madre intenzionale, che abbia espresso il consenso alla pratica fecondativa e all’assunzione della responsabilità genitoriale (sentenza susseguente a monito inascoltato)

La sentenza n. 68 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, 3 e 30 Cost., dell’art. 8 della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui non prevede che pure il nato in Italia da donna che ha fatto ricorso all’estero, in osservanza delle norme ivi vigenti, a tecniche di procreazione medicalmente assistita ha lo stato di figlio riconosciuto anche della donna che, del pari, ha espresso il preventivo consenso al ricorso alle tecniche medesime e alla correlata assunzione di responsabilità genitoriale. Le questioni si collocano “su un piano differente da quello dell’aspirazione alla genitorialità da parte delle coppie omosessuali”, rispetto alla quale la sentenza n. 221 del 2019 ha ritenuto “non eccedente il margine di discrezionalità la scelta del legislatore di precludere loro l’accesso alle tecniche procreative”; del pari estranei “sono i profili legati alla filiazione da modalità della gestazione per altri” (maternità surrogata). Con l’affermarsi delle tecniche di PMA, la relazione tra genitore e minore ha visto emergere una responsabilità scaturente dalla “volontà che porta alla nascita una persona che altrimenti non sarebbe

nata” e “che implica il diritto del nato a vedersi riconosciuto come figlio di chi quella nascita ha voluto”. Dal principio del miglior o primario interesse del minore, dotato di fondamento costituzionale e di rilevanza internazionale, deriva poi che, qualora vi sia una coppia di persone che ha intrapreso il percorso genitoriale, “non è sufficiente il solo riconoscimento del rapporto con la madre biologica, sussistendo il diritto del minore di mantenere un rapporto con entrambi i genitori (sentenza n. 102 del 2020), diritto riconosciuto a livello di legislazione ordinaria” (artt. 315-*bis*, commi primo e secondo, e 337-*ter*, primo comma, cod. civ.) e affermato da plurimi strumenti internazionali e dell’Unione europea (artt. 8, comma 1, della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e 24, par. 3, CDFUE). Ciò che è in discussione “è unicamente l’interesse del minore a che sia affermata in capo a costoro la titolarità giuridica di quel fascio di doveri funzionali ai suoi interessi che l’ordinamento considera inscindibilmente legati all’esercizio di responsabilità genitoriali”. A tali doveri “non è pensabile che costoro possano *ad libitum* sottrarsi”. In parallelo, e in stretta correlazione con la centralità dell’interesse del minore, si è venuta delineando l’affermazione dell’unicità dello stato di figlio, quale principio ispiratore della riforma della filiazione, introdotta nel biennio 2012-2013, compendiato dal nuovo art. 315 cod. civ. per cui tutti i figli hanno lo stesso stato giuridico. Nel quadro degli indicati principi, il carattere omosessuale della coppia che ha avviato il percorso genitoriale “non può costituire impedimento allo stato di figlio riconosciuto per il nato. L’orientamento sessuale, infatti, non evoca scenari di contrasto con principi e valori costituzionali (sentenza n. 32 del 2021), né incide di per sé sull’idoneità all’assunzione di responsabilità genitoriale (sentenza n. 33 del 2021)”. Un’inidoneità genitoriale, in sé, della coppia omosessuale è stata esclusa dalla Corte che, in linea con la giurisprudenza di legittimità, ha affermato che “non esistono neppure certezze scientifiche o dati di esperienza in ordine al fatto che l’inserimento del figlio in una famiglia formata da una coppia omosessuale abbia ripercussioni negative sul piano educativo e dello sviluppo della personalità del minore” (sentenze nn. 79 del 2022, 32 del 2021, 230 del 2020, 221 del 2019). “Va da sé che anche con riferimento alla omogenitorialità – come per qualsivoglia figura genitoriale – è possibile ricorrere agli strumenti predisposti dall’ordinamento nell’interesse in concreto del minore in caso di incapacità dei genitori ad assolvere i loro compiti, così come agli strumenti previsti per le ipotesi di difetto di veridicità delle dichiarazioni rese innanzi all’ufficiale di stato civile e di contestazione dei presupposti di riconoscimento dello *status*”. La centralità dell’interesse del minore, raccordata con la responsabilità dei genitori che hanno legittimamente avviato di comune accordo il percorso di PMA, “richiede di individuare in concreto quale sia il livello di protezione di tale interesse e quali siano le condizioni perché al nato possa essere riconosciuto lo stato di figlio anche della madre intenzionale”. L’interesse del minore “consiste nel vedersi riconoscere lo stato di figlio di entrambe le figure – la madre biologica e la madre intenzionale – che abbiano assunto e condiviso l’impegno genitoriale attraverso il ricorso a tecniche di procreazione assistita. Il riconoscimento, per sua natura, opera da subito e indipendentemente dalle vicende della coppia e da eventuali mutamenti, al momento della nascita, della stessa volontà delle due donne che hanno fatto ricorso alla PMA e in particolare della madre intenzionale”. La sentenza n. 32 del 2021 ha individuato, nella vigente legislazione, “la sussistenza di un *vulnus*, alle garanzie del nato da PMA praticata da una coppia di donne, nella disciplina che consente l’attribuzione dello stato di figlio della sola madre biologica, sottolineando una preoccupante lacuna dell’ordinamento nel garantire tutela ai minori e ai loro migliori interessi intesi come necessaria permanenza dei legami affettivi e familiari, anche se non biologici, e riconoscimento giuridico degli stessi, al fine di conferire certezza alla costruzione dell’identità personale”. Il riconoscimento formale dello *status filiationis* integra un diritto che è “elemento costitutivo dell’identità personale”, protetta, oltre che dagli artt. 7 e 8 della Convenzione sui diritti del fanciullo, dall’art. 2 Cost. La necessità di una “diversa tutela del miglior interesse del minore, in direzione di più penetranti ed estesi contenuti giuridici del suo rapporto con la madre intenzionale, che ne attenui il divario tra realtà fattuale e realtà legale, era stata poi evidenziata con la sentenza n. 230 del 2020 e (...) ribadita dalla sentenza n. 32 del 2021”, ove si è sottolineato che i minori, “destinati a restare incardinati nel rapporto con un solo genitore, proprio perché non riconoscibili dall’altra persona che ha costruito il progetto procreativo, vedono gravemente compromessa la tutela dei loro preminenti interessi”. L’attuale disciplina dell’adozione in casi particolari *ex art. 44, comma 1, lett. d)*, della legge n. 184 del 1983, in favore del partner dello stesso sesso del genitore biologico, appare “insufficiente per sanare il *vulnus* all’identità personale e all’interesse del minore a vedersi riconosciuto lo stato di figlio”. È vero che “è intervenuta una significativa attenuazione di due dei profili di criticità dell’adozione non legittimante”, ad opera della giurisprudenza costituzionale e di legittimità: la mancata previsione di alcun rapporto civile tra l’adottato e i parenti dell’adottante

(sentenza n. 79 del 2022); la precisazione che il rifiuto dell'assenso all'adozione, da parte del genitore biologico, è ragionevole e può sortire effetti preclusivi soltanto se espresso nell'interesse del minore, quando non si sia realizzato tra quest'ultimo e il genitore d'intenzione quel legame esistenziale la cui tutela costituisce il presupposto dell'adozione. Tuttavia, il pur importante mutamento della disciplina dell'adozione non legittimante "non comporta (...) un decisivo ridimensionamento del deficit di tutela già ravvisato (...), dovendosi ritenere piuttosto che sussista una vera e propria inidoneità di tipo strutturale": l'acquisizione dello *status* di figlio "è fisiologicamente subordinata all'iniziativa dell'aspirante adottante e allo svolgimento di un procedimento, caratterizzato da costi, tempi e alea propri di tutti i procedimenti. Inoltre, e soprattutto, l'eventuale esito positivo del procedimento non può che spiegare effetto dal suo perfezionamento". In particolare, il coinvolgimento di servizi locali e organi di pubblica sicurezza, "se è coerente con la logica dell'istituto dell'adozione, non risponde alle esigenze del riconoscimento dello stato di figlio sin dal momento della nascita quale conseguenza che discende, come nella generalità dei casi, dal comune impegno genitoriale assunto all'inizio del relativo percorso attraverso la PMA. Ma, ciò che più rileva sul piano delle tutele, il lasso di tempo intercorrente tra la nascita e il perfezionamento dell'(eventuale) adozione lascia il minore in uno stato di incertezza e imprevedibilità in ordine al suo stato, e, quindi, alla sua identità personale, esponendolo alle vicende della coppia e comunque alla mera volontà di uno dei due soggetti, e in particolare della madre intenzionale. Infatti, l'avvio del procedimento è rimesso all'esclusiva iniziativa dell'adottante e la volontà di adottare deve permanere fino alla sua conclusione, con la conseguenza che si lascia completamente alla volontà proprio di chi ha condiviso il ricorso alla PMA di decidere se assumersi o meno gli obblighi genitoriali conseguenti alla sua scelta. Di contro, non è prevista alcuna legittimazione in capo al minore (o a chi ne ha la rappresentanza legale) né, tantomeno, in capo alla madre biologica e, più in generale, nessuno strumento di tutela è accordato agli stessi per l'eventualità in cui la madre intenzionale decida di non procedere all'adozione, sicché proprio a lei viene a essere consentito di sottrarsi ai doveri assunti al momento della decisione di intraprendere con la partner il percorso genitoriale". In caso di crisi della coppia o di morte della madre intenzionale "nessun diritto potrà configurarsi in capo al minore" nei suoi confronti. Più in generale, "l'acquisizione dello stato giuridico del nato è attualmente caratterizzato da assoluta incertezza e imprevedibilità. Sul territorio nazionale, ad oggi, si assiste a una significativa eterogeneità di comportamenti tenuti dagli ufficiali di stato civile in ordine alla decisione di iscrivere o meno il nome della madre intenzionale del nato da PMA, oltre che dai pubblici ministeri in ordine alla decisione, in caso di iscrizione, di chiedere la rettificazione dell'atto. Tale condizione di incertezza e imprevedibilità non è destinata ad avere un termine. Infatti, qualora l'ufficiale di stato civile iscriva l'atto di nascita con l'indicazione anche della madre intenzionale (e il pubblico ministero non proceda immediatamente per la rettificazione), la situazione resta soggetta a una perpetua precarietà", in quanto l'istanza di rettificazione del pubblico ministero non è soggetta a limiti temporali. L'impedimento posto dalla legge a essere sin dalla nascita riconosciuto come figlio di entrambe le donne che hanno deciso di fare ricorso a tecniche di PMA – che, nel rispetto della *lex loci*, darebbero luogo a un rapporto di filiazione con il nato all'estero, suscettibile nell'ordinamento interno di riconoscimento e trascrizione – determina il *vulnus* all'interesse del minore, già ravvisato dalla sentenza n. 32 del 2021. "Vero è che l'interesse del minore, per quanto centrale, non è un interesse tiranno, che debba sempre e comunque prevalere. Al pari di ogni interesse costituzionalmente rilevante, esso può essere oggetto di un bilanciamento in presenza di un interesse di pari rango". Ma "non è ravvisabile alcun controinteresse di peso tale da richiedere e giustificare una compressione del diritto del minore a vedersi riconosciuto il proprio stato di figlio (della madre intenzionale) automaticamente sin dal momento della nascita". Sotto tale profilo, la situazione in esame "si distingue radicalmente dall'ipotesi di ricorso alla cosiddetta maternità surrogata, in cui viene in considerazione la finalità di disincentivare il ricorso a una pratica che l'ordinamento italiano considera meritevole di sanzione penale e violativa di un principio di ordine pubblico, in quanto offende la dignità della donna" (sentenze nn. 79 del 2022, 33 del 2021, 272 del 2017). In conclusione, il mancato riconoscimento, secondo le modalità previste dall'ordinamento, al nato in Italia dello stato di figlio di entrambe le donne che, sulla base di un comune impegno genitoriale, abbiano fatto ricorso a tecniche di PMA praticate legittimamente all'estero viola l'art. 2 Cost., "per la lesione dell'identità personale del nato e del suo diritto a vedersi riconosciuto sin dalla nascita uno stato giuridico certo e stabile"; l'art. 3 Cost., "per la irragionevolezza dell'attuale disciplina che non trova giustificazione in assenza di un controinteresse"; e l'art. 30 Cost., "perché lede i diritti del minore a vedersi riconosciuti, sin dalla nascita e nei confronti di entrambi i genitori, i diritti connessi alla responsabilità genitoriale e ai conseguenti obblighi nei confronti dei figli". "Accertata la

persistenza di un *vulnus* anche rispetto al quadro normativo esaminato dalla sentenza n. 32 del 2021 e l'insussistenza di un controinteresse tale da giustificare un bilanciamento rispetto all'interesse del minore a vedersi riconosciuto automaticamente e sin dalla nascita lo *status* di figlio anche della madre intenzionale", la Corte – "venendo in rilievo l'esigenza di assicurare la tutela effettiva di diritti fondamentali, incisi dalle scelte, anche omissive, del legislatore" – non ha potuto giustificare "l'inerzia protrattasi per anni ed esimersi dal porre rimedio nell'immediato al *vulnus* riscontrato garantendo il livello di protezione che la Costituzione esige".

1.5.4. La preclusione dell'accesso alle tecniche procreative alla donna singola (il principio di precauzione nell'interesse dei futuri nati)

La sentenza n. 69 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 40 del 2004, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 32, 117, primo comma, Cost., 8 e 14 CEDU, nella parte in cui non prevede che anche la donna singola possa accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita. La discrezionalità del legislatore rinviene "un ambito di intervento elettivo nella perimetrazione teleologica" della regolamentazione dell'accesso alla PMA (sentenza n. 221 del 2019). "La materia coinvolge il delicato rapporto tra la funzione regolatoria propria del diritto e le potenzialità insite in una tecnica che, nel riguardare la procreazione, presenta rilevanti implicazioni bioetiche e incisivi riverberi sociali, riguardanti i rapporti interpersonali e familiari". Il legislatore del 2004, "nell'approntare una prima legislazione organica" (sentenza n. 45 del 2005), "volta a sottrarre la procreazione medicalmente assistita a quello che è stato definito il limbo del non diritto, ha operato un bilanciamento di interessi, ispirato al principio di precauzione. A fronte di tecniche idonee a condurre alla fecondazione dell'embrione prescindendo dal fatto naturale della procreazione, il legislatore ha cercato di non creare una distanza eccessiva rispetto al modello della generazione naturale della vita. In pari tempo, ha inteso proteggere *a priori* l'interesse dei futuri nati, nella consapevolezza della diversità fra le tecniche di PMA e la dimensione intima, puramente privata, della procreazione naturale, che tollera solo discipline *a posteriori* a tutela del bambino oramai nato. Per questo, il legislatore, da un lato, ha fatto riferimento a coppie rispondenti ai presupposti della procreazione naturale – coppie di diverso sesso, in età potenzialmente fertile, viventi – che in tanto possono accedere alle tecniche, in quanto siano affette da sterilità o infertilità patologiche o possano trasmettere malattie genetiche. Da un altro lato, nell'incertezza sui riflessi che un simile cambiamento può avere sui futuri nati, il legislatore ha identificato, nel loro interesse, una soluzione di partenza ritenuta idonea a fornire la migliore tutela in astratto del minore. Questa viene associata alla presenza di futuri genitori identificati nella coppia formata da individui maggiorenni – che, dunque, si presuppongono maturi – e unita da un legame affettivo, attraverso il matrimonio, secondo il paradigma familiare di cui all'art. 29 Cost., o attraverso la convivenza, secondo il modello riconducibile agli artt. 2 e 30 Cost. Si tratta di una soluzione che rinviene le condizioni di accesso nello stesso testo costituzionale, il quale, a sua volta, riflette la stratificazione di modelli sociali storicamente affermatasi". Nondimeno, "essa non configura una scelta costituzionalmente obbligata, posto che la Costituzione non abbraccia solo modelli di famiglie composte da una coppia di genitori di diverso sesso uniti da vincoli affettivi". Al contempo, non è esclusa "la capacità della donna sola, della coppia omosessuale e della coppia eterosessuale in età avanzata di svolgere validamente anch'esse, all'occorrenza, le funzioni genitoriali" (sentenze nn. 230 del 2022 e 221 del 2019). La sentenza n. 68 del 2025 ha ritenuto, nell'interesse del minore, che la madre intenzionale possa riconoscere il figlio nato in Italia a seguito di PMA praticata all'estero da due donne nel rispetto della disciplina straniera. "Ferma restando, dunque, l'assenza di impedimenti costituzionali affinché il legislatore estenda l'accesso alla procreazione medicalmente assistita anche a nuclei familiari diversi da quelli indicati nell'art. 5", l'omessa considerazione della donna singola ha superato il vaglio della non manifesta irragionevolezza e sproporzione. L'interesse all'autodeterminazione procreativa, ascrivibile alla tutela della vita privata, "non è espressione di una libertà che abbia la stessa latitudine di ciò che la tecnica potenzialmente consente, né fonda una pretesa costitutiva di un diritto alla genitorialità" (sentenze nn. 33 del 2025, 33 del 2021, 230 del 2020, 221 del 2019; Corte EDU, decisione 5 dicembre 2019, *Petithory Lanzmann contro Francia*; sentenze 24 gennaio 2017, *Paradiso e Campanelli contro Italia*; 22 gennaio 2008, *E.B. contro Francia*; 28 giugno 2007, *Wagner e J.M.W.L. contro Lussemburgo*; 26 febbraio 2002, *Fretté contro Francia*). Per converso, esso trova riconoscimento negli artt. 2 (sentenze nn. 33 del 2025, 161 del 2023, 221 del 2019, 162 del 2014) e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, quale "interesse a realizzare la propria personalità in una dimensione relazionale che, in quanto tale, deve essere permeabile

alla tutela degli altri interessi implicati” (Corte EDU, sentenze 27 maggio 2021, Jessica Marchi contro Italia; 17 aprile 2018, Lazoriva contro Ucraina; 16 gennaio 2018, Nedescu contro Romania; 24 gennaio 2017, Paradiso e Campanelli contro Italia; 16 dicembre 2010, A, B e C contro Irlanda; grande camera, 10 aprile 2007, Evans contro Regno Unito). “L’autodeterminazione orientata alla genitorialità in tanto può far valere la propria *vis* espansiva, in quanto o tende a contrastare soluzioni che, avendo riguardo al complesso degli interessi implicati, risultino irragionevoli e non proporzionate rispetto all’obiettivo perseguito” (sentenze nn. 33 del 2025 e 221 del 2019) “o contribuisce a sostenere un giudizio di irragionevolezza delle stesse norme che riflettono le finalità cui si ispira il legislatore, nella considerazione di tutti gli interessi coinvolti”. Ebbene, “la scelta del legislatore di non avallare un progetto genitoriale che conduce al concepimento di un figlio in un contesto che, almeno *a priori*, implica l’esclusione della figura del padre è tuttora riconducibile al principio di precauzione nell’interesse dei futuri nati. Pertanto, rispetto all’esigenza di tutelare questi ultimi, la conseguente compressione dell’autodeterminazione procreativa della donna singola non può, nell’attuale complessivo quadro normativo, ritenersi manifestamente irragionevole e sproporzionata”. In senso contrario non milita la soluzione adottata dalla sentenza n. 161 del 2023 a fronte della richiesta di una donna di procedere all’impianto di un embrione crioconservato, quando *medio tempore* sia venuto meno il legame affettivo con il padre, il quale chieda di revocare il proprio consenso. “L’assetto di interessi che si delinea nell’accesso alle tecniche di PMA non è, infatti, sovrapponibile a quello che emerge nello svolgimento della pratica giunta oramai all’avvenuta fecondazione dell’embrione”. In quest’ultimo caso, “la norma che consente di addivenire all’impianto, reputando irrevocabile il consenso paterno, non sacrifica l’interesse *in fieri* del minore ad avere le tutele giuridiche che discendono dalla paternità. Inoltre, essa non risponde alla pura autodeterminazione della donna, poiché il consenso di quest’ultima all’impianto porta a compimento una procedura in ragione della quale ella stessa si è esposta a un rischio per la propria salute e in virtù della quale, essendo stato già formato l’embrione – che ha in sé il principio della vita e, come tale, è attratto nell’ampio abbraccio dell’art. 2 Cost. (...) – il medesimo può giungere alla nascita” (sentenze nn. 161 del 2023, 84 del 2016, 229 del 2015). In definitiva, il solo interesse orientato alla genitorialità della donna non può evidenziare la manifesta irragionevolezza e sproporzione di una “scelta legislativa che, nel solco del principio di precauzione, si fa carico soprattutto dell’interesse dei futuri nati. Questo vale tanto più in un contesto giuridico come quello presente, che non sacrifica radicalmente l’interesse orientato verso la genitorialità delle persone singole”. La sentenza n. 33 del 2025 ha “rimosso, con riferimento all’adozione internazionale, il divieto che impediva alle persone singole di sottoporsi al giudizio di idoneità a adottare”. Simile possibilità, offerta dall’istituto dell’adozione, “non contraddice la non manifesta irragionevolezza e sproporzione delle cautele adottate dal legislatore nel caso della procreazione medicalmente assistita. Nell’ipotesi dell’adozione, infatti, l’autodeterminazione delle persone singole converge verso lo stesso interesse del minore riflesso nella finalità perseguita con l’istituto adottivo. A fronte di bambini e di ragazzi in stato di abbandono per i quali l’alternativa all’adozione è quella di restare in contesti non paragonabili a un ambiente familiare stabile e armonioso, il puro divieto frapposto alle persone singole è un mezzo non proporzionato a perseguire il loro miglior interesse, anche a fronte di quello alla bigenitorialità, che al più potrebbe giustificare, a favore delle coppie, un criterio di tipo preferenziale”. Inoltre, nell’istituto adottivo “l’interesse del minore è direttamente assicurato dall’accertamento giudiziale in concreto operato sull’idoneità dell’aspirante adottante a garantire un ambiente stabile e armonioso ed è il criterio ermeneutico che orienta tutte le fasi del procedimento”. La discrezionalità riconosciuta al legislatore nel regolare i criteri di accesso alla PMA “trova corrispondenza nell’ampio margine di apprezzamento che la Corte di Strasburgo lascia agli Stati aderenti sia nella decisione concernente l’*an* della regolamentazione sia nell’individuazione del punto di equilibrio fra i vari interessi” (sentenze 8 dicembre 2022, Pejřilová contro Repubblica Ceca; 5 maggio 2022, Lia contro Malta; 3 novembre 2011, S.H. e altri contro Austria; 10 aprile 2007, Evans contro Regno Unito). “Questo non comporta, anche per la Corte EDU, un esonero da qualsivoglia giudizio sull’operato degli Stati, ma prelude a un vaglio che (...) presuppone la previa valutazione degli argomenti che hanno ispirato le scelte effettuate dal legislatore, onde poter verificare se sia stato raggiunto un corretto punto di equilibrio tra gli interessi perseguiti dallo Stato e quelli direttamente interessati da tali scelte”; non si tratta di indagare se il singolo Stato avrebbe potuto adottare una soluzione differente, ma se, nel compiere la scelta sottoposta a scrutinio, abbia ecceduto rispetto al margine di apprezzamento a esso riconosciuto. “L’ampiezza di simile margine comporta, dunque, che una violazione dell’art. 8 CEDU sia riscontrabile solo a fronte di legislazioni che condizionino in modo manifestamente irragionevole l’esercizio del diritto

al rispetto della vita privata, realizzando un temperamento del tutto squilibrato tra gli interessi privati e le finalità perseguite dallo Stato. Una violazione in tal senso è stata ravvisata a fronte del diniego di ricorrere alla PMA opposto a una coppia, in quanto uno dei componenti era detenuto (grande camera, sentenza 4 dicembre 2007, Dickson contro Regno Unito) o nel caso del divieto di accesso alla PMA opposto a una coppia, in quanto la donna aveva quarantatré anni, mentre la disciplina sull'età potenzialmente fertile riteneva auspicabile il rispetto del limite dei quarantadue (sentenza 5 maggio 2022, Lia contro Malta). È stato, invece, escluso un contrasto con l'art. 8 CEDU rispetto al divieto di fecondazione eterologa previsto dalla legislazione austriaca (sentenza 3 novembre 2011, S.H. e altri contro Austria), così come con riguardo al divieto di fecondazione *post mortem* disposto in Francia e nella Repubblica Ceca (sentenze 14 settembre 2023, Baret e Caballero contro Francia, e 8 dicembre 2022, Pejřilová contro Repubblica Ceca)". Alla luce dei richiamati orientamenti, la scelta del legislatore italiano di non consentire l'accesso alla PMA alla donna singola rientra nel margine di apprezzamento dello Stato. Sotto un diverso profilo, "l'infertilità per ragioni di età non può reputarsi di natura patologica e, pertanto, non può attrarre la tutela propria del diritto alla salute". Né vale richiamare la salute psichica, che è ascrivibile alla tutela *ex art.* 32 Cost. (sentenze nn. 161 del 2023 e 162 del 2014), ma "non può essere dilatata sino ad abbracciare il senso di delusione per la mancata realizzazione di un altro tipo di interesse, qual è l'autodeterminazione orientata alla genitorialità (sentenza n. 221 del 2019)". Infine, fermo restando che gli artt. 3 Cost. e 14 CEDU vietano di trattare in maniera diversa, senza giustificazione oggettiva e ragionevole, persone che si trovino in situazioni comparabili, alla luce della *ratio* dell'art. 5 della legge n. 40 del 2004 e dell'intera disciplina della PMA, le categorie delle donne singole e delle coppie eterosessuali "non risultano omogenee e, pertanto, non richiedono il medesimo trattamento". La legge "indirizza le tecniche di PMA verso l'obiettivo di offrire un rimedio alla sterilità o infertilità che abbiano una causa patologica, non rimovibile tramite altri metodi terapeutici" (sentenze nn. 221 del 2019, 96 del 2015, 162 del 2014). "L'infertilità fisiologica della donna singola non è omologabile a detta situazione, sicché la disomogeneità dei due gruppi di ipotesi non determina una irragionevole disparità di trattamento". Anche la Corte EDU, con riguardo alla disciplina della PMA, ha ritenuto che, "se una legge nazionale riserva tali tecniche a coppie eterosessuali sterili o non fertili, attribuendo loro una finalità terapeutica, non può simile scelta essere considerata fonte di una discriminazione di chi *naturaliter* non può procreare, in quanto le situazioni poste a confronto non risultano paragonabili" (sentenza 15 marzo 2012, Gas e Dubois contro Francia). Infine, la denunciata disparità di trattamento, correlata alle condizioni economiche, tra le donne singole più abbienti, che possono ricorrere alla PMA all'estero, e quelle meno abbienti, cui simile itinerario risulterebbe precluso, non è imputabile alla disciplina censurata, ma è "la naturale conseguenza della presenza di legislazioni straniere che dettano differenti regole". In assenza di altri *vulnera*, "il solo fatto che un divieto possa essere eluso recandosi all'estero non può costituire una valida ragione per dubitare della sua conformità a Costituzione. Diversamente, la disciplina interna dovrebbe essere sempre allineata, per evitare una lesione del principio di eguaglianza, alla più permissiva tra le legislazioni estere che regolano la stessa materia".

1.6. L'adozione

1.6.1. *La cornice storico-normativa (la tradizionale funzione dell'adozione del maggiorenne di consentire agli adottanti la trasmissione del cognome e del patrimonio; la progressiva affermazione dell'interesse dell'adottando minore alla creazione di una nuova famiglia; la differente disciplina dell'adozione dei maggiorenni e dei minorenni; il limitato riconoscimento della figura dell'adottante persona singola)*

La sentenza n. 33 ha ricostruito, "in una prospettiva diacronica, il rapporto fra la tutela dell'interesse del minore e i criteri normativi con cui il legislatore ha selezionato e seleziona nel presente gli aspiranti adottanti", per "verificare se ed entro quali limiti il legislatore abbia riconosciuto in passato e tuttora riconosca l'idoneità della persona singola ad assicurare in astratto (salvo l'accertamento in concreto) un ambiente stabile e armonioso al minore". L'innesto di una finalità protettiva dei minori sull'adozione "non si rinviene nelle più risalenti radici storiche dell'istituto (sentenza n. 5 del 2024), ma emerge all'indomani della prima guerra mondiale", allorché il r.d.l. n. 1357 del 1919 (che stabilisce norme per l'adozione degli orfani di guerra e dei nati fuori di matrimonio nel periodo della guerra) ha consentito l'adozione di minori di età inferiore ai diciotto anni, se rientranti nelle categorie ivi indicate. "Prima di

quel momento, la disciplina dell'adozione, riflessa nel codice civile del 1865, era rimasta fedele, sul piano funzionale, alla matrice romanistica, restando nel solco di un istituto finalizzato unicamente a consentire, su una base prettamente consensuale, la trasmissione del cognome e del patrimonio a coloro che non avessero avuto figli o li avessero perduti. Essa era rivolta ai maggiori d'età e – in un contesto in cui questa si conseguiva al compimento del ventunesimo anno – ai minorenni solo se avessero compiuto diciotto anni”. Dunque, “l'adozione che nel 1919 veniva consentita anche a favore dei minorenni indicati dal regio decreto-legge era innestata sulla disciplina del codice civile del 1865”, che riconosceva la qualità di adottanti sia ai coniugi, sia alle persone singole, anche se coniugate, purché vi fosse il consenso dell'altro coniuge. Di seguito, il codice civile del 1942 ha esteso a qualunque minore la possibilità di essere adottato, confermando l'accesso in qualità di adottanti non solo ai coniugi, ma anche alle persone singole, comprese quelle coniugate, con l'assenso dell'altro coniuge. “Tale apertura si collocava nel quadro di una disciplina che preservava i legami dell'adottato con la famiglia d'origine e non faceva sorgere vincoli familiari con i parenti dell'adottante (...), ma che, comunque, assegnava a quest'ultimo la patria potestà (oggi, responsabilità genitoriale) sul minore, con i relativi obblighi di mantenere, educare e istruire l'adottato”. Mentre, dunque, “l'adozione ordinaria di matrice codicistica aveva acquisito un volto plurifunzionale, abbracciando anche l'adozione dei minori”, con la legge n. 431 del 1967 “emergeva una nuova figura di adozione speciale, specificatamente finalizzata alla tutela dei minori di otto anni dichiarati in stato di adottabilità, perché privi di assistenza materiale e morale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi”. Tale disciplina riservava la qualità di adottanti ai coniugi, sposati da almeno cinque anni, e prevedeva la rottura del vincolo giuridico con la famiglia d'origine e l'acquisizione dello stato di figlio legittimo da parte dell'adottato, a favore del quale si instauravano rapporti di parentela con i congiunti degli adottanti, esclusi i collaterali. Nel periodo successivo all'entrata in vigore della legge, “l'adozione dei minori era, in sostanza, possibile sia attraverso il percorso dell'adozione ordinaria, accessibile anche alle persone singole, sia attraverso l'itinerario dell'adozione speciale, riservato alla coppia di coniugi, conviventi da almeno cinque anni, sicché il primo modello finiva, di fatto, per assorbire le ipotesi escluse dall'adozione speciale”. Il quadro normativo è mutato profondamente con la legge n. 184 del 1983 che “abroga l'adozione speciale, sostituendola con una disciplina generale di adozione piena destinata a tutti i minori d'età in stato di abbandono e riservando l'adozione codicistica alle persone maggiori di età (...). La riforma crea uno spartiacque fra l'adozione dei minori, cui è dedicata la legge di settore, e la disciplina codicistica, che diviene fonte di regolamentazione dell'adozione della persona maggiore d'età. Nondimeno, l'opera di *reductio ad unum* dell'adozione dei minori non viene portata a integrale compimento, poiché è preservato un ambito di adozioni in casi particolari (art. 44 della legge n. 184 del 1983), i cui effetti si plasmano in buona parte tramite rinvio all'adozione codicistica del maggiorenne (art. 55 della medesima legge)”. Peraltro, la sentenza n. 79 del 2022 ha dichiarato il citato art. 55 illegittimo nella parte in cui prevedeva che l'adozione in casi particolari non inducesse alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante. “Principio ispiratore della nuova legge è l'interesse del minore che viene perseguito attraverso un duplice percorso: affermando il suo diritto a essere cresciuto e educato nell'ambito della famiglia d'origine e assicurandogli, ove ciò non sia possibile, un ambiente familiare stabile e armonioso (*un foyer stable et harmonieux*)”, in linea con il principio affermato dall'art. 8, par. 2, della Convenzione di Strasburgo del 1967. “Sul primario interesse del minore si vengono poi a focalizzare anche i successivi interventi che modificano e integrano la disciplina del 1983”: la legge n. 476 del 1998 di ratifica ed esecuzione della Convenzione de L'Aja del 1993 per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale; la legge n. 149 del 2001, che innova vari aspetti della disciplina, regola compiutamente l'affidamento familiare e riproduce plasticamente la centralità del minore riconoscendone il diritto ad avere una famiglia; il d.lgs. n. 154 del 2013; la legge n. 173 del 2015, che rafforza l'affidamento familiare; la legge n. 4 del 2018, che regola l'affidamento familiare del minore orfano di uno dei genitori, la cui morte sia stata cagionata volontariamente dall'altro. “Nel quadro di tale disciplina focalizzata sull'interesse del minore, l'art. 6, comma 1, della legge n. 184 del 1983 dispone che l'adozione è consentita a coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni”, purché non sussista e non abbia avuto luogo negli ultimi tre anni separazione personale, neppure di fatto. “Il legislatore, da un lato, sembra rispondere all'esigenza di assicurare al minore lo stato di figlio che, all'epoca, offriva le più ampie garanzie di tutela: quello che si qualificava come stato di figlio legittimo e che presupponeva il vincolo matrimoniale fra i genitori. Da un altro lato, pur avendo ratificato la Convenzione di Strasburgo del 1967 ed essendosi ispirato ai suoi principi, non si è avvalso della facoltà concessa da tale Convenzione di consentire l'adozione anche alle persone singole,

ma ha voluto garantire la bigenitorialità, associata alla stabilità della coppia, anche a costo di limitare la platea dei potenziali adottanti e, dunque, di ridurre le possibilità per i minori di essere adottati. Inoltre, anche dopo la ratifica della Convenzione de L'Aja sull'adozione internazionale, che pure ricomprende fra i potenziali adottanti le persone singole (art. 2), il legislatore – nel traslare la sua disciplina all'interno della legge n. 184 del 1983 – ha continuato a escludere dall'accesso all'adozione tali soggetti". Seppure la richiamata evoluzione "ha visto gradualmente abbandonare, rispetto all'adozione del minore, la figura dell'adottante persona singola", la stessa legge n. 184 del 1983 "ha, invero, accreditato – sia pure in limitate ipotesi – l'attitudine della persona singola a garantire in astratto un ambiente stabile e armonioso al minore. In particolare, presuppongono tale idoneità i commi 4 e 5 dell'art. 25 della legge n. 184 del 1983, riferiti a situazioni che, per l'adottante e per i potenziali riverberi sull'adottato, sono tutt'altro che prive di criticità sul piano esistenziale. Il comma 4 consente l'adozione piena se uno dei coniugi muore o diviene incapace durante l'affidamento preadottivo. In tal caso, l'adozione – sebbene disposta nei confronti di entrambi i coniugi, con effetto, per il coniuge deceduto, dalla data della morte – nella sostanza, implica l'inserimento del minore in un nucleo monoparentale. Il comma 5 prevede, inoltre, che l'adozione piena possa essere direttamente disposta nei confronti di uno solo dei due aspiranti genitori, che ne faccia richiesta, se nel corso dell'affidamento preadottivo interviene separazione tra i coniugi affidatari. Rivolgendo, poi, lo sguardo all'adozione in casi particolari, regolata dall'art. 44 della legge n. 184 del 1983, emerge come il legislatore riconosca l'astratta idoneità della persona singola a garantire un ambiente stabile e armonioso persino rispetto a minori che, di norma, richiedono un impegno particolarmente elevato" (minori affetti da disabilità, che siano anche orfani di padre e di madre, e minori per i quali sia risultato impossibile l'affidamento preadottivo). I richiamati gruppi di ipotesi "rispondono, evidentemente, a precise *rationes*" che, a ben vedere, "non si rinvergono solo entro quei ristretti limiti". L'esigenza di dare preminente rilievo alla continuità del rapporto affettivo con il minore "può rinvenirsi anche quando, durante un prolungato periodo di affidamento familiare, il minore sia dichiarato adottabile": eppure, "solo se gli affidatari rispondono ai requisiti di cui all'art. 6 della legge n. 184 del 1983 possono chiedere l'adozione e far valere la menzionata esigenza, mentre ciò non è consentito alla persona singola che pure può essere affidataria del minore". Parimenti, la *ratio* di "allontanare il pericolo che l'esclusione delle persone singole dal ruolo di possibili adottanti si tramuti in una barriera capace di ostacolare lo stesso diritto del minore a essere accolto in un ambiente stabile e armonioso (...) è ravvisabile anche al di fuori delle limitate ipotesi prospettate dal legislatore. La possibilità di incidere sull'effettività della tutela dei bambini abbandonati è, infatti, in generale, un rischio riconducibile anche alla restrizione della platea dei potenziali adottanti".

1.6.2. L'evoluzione dell'istituto dell'adozione del maggiorenne e la sua natura plurifunzionale aperta anche a istanze di tipo solidaristico (la parziale erosione giurisprudenziale del presupposto dell'assenza di discendenti dell'adottante)

La sentenza n. 53 ha sottolineato che "l'adozione di persona maggiore d'età ha conosciuto un'evoluzione sotto il profilo funzionale. A fronte, infatti, dell'originario divieto di adottare per chi avesse discendenti legittimi o legittimati (art. 291, primo comma, cod. civ.), nonché dell'iniziale disciplina concernente l'età dell'adottante e il divario d'età rispetto all'adottato, vi sono stati un progressivo temperamento dei divieti e dei limiti preesistenti, nonché l'estensione del potere di valutazione comparativa degli interessi in gioco attribuito dalla norma al tribunale" (sentenze nn. 5 del 2024 e 252 del 1996). "Attualmente, il maggiore d'età può essere adottato da una persona capace di agire, che non abbia discendenti o che li abbia maggiorenni e consenzienti, che abbia compiuto i trentacinque anni di età e la cui età superi di almeno di diciotto anni quella dell'adottando", a meno che sussistano motivi meritevoli che consentano al giudice di ridurre, nei casi di esigua differenza, quell'intervallo di età. "La richiamata evoluzione ha consentito, dunque, di ravvisare nell'adozione del maggiore d'età un istituto plurifunzionale". Da un lato, "trova conferma la sua originaria e primaria funzione volta a procurare un figlio a chi non l'ha avuto in natura e nel matrimonio (*adoptio in hereditatem*)" (sentenze nn. 5 del 2024, 120 del 2001, 500 del 2000, 240 del 1998, 252 del 1996, 53 del 1994, 89 del 1993; ordinanza n. 170 del 2003). Dall'altro, "a essa si affiancano ulteriori funzioni che assecondano istanze di tipo solidaristico, variamente declinate" (sentenze nn. 5 del 2024 e 135 del 2023). "L'istituto può, infatti, abbracciare tanto la situazione in cui versano persone, spesso anziane, che confidano in un rafforzamento – grazie all'adozione – del vincolo solidaristico che si è di fatto già instaurato con l'adottando, quanto i casi dell'adottando maggiorenne, che già viveva nel nucleo familiare di chi lo adotta, in ragione di un

affidamento familiare deciso nel momento in cui era minorenne, o ancora quello del figlio maggiorenne del coniuge (o del convivente) dell'adottante che vive in quel nucleo familiare".

La sentenza n. 215 ha rammentato che, secondo la disciplina originariamente dettata dall'art. 291 cod. civ., "per poter procedere all'adozione di maggiorenne era necessario che l'adottante non avesse discendenti, in ossequio alla tradizione che annetteva all'istituto una funzione sostitutiva della paternità o maternità biologica, che si realizzava con la possibilità di trasmissione del cognome e del patrimonio da parte di chi, generalmente appartenente all'aristocrazia o all'alta borghesia, fosse sprovvisto di prole. La evoluzione della giurisprudenza costituzionale, sensibile al progressivo mutamento della funzione sociologica dell'istituto in esame, ha, nel tempo, ridimensionato la portata di tale presupposto". La sentenza n. 557 del 1988 ha dichiarato illegittimo l'art. 291 cod. civ., nella parte in cui non consentiva l'adozione a chi avesse discendenti legittimi o legittimati maggiorenni e consenzienti. Per effetto della pronuncia, "il divieto di adozione in presenza di figli maggiorenni non è più assoluto e viene meno quando costoro esprimano il loro assenso all'adozione. La necessità di tale assenso è stata, poi, ribadita dalla sentenza n. 245 del 2004 con riferimento anche ai figli naturali (oggi, figli nati fuori del matrimonio) riconosciuti dall'adottante". Un ulteriore temperamento era stato apportato dalla sentenza n. 345 del 1992, con la quale la Corte, nell'ipotesi di incapacità dei figli di esprimere l'assenso perché interdetti, ha ritenuto applicabile, a seguito della richiamata sentenza del 1988, l'art. 297, secondo comma, ultima parte, cod. civ. – inserito nel contesto delle disposizioni relative all'assenso del coniuge e dei genitori, ma il cui tenore letterale fa riferimento "a tutte le persone chiamate ad esprimere il proprio assenso" all'adozione – che prevede, per il caso in cui sia impossibile ottenere tale assenso per incapacità o irreperibilità delle persone, che il tribunale possa ugualmente pronunciare l'adozione. "In tal modo si è esteso all'ipotesi in esame il potere di valutazione comparativa degli interessi in gioco attribuito al tribunale dalla richiamata disposizione codicistica". Successivamente, "l'adozione del maggiore di età ha subito una significativa evoluzione, acquisendo la fisionomia di istituto plurifunzionale". Nel corso degli ultimi decenni, "per un verso, ha trovato conferma l'originaria e primaria funzione dell'istituto di *adoptio in hereditatem*" (sentenze nn. 120 del 2001, 500 del 2000, 240 del 1998, 252 del 1996, 53 del 1994, 89 del 1993; ordinanza n. 170 del 2003). "Per altro verso, sono emerse ulteriori funzioni che assecondano istanze di tipo solidaristico, variamente declinate" (sentenza nn. 53 del 2025, 5 del 2024, 135 del 2023). L'istituto può, infatti, "abbracciare tanto la situazione in cui versano persone, spesso anziane, che confidano in un rafforzamento – grazie all'adozione – del vincolo solidaristico che si è di fatto già instaurato con l'adottando, quanto i casi dell'adottando maggiorenne, che già viveva nel nucleo familiare di chi lo adotta, in ragione di un affidamento familiare deciso nel momento in cui era minorenne, o ancora quello del figlio maggiorenne del coniuge (o del convivente) dell'adottante che vive in quel nucleo familiare". In definitiva, "l'adozione delle persone maggiori di età, per come vive attualmente nell'ordinamento, non assolve più solo la tradizionale funzione di trasmissione del cognome e del patrimonio, con conseguenze destinate a riverberarsi soltanto sulla sfera patrimoniale degli interessati, ma è divenuto uno strumento duttile e sensibile alle sollecitazioni della società, in cui assumono crescente rilevanza i profili personalistici, accanto a quelli patrimoniali". Attraverso tale forma di adozione "le abitudini di vita acquisite e le relazioni affettive instaurate tra persone maggiori di età, stabilizzate nel tempo, ricevono riconoscimento giuridico in quanto descrivono storie personali di crescita e integrazione", come già ritenuto nella sentenza n. 79 del 2022, che ha riconosciuto l'incidenza dei rapporti affettivi sull'identità personale. "La valorizzazione di una storia affettiva, per la parte in cui ha già trovato solida espressione sociale, riflette l'esistenza di un maturato percorso di identità personale che non può essere privato del dovuto riconoscimento giuridico, pena la violazione dell'art. 2 Cost.". In conclusione, "l'adozione del maggiorenne rappresenta uno strumento che, anche al di fuori dell'ipotesi della famiglia cosiddetta ricomposta (nel caso paradigmatico dell'adozione del figlio del coniuge), consente di formalizzare legami affettivo-solidaristici", che, consolidatisi nel tempo all'interno della famiglia e preesistenti al riconoscimento giuridico, "sono rappresentativi dell'identità dell'individuo nell'ambito di tale formazione sociale (artt. 2 e 30 Cost.)".

1.6.3. L'(illegittima) esclusione della persona singola dall'accesso all'adozione internazionale dei minori

Si veda, in relazione alla sentenza n. 33, l'analoga voce in *Principi fondamentali – La libertà di autodeterminazione*.

1.6.4. La preclusione all'adottato maggiorenne dell'assunzione del solo cognome dell'adottante

La sentenza n. 53 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 299, primo comma, cod. civ., impugnato, in riferimento agli artt. 2 e 3, primo comma, Cost., in quanto – nel prevedere che l'adottato assume il cognome dell'adottante e lo antepone al proprio nonché, a seguito della sentenza n. 135 del 2023, che possa aggiungerlo, anziché anteporlo, se entrambi si sono espressi a favore di tale effetto manifestando il consenso all'adozione – impedisce comunque all'adottato maggiorenne di assumere il solo cognome dell'adottante. La “duplice funzione identificativa e identitaria del cognome, intorno al quale, unitamente al prenome, si stratifica nel tempo il diritto all'identità personale, rende (...) non irragionevole la scelta legislativa di escludere (...) la possibile sostituzione, e dunque la cancellazione, del cognome originario dell'adottato, che per (almeno) diciotto anni ha rappresentato il segno distintivo della sua identità personale”. Al riguardo, la sentenza n. 120 del 2001 ha ravvisato una possibile lesione dell'identità personale dell'adottato maggiorenne proprio nel caso della soppressione del segno distintivo costituito dal suo originario cognome. Finanche nell'adozione del minore in casi particolari, nel cui contesto la costruzione dell'identità personale intorno all'originario cognome è per definizione meno consolidata di quella che si riscontra per il maggiorenne, la sentenza n. 268 del 2002 ha escluso l'illegittimità del rinvio operato dall'art. 55 della legge n. 184 del 1983 all'art. 299, primo comma, cod. civ., nella parte in cui non consente di assumere il solo cognome dell'adottante. “Perno di tale decisione è stata la tutela dell'originario cognome del minore quale tratto essenziale della (...) identità personale, da cui si è dedotta la non irragionevolezza della scelta di preservare il legame del minore col proprio passato e, perciò, con la sua identità personale come essa è stata ed è conosciuta nell'ambiente sociale di cui egli è, e deve continuare ad essere, parte. Un tale rilievo vale, evidentemente, tanto più nel caso dell'adottato maggiore d'età. Vero è che nella prospettiva del rimettente la sostituzione del cognome dell'adottato con quello dell'adottante richiederebbe, similmente a quanto previsto dalla sentenza n. 135 del 2023, un consenso all'adozione favorevole al prodursi del peculiare effetto riguardante il cognome”. Sennonché, nel caso allora deciso, “il consenso dell'adottato è espressione dell'esigenza di dare maggior risalto al suo originario cognome, in quanto segno distintivo dell'identità personale, e il consenso dell'adottante sottende una mera condivisione di detta esigenza, che, comunque, non sacrifica l'interesse a trasmettere anche il suo cognome. Di contro, nel caso della prospettata sostituzione del cognome dell'adottato, quest'ultimo dovrebbe far valere un interesse alla cancellazione del suo stesso cognome, il che lo espone al rischio di subire condizionamenti da parte dell'adottante, tanto più ove si considerino i benefici che l'adozione civile apporta all'adottato sul piano successorio. Non può, dunque, ritenersi irragionevole la scelta del legislatore di garantire, in via di automatismo, il mantenimento del cognome originario dell'adottato, *a latere* di quello dell'adottante”. Simile esito non muta con riguardo alle particolari situazioni in cui i genitori biologici dell'adottato siano decaduti dalla responsabilità genitoriale; siano venuti meno, in maniera continuativa, grave e ingiustificata, ai loro obblighi di mantenimento, istruzione e educazione dell'adottato, quando questi era minorenne; risultino deceduti al momento dell'adozione; non si oppongano alla sostituzione del cognome del figlio adottato da adulto ovvero, in mancanza del loro consenso, sia accertato il rischio di un pregiudizio per l'adottato; l'adottato maggiorenne sia figlio del coniuge dell'adottante o venga adottato dai precedenti affidatari. La “constatazione secondo cui l'adozione della persona maggiore d'età presenta presupposti applicativi più flessibili e può assolvere a plurime funzioni non determina (...) una perdita di autonomia dell'istituto, né crea una imprescindibile attrazione (...) verso la disciplina dell'*adoptio plena* del minore. In particolare, non rilevano, sul piano giuridico, congiunture di mero fatto, quale può ritenersi il ritardo dell'affidatario, che omette di presentare la domanda di adozione di chi gli è stato affidato, quando questi era ancora minorenne, e si vede dunque costretto a fare ricorso all'adozione della persona maggiore di età. Simili circostanze non possono, infatti, giustificare una commistione fra istituti giuridici associati a differenti presupposti normativi – per l'appunto, la minore o la maggiore età – che, in generale, comportano per l'ordinamento rilevanti implicazioni giuridiche e mutamenti di disciplina. Alla luce di tali considerazioni non è, dunque, irragionevole che il legislatore abbia omissso di dare rilievo, nella disciplina concernente l'attribuzione del cognome all'adottato maggiore d'età, a elementi estranei a tale istituto, in quanto riguardanti il passato da minorenne di chi oramai è maggiore d'età, oppure in quanto diretti a coinvolgere nel procedimento soggetti non implicati nell'adozione civile, quali sono i genitori biologici dell'adottato divenuto maggiorenne”. Del pari si è esclusa la dedotta disparità di trattamento tra il minorenne adottato dalla famiglia affidataria, che assume solo il cognome degli adottanti, e il maggiorenne che viene adottato

dai precedenti affidatari e che non potrebbe acquisire quel solo cognome: “dal confronto tra un istituto concepito intorno al minore e un altro plasmato in funzione del maggiorenne emerge l’evidente disomogeneità tra le due fattispecie”. La Corte ha comunque sottolineato “l’esigenza di tenere conto di un possibile interesse del tutto peculiare, non correlato in quanto tale all’istituto dell’adozione del maggiore d’età (...). Si tratta dell’interesse a cancellare il cognome che attesta la propria origine naturale, poiché, nonostante la funzione identitaria da esso lungamente svolta, l’interessato percepisce che quel segno reca una memoria per lui pregiudizievole, in quanto capace di rinnovare il ricordo di un abbandono. Sennonché, simile interesse è tale da dover coinvolgere esclusivamente la persona, che quel cognome ha portato, e può trovare tutela in altre previsioni”. Ai sensi dell’art. 89, comma 1, del d.P.R. n. 396 del 2000, salvo quanto disposto per le rettificazioni, chiunque vuole cambiare il cognome, anche perché rivela l’origine naturale, deve farne domanda al prefetto competente e deve esporre le ragioni a fondamento della richiesta. “Proprio quest’ultimo inciso è indice di una possibile discrasia fra la oggettiva funzione identitaria, che si è via via stratificata intorno al cognome, unitamente al prenome, e possibili significati aggiuntivi associati a quel segno, che possono dare fondamento alla richiesta di prendere le distanze dalla propria originaria identità”.

1.6.5. La (illegittima) preclusione al minore adottato nel contesto dell’adozione in casi particolari dell’assunzione del solo cognome dell’adottante, se i consensi e gli assensi di legge sono favorevoli e ciò risponde all’interesse del minore (la rimeditazione di un precedente orientamento)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 210, l’analoga voce in *Principi fondamentali – Il diritto all’identità personale*.

1.6.6. L’inderogabile divieto di adozione del maggiorenne in presenza di figli minori dell’adottante (questioni inammissibili perché implicanti una modifica di sistema) – Segnalazione al legislatore

La sentenza n. 215 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 291, primo comma, cod. civ., impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 117, primo comma, Cost. e 8 CEDU, nella parte in cui vieta l’adozione del maggiorenne in presenza di figli minori dell’adottante, pur in assenza di pregiudizio per questi ultimi secondo una valutazione rimessa al giudice. Sull’esclusione della possibilità di adozione del maggiorenne in presenza di figli minori dell’adottante la Corte si è già pronunciata in passato. La sentenza n. 53 del 1994, nell’escludere la disparità di trattamento tra l’aspirante adottante con discendenti minorenni (al quale è preclusa l’adozione del maggiorenne) rispetto all’adottante che abbia un figlio maggiorenne interdetto (per il quale, invece, a seguito della sentenza n. 345 del 1992, l’adozione può essere dichiarata), ha osservato che, “ove si attribuisse al giudice la valutazione comparativa degli interessi in gioco, privando i figli minori della personalissima facoltà – una volta divenuti maggiorenni – di valutare e decidere sui delicati interessi” coinvolti, “verrebbero snaturate le finalità dell’istituto dell’adozione ordinaria – da ravvisarsi nello scopo di dare un figlio a chi non ha avuto discendenti – per la quale non sussistono peraltro né le esigenze, né l’urgenza riscontrabili nell’adozione speciale”. Mentre con quest’ultima l’ordinamento intende “inserire in una idonea e stabile famiglia (preferibilmente già con figli) un minore moralmente e materialmente abbandonato – e per questo interesse prevalente ritiene secondaria l’eventuale soddisfazione ridotta degli interessi personali e patrimoniali dei figli legittimi (anche se minorenni) degli adottanti –, nel caso invece dell’adozione ordinaria il legislatore non ha riscontrato analogo interesse prevalente, in quanto l’adottando non solo è maggiorenne e continua ad essere legato ai propri genitori, ma, entrando anche in una seconda famiglia, assorbe una parte degli interessi morali e patrimoniali del figlio minore, legato soltanto alla famiglia dell’adottante”. La successiva sentenza n. 252 del 1996 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 291 cod. civ. (nel testo risultante dalla sentenza n. 557 del 1988), impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 30 Cost., nella parte in cui non prevede la possibilità di far luogo all’adozione di maggiorenne per chi abbia figli minori, anche quando l’adottando sia figlio del coniuge dell’adottante e sia stabilmente inserito nella comunità familiare, nonché dell’art. 312, n. 2, cod. civ., nella parte in cui, limitando il potere valutativo del tribunale alla convenienza dell’adozione per l’adottando, non consente al giudice una valutazione complessiva di tutti gli interessi coinvolti dall’istanza di adozione. L’intervento additivo richiesto eccedeva i poteri della Corte. Infatti, “a

differenza del caso deciso dalla sentenza n. 345 del 1992 – per il quale era stato ravvisato nell’art. 297 cod. civ. un modello legale idoneo ad attribuire al giudice il potere di concedere l’adozione pur in mancanza dell’assenso del figlio dell’adottante, in quanto incapace di esprimerlo perché interdetto – nella fattispecie esaminata dalla sentenza n. 252 del 1996 si chiedeva un intervento non fondato sul presupposto dell’incapacità dei figli minori di esprimere il loro assenso, bensì escludente tale requisito”. In questo modo, “si prospettava l’introduzione di un’ipotesi di deroga alla competenza funzionale del tribunale dei minorenni in ordine alla valutazione dell’interesse di soggetti minori, che, tuttavia, soltanto il legislatore avrebbe potuto compiere”. In esito all’evoluzione della giurisprudenza costituzionale e di legittimità, “l’adozione delle persone maggiori di età, per come vive attualmente nell’ordinamento, non assolve più solo la tradizionale funzione di trasmissione del cognome e del patrimonio, con conseguenze destinate a riverberarsi soltanto sulla sfera patrimoniale degli interessati, ma è divenuto uno strumento duttile e sensibile alle sollecitazioni della società, in cui assumono crescente rilevanza i profili personalistici, accanto a quelli patrimoniali”. In tale contesto ermeneutico, “anche il meccanismo preclusivo legato alla presenza di discendenti dell’adottante minori di età sollecita una rinnovata riflessione”. Nel tempo, “l’adozione del maggiorenne si è arricchita di profili personalistici, potendo realizzare interessi dell’adottante costituzionalmente rilevanti. Da ciò consegue che la preclusione automatica derivante dalla presenza di discendenti minorenni dell’adottante presenta, per la sua irrimediabile fissità, dei profili di criticità. Se è pur vero che l’adozione di maggiorenne non si caratterizza per la urgente necessità di dare una famiglia a minori abbandonati dai loro genitori biologici, e che la impraticabilità dell’adozione del maggiorenne in caso di presenza di figli minori dell’adottante rinviene la sua origine nella esigenza di non privare questi ultimi della facoltà, una volta divenuti maggiorenni, di valutare i delicati interessi in giuoco”, al contempo il censurato automatismo preclusivo “non consente in alcun caso la possibilità di un apprezzamento dell’intensità dei legami di convivenza e di affetto reciproco già esistenti tra l’adottando e i figli minori dell’adottante, e dunque degli stessi interessi di questi ultimi al riconoscimento giuridico di tali legami in quanto rappresentativi della loro identità”. Tuttavia, la pronuncia richiesta eccede la sfera dei poteri della Corte, risolvendosi in una modifica di sistema. “Si tratterebbe, infatti, di riconsiderare l’intera disciplina dell’istituto in questione, alla luce dei diversi interventi della giurisprudenza costituzionale in materia. Siffatta operazione comporta un elevato tasso di manipolatività, di spettanza esclusiva del legislatore. Tra l’altro, una tale modifica di sistema si proietta anche sul piano processuale, implicando una riconfigurazione delle forme del procedimento ex artt. 311 e seguenti cod. civ. che richiederebbe moduli istruttori e decisorii più ampi e penetranti di quelli del processo camerale di adozione del maggiorenne. L’esigenza, per il giudice, di sentire il minore avente capacità di discernimento e di ponderare comparativamente i suoi interessi rispetto a quelli degli altri appartenenti al gruppo familiare esigerebbe, infatti, apposite forme processuali, oltre che specifiche garanzie e cautele, delle quali non vi è traccia nel rito camerale”. La ricerca degli strumenti procedurali a tal fine più consoni coinvolge “scelte di politica processuale riservate al legislatore”.

1.7. La convivenza di fatto

1.7.1. La qualificazione come formazione sociale tutelata dall’art. 2 Cost.

La sentenza n. 197 ha riaffermato che, “a differenza del matrimonio, tutelato direttamente dall’art. 29 Cost., le convivenze di fatto, al pari delle unioni civili, appartengono alle formazioni sociali di cui all’art. 2 Cost., all’interno delle quali l’individuo afferma e sviluppa la propria personalità” (sentenza n. 148 del 2024, ove si è altresì affermato che “la dichiarazione anagrafica crea una presunzione di stabilità del vincolo affettivo di coppia e agevola, sul piano probatorio, il riconoscimento dei diritti in favore dei conviventi di fatto).

1.7.2. La permanente diversità rispetto al rapporto coniugale (salvo il sindacato della Corte in casi particolari)

La Corte ha spesso ribadito “la permanente diversità tra il rapporto coniugale e la convivenza di fatto, ritenendo però costituzionalmente illegittima, in casi particolari, la differenziazione tra le due situazioni, alla luce della *ratio* della norma censurata nella singola ipotesi” (sentenze nn. 148 del 2024, 213 del 2016, 140 e 86 del 2009, 8 del 1996, 559 del 1989, 404 del 1988; ordinanza n. 7 del 2010). Così la sentenza n. 120.

1.8. Il d.lgs. n. 151 del 2001 come sintesi dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia di tutela della maternità e della paternità e l'emersione del primario interesse del minore in ordine ai suoi bisogni fisiologici, relazionali e affettivi

La sentenza n. 115 ha osservato che il d.lgs. n. 151 del 2001 “rappresenta la sintesi dell'evoluzione normativa sul tema della tutela della maternità e della paternità. Con esso si è inteso disciplinare i diversi istituti posti a fondamento della sopra indicata tutela (congedi, riposi, permessi), valorizzando l'eguaglianza tra i coniugi e tra le varie categorie di lavoratori, nonché tra genitorialità biologica e adottiva, al fine di apprestare la migliore tutela all'interesse preminente del bambino” (sentenza n. 285 del 2010). All'evoluzione ha contribuito in modo significativo la giurisprudenza costituzionale, la quale “si è trovata a distinguere tra casi in cui l'interesse del minore è assoluto o preminente, rendendo padre e madre pienamente fungibili e giustificando discipline identiche (come nel caso di congedo parentale e dei riposi giornalieri) e casi che consentono trattamenti ragionevolmente diversificati tra i genitori, con la possibilità per il padre di beneficiare del periodo di astensione dal lavoro e della relativa indennità solo in circostanze eccezionali, in considerazione della diversa posizione che padre e madre assumono in relazione alla filiazione biologica” (sentenze nn. 371 del 2003, 197 del 2002, 405 del 2001). “Nell'ambito del riconoscimento dei diritti delle lavoratrici, è peraltro emerso che le norme che regolavano i congedi e i riposi giornalieri non erano concepite esclusivamente per la tutela della donna, ma, piuttosto, per garantire la protezione del primario interesse del bambino”. Il minore va tutelato “non solo per ciò che attiene ai bisogni più propriamente fisiologici, ma anche in riferimento alle esigenze di carattere relazionale ed affettivo che sono collegate allo sviluppo della sua personalità” (sentenze nn. 104 del 2003 e 179 del 1993); tale finalità “ispira, sul versante legislativo, la progressiva estensione del trattamento di maternità anche alle ipotesi di affidamento e adozione” (sentenza n. 205 del 2015) “per giungere ai termini di una perfetta parità tra i genitori adottivi (sentenza n. 105 del 2018)”.

1.9. L'esclusione dei cittadini di Paesi terzi, titolari di permesso di soggiorno per “richiesta asilo”, dal godimento dell'assegno temporaneo per i figli minori

Si veda, in relazione alla sentenza n. 40, l'analoga voce in *Principi fondamentali – Lo straniero – Le prestazioni sociali*.

1.10. Il decesso o l'impossibilità della madre di occuparsi della prole quale condizione di accesso del padre detenuto alla detenzione domiciliare speciale

Si veda, in relazione alla sentenza n. 52, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione – La detenzione domiciliare speciale*.

1.11. La (illegittima) previsione della dimora abituale dei familiari nell'abitazione principale del contribuente quale requisito per l'esenzione ICI

Si veda, in relazione alla sentenza n. 112, l'analoga voce in *I tributi – L'imposta comunale sugli immobili*.

1.12. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) del congedo di paternità obbligatorio a favore della lavoratrice madre intenzionale in una coppia di donne risultanti genitori nei registri dello stato civile

La sentenza n. 115 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 27-bis del d.lgs. n. 151 del 2001, nella parte in cui non riconosceva il congedo di paternità obbligatorio a una lavoratrice, madre intenzionale, in una coppia di donne risultanti genitori nei registri dello stato civile. “Il riconoscimento giuridico dello *status* di genitori ai componenti di una coppia dello stesso sesso interviene attraverso l'iscrizione nei registri di stato civile validata, nei suoi effetti dichiarativi, dalla giurisprudenza di legittimità in applicazione del principio dell'ordine pubblico internazionale in contesti che, connotati da elementi transfrontalieri e come tali regolati dalle norme del diritto internazionale privato (...), sono stati ritenuti compatibili” con l'ordinamento. “Ciò è avvenuto nell'esperienza giurisprudenziale, in cui si inverte il diritto vivente, in caso di trascrizione di un atto di nascita formato all'estero con l'indicazione di

due madri, o di un provvedimento straniero di adozione piena da parte di due donne o, ancora, nella diversa ipotesi di adozione in casi particolari per la cosiddetta madre intenzionale (...) in caso di PMA eseguita all'estero". Il dato dell'esperienza giurisprudenziale circa la definizione del titolo genitoriale in materia di stato civile è quello della trascrivibilità in Italia dell'atto di nascita formato all'estero e relativo a un minore, perché "non è contrario all'ordine pubblico internazionale il riconoscimento di un rapporto di filiazione in assenza di un legame biologico, quando la madre intenzionale abbia acconsentito all'impiego da parte della partner di tecniche di procreazione medicalmente assistita", anche se non autorizzate. "Il principio è quello dell'assunzione della responsabilità genitoriale derivante dal consenso all'utilizzazione delle già menzionate tecniche, dove l'identità di sesso non può giustificare un trattamento deteriore dei genitori, in assenza di elementi di contrarietà all'ordine pubblico, quale è ad esempio la maternità surrogata, stante l'esigenza di realizzare l'interesse del minore, per il principio di tutela dell'infanzia, immanente al nostro ordinamento e affermato dall'art. 31, secondo comma, Cost., in applicazione del quale ogni bambino ha diritto ad avere dei genitori individuandoli in maniera certa in coloro che abbiano assunto l'iniziativa procreativa, con relativa responsabilità, in via naturale o tramite assistenza medica (sentenza n. 161 del 2023). Le limitazioni previste dalla legge n. 40 del 2004 costituiscono, diversamente, espressione del margine di apprezzamento di cui il legislatore nazionale dispone nella definizione dei requisiti di accesso alle predette pratiche, la cui individuazione, avente portata vincolante nell'ordinamento interno, non è però di ostacolo alla produzione di effetti da parte di atti o provvedimenti validamente formati nell'ambito di ordinamenti stranieri e disciplinati dalle relative disposizioni, quando l'atto di nascita, formato all'estero, viene trascritto in Italia". La sentenza n. 68 del 2025 ha riconosciuto al nato in Italia a seguito di PMA eterologa, legittimamente praticata in uno Stato estero nel rispetto della *lex loci*, da una coppia di donne, e che debba dar luogo a un rapporto di filiazione con il nato all'estero suscettibile di trascrizione, l'attribuzione dello *status* di figlio anche della madre intenzionale che, insieme alla donna che ha partorito, abbia prestato il consenso alla pratica fecondativa. "La giurisprudenza costituzionale e di legittimità, pur ove mediata dal principio dell'ordine pubblico internazionale, si trova a comporre, secondo sistema, titoli la cui circolazione negli spazi giuridici, anche sovranazionali, esprime modelli genitoriali connotati da un dato comune: il rispetto dell'assunzione di responsabilità dei suoi componenti nei confronti del figlio minore, nel condiviso progetto di cura e realizzazione delle relative esigenze. Risponde, in definitiva, all'interesse del minore, avente ormai carattere di centralità nell'ordinamento nazionale e sovranazionale, la titolarità giuridica di quel fascio di doveri funzionali alle sue esigenze che l'ordinamento considera inscindibilmente legati all'esercizio di responsabilità genitoriale (...), ed è in ragione di esso che detta titolarità è affermata in capo alla coppia che ha condiviso il progetto di genitorialità. In siffatto quadro, l'orientamento sessuale non incide di per sé sulla idoneità all'assunzione di tale responsabilità (sentenza n. 33 del 2021). L'interesse del minore consiste nel vedersi riconoscere lo stato di figlio di entrambe le figure – la madre biologica e quella intenzionale – che abbiano assunto e condiviso l'impegno genitoriale attraverso il ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita praticate legittimamente all'estero". Infatti, qualora una coppia abbia intrapreso il percorso genitoriale, "non è sufficiente il solo riconoscimento del rapporto con la madre biologica, sussistendo il diritto del minore a mantenere un rapporto con entrambi i genitori" (sentenze nn. 68 del 2025 e 102 del 2020), diritto riconosciuto dalla legislazione ordinaria nonché da strumenti internazionali e dell'Unione europea. Gli indicati approdi rendono illegittima l'esclusione di una delle madri, lavoratrice, dal beneficio del congedo obbligatorio di paternità che la norma denunciata riconosce al padre lavoratore, dai due mesi precedenti la data presunta del parto ed entro i cinque mesi successivi, in termini di diritto ad astenersi dal lavoro per un periodo di dieci giorni lavorativi e al godimento, per tutto il periodo del congedo, di un'indennità giornaliera pari al 100% della retribuzione, nella finalità di realizzare una più equa ripartizione della responsabilità genitoriale e instaurare un precoce legame tra padre e figlio. L'esclusione determinava "un'irragionevole disparità di trattamento rispetto alla situazione in cui il beneficio è riconosciuto al padre lavoratore in coppie composte da genitori di sesso diverso. Viene in rilievo, con riguardo alla provvidenza in questione, la esigenza di dedicare un tempo adeguato alla cura del minore, anche attraverso la modulazione di quello da destinare al lavoro, in coerenza con la finalità di favorire l'esercizio dei doveri genitoriali secondo una migliore organizzazione delle esigenze familiari, in un processo di progressiva valorizzazione dell'aspetto funzionale della genitorialità, che resta identico nelle due diverse formazioni, la coppia omosessuale e quella eterosessuale. All'interno di una coppia entrambi i genitori sono chiamati a provvedere al benessere fisico, psicologico ed educativo di un bambino, perché (...) il vincolo genitoriale origina proprio dall'assunzione di responsabilità in coerenza

con l'essenza stessa del rapporto genitori-figli". In questo assetto relazionale era manifestamente irragionevole la scelta legislativa di non riconoscere il congedo obbligatorio, previsto a favore del padre in una coppia di genitori-lavoratori di sesso diverso, alla madre intenzionale di una coppia omoaffettiva composta da due donne. Pur in un sistema assistenziale obbligatorio strutturato sull'infungibilità dei ruoli, che muove dal riconoscimento di compiti differenziati delle figure della madre e del padre, "è ben possibile identificare nelle coppie omogenitoriali femminili una figura equiparabile a quella paterna all'interno delle coppie eterosessuali, distinguendo tra la madre biologica (colei che ha partorito) e la madre intenzionale, la quale ha condiviso l'impegno di cura e responsabilità nei confronti del nuovo nato, e vi partecipa attivamente. E tale distinzione risulta applicabile anche nei casi di adozione non legittimante, in cui al rapporto giuridicamente riconosciuto con la madre biologica si affianca il legame del figlio con la madre intenzionale".

2. Il minore

2.1. Il diritto di ciascun genitore e del minore a godere di una mutua relazione

La sentenza n. 52 ha richiamato la sentenza n. 219 del 2023 secondo cui "da una lettura delle garanzie costituzionali concernenti i minori alla luce dei numerosi strumenti internazionali e dell'Unione europea al cui rispetto il nostro Paese si è vincolato si desume, effettivamente, il diritto di ciascun genitore e del minore a godere di una mutua relazione, inteso a sua volta quale declinazione del più generale principio dell'interesse preminente del minore".

2.2. La centralità ordinamentale del migliore o primario interesse del minore, quale principio dotato di fondamento costituzionale e di rilevanza internazionale

La sentenza n. 68 ha evidenziato che il "miglior" o "primario" interesse del minore, titolare dei diritti corrispondenti al fascio di doveri inerenti alla responsabilità genitoriale, è un principio riconducibile agli artt. 2, 30 e 31 Cost., oltre che proclamato da molteplici fonti internazionali, indirettamente o direttamente vincolanti (sentenze nn. 79 del 2022, 102 del 2020, 272, 76 e 17 del 2017, 205 del 2015, 239 del 2014, 11 del 1981). La Corte ha ribadito "la progressiva emersione della centralità dell'interesse del minore nel sistema normativo, alla luce dei principi costituzionali e della stessa evoluzione della legislazione ordinaria" (sentenza n. 55 del 2025). L'interesse morale e materiale del minore "ha assunto carattere di piena centralità, specialmente dopo le riforme del diritto di famiglia cui hanno fatto seguito una serie di leggi speciali che hanno introdotto forme di tutela sempre più incisiva dei diritti del minore (sentenza n. 31 del 2012)". Per tutelare il bambino concepito con la fecondazione eterologa, sin da epoca antecedente alla legge n. 40 del 2004, la Corte – "senza mettere in discussione la legittimità di tale pratica, né (...) il principio di indisponibilità degli *status* nel rapporto di filiazione, principio sul quale sono suscettibili di incidere le varie possibilità di fatto oggi offerte dalle tecniche applicate alla procreazione – si è preoccupata invece di tutelare anche la persona nata a seguito di fecondazione assistita, venendo inevitabilmente in gioco plurime esigenze costituzionali. Preminenti in proposito sono le garanzie per il nuovo nato (...), non solo in relazione ai diritti e ai doveri previsti per la sua formazione", in particolare dagli artt. 30 e 31 Cost., ma ancor prima – in base all'art. 2 Cost. – "ai suoi diritti nei confronti di chi si sia liberamente impegnato ad accoglierlo assumendone le relative responsabilità: diritti che è compito del legislatore specificare" (sentenze nn. 347 del 1998 e 272 del 2017). La centralità dell'interesse del minore è stata così rilevata "pur quando la fecondazione eterologa, e la stessa PMA, non erano ancora consentite (...). Il tutto proprio alla luce della duplice considerazione di una logica fondata sulle responsabilità che discendono dalla filiazione e sull'esigenza di perseguire il miglior interesse del minore".

2.3. Il preminente interesse del minore quale principio soggetto a bilanciamento con gli interessi sottesi all'esecuzione della pena (l'esigenza di assicurare ai minori in tenera età una relazione diretta almeno con uno dei genitori)

La sentenza n. 52 ha chiarito che il generale principio del preminente interesse del minore impone "una considerazione particolarmente attenta degli interessi del minore in ogni decisione – giudiziaria, amministrativa e legislativa – che lo riguarda, ma non ne assicura l'automatica prevalenza su ogni altro interesse, individuale o collettivo". Pertanto, "tale principio ben può essere bilanciato con il fascio di

interessi, pure di rilievo costituzionale, sottesi all'esecuzione della pena, dovendosi riconoscere che – in alcune circostanze almeno – la compressione dell'interesse del minore al rapporto con il genitore detenuto o internato costituisce una conseguenza inevitabile, e costituzionalmente non censurabile, dell'esecuzione della pena” (sentenza n. 219 del 2023). Il punto di equilibrio costituzionalmente sostenibile è stato così individuato nel senso che “i pur rilevanti interessi sottesi all'esecuzione della pena devono, di regola, cedere di fronte all'esigenza di assicurare che i minori in tenera età possano godere di una relazione diretta almeno con uno dei due genitori”, “sempre che il genitore condannato che si trovi nelle condizioni previste dalla legge per fruire della misura non sia socialmente pericoloso – ipotesi, quest'ultima, in cui gli interessi del bambino dovranno necessariamente essere assicurati in forma diversa”.

2.4. L'incompatibilità con il principio di tutela dell'interesse del minore degli automatismi legislativi relativi alle pene accessorie incidenti sulla potestà o responsabilità genitoriale

Si veda, in relazione alla sentenza n. 55, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene*.

2.5. La non retroattività della preclusione della messa alla prova minorile introdotta per gli imputati di violenza sessuale, individuale e di gruppo, aggravata

Si veda, in relazione alla sentenza n. 8, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Il procedimento minorile – L'istituto della messa alla prova*.

2.6. L'inapplicabilità della messa alla prova ai minori imputati dei delitti aggravati di violenza sessuale e di violenza sessuale di gruppo, salva l'ipotesi (introdotta con sentenza di accoglimento) in cui ricorra l'attenuante dei casi di minore gravità

Si veda, in relazione alla sentenza n. 203, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Il procedimento minorile – L'istituto della messa alla prova*.

2.7. La prova “semplificata”

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 23, l'analoga voce e le pertinenti sottovoci in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Il procedimento minorile – L'istituto della messa alla prova*.

2.8. Le condizioni di accesso del padre detenuto alla detenzione domiciliare speciale

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 52, le voci *Il decesso o l'impossibilità della madre di occuparsi della prole quale condizione di accesso alla misura del padre detenuto* e *La (illegittima) previsione dell'assenza di altre persone in grado di occuparsi della prole quale ulteriore condizione di accesso alla misura del padre detenuto* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione – La detenzione domiciliare speciale*.

2.9. L'(illegittima) applicazione automatica della pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale in caso di condanna per maltrattamenti in famiglia nei confronti dei figli minori conviventi

Si veda, in relazione alla sentenza n. 55, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene*.

2.10. La (illegittima) preclusione dell'attribuzione al nato in Italia, a seguito di PMA eterologa praticata all'estero da una coppia di donne, dello stato di figlio riconosciuto anche della madre intenzionale, che abbia espresso il consenso alla pratica fecondativa e all'assunzione della responsabilità genitoriale (sentenza susseguente a monito inascoltato)

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 68, l'analoga voce in *Famiglia e filiazione – La procreazione medicalmente assistita*.

3. Il diritto alla salute

3.1. La qualificazione come diritto fondamentale finanziariamente condizionato

Si veda, in relazione alla sentenza n. 114, la voce *La qualificazione come spesa costituzionalmente necessaria, suscettibile di riduzione, in un contesto di risorse limitate, solo dopo le spese indistinte in Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario – La spesa sanitaria*.

3.2. Il consenso libero e informato del paziente

La sentenza n. 76 ha evidenziato che il requisito della ricerca del consenso fino a dove è possibile, già presente nella legge Basaglia e poi nella legge n. 833 del 1978, risulta ulteriormente rafforzato dalla legge n. 219 del 2017, che ha affermato, rispetto alla generalità dei trattamenti medici, “la necessità, di regola, del consenso libero e informato del paziente maturato in seno all’alleanza terapeutica con il medico”: necessità da tempo dedotta dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost. (sentenze nn. 438 del 2008, 253 del 2009, 242 del 2019, 135 del 2024, 66 del 2025; ordinanza n. 207 del 2018).

3.3. I trattamenti sanitari coattivi

3.3.1. Il concorso delle garanzie apprestate dagli artt. 13 e 32, secondo comma, Cost.

La sentenza n. 76 ha chiarito che, “allorché un trattamento sia configurato dalla legge non soltanto come obbligatorio, e dunque rimesso alla spontanea esecuzione, ma come coattivo, potendo il destinatario esservi assoggettato con la forza, le garanzie dell’art. 32, secondo comma, Cost. si aggiungono a quelle dell’art. 13 Cost., che tutela la libertà personale. Incide, infatti, sulla libertà personale ogni misura che comporti una coazione fisica della persona, salvo che la restrizione della libertà di disporre del proprio corpo abbia carattere momentaneo e del tutto trascurabile” (sentenze nn. 203 del 2024, 205, 127 e 22 del 2022, 275 del 2017, 222 del 2004, 105 del 2001, 419 del 1994). Tra le misure restrittive della libertà personale è annoverato “anche ogni trattamento medico suscettibile di essere eseguito con la forza nei confronti del paziente” e perciò “qualificabile non solo come obbligatorio ai sensi dell’art. 32, secondo comma, Cost., ma anche come coattivo ai sensi dell’art. 13 Cost.” (sentenze nn. 203 e 135 del 2024, 22 del 2022, 238 del 1996). Ai trattamenti sanitari coattivi “si applicano tutte le garanzie dell’art. 13 Cost., proprio in conseguenza della situazione di evidente assoggettamento fisico della persona a un potere pubblico in grado di vincere con la forza ogni sua contraria volontà”.

3.3.2. L’operatività come extrema ratio e la necessaria osservanza dei principi del minor sacrificio necessario, di proporzionalità e del rispetto della dignità della persona

L’incidenza sulla libertà personale “comporta che il trattamento sanitario coattivo debba operare quale *extrema ratio*, ossia nell’osservanza del principio del minor sacrificio necessario, desumibile dall’art. 13 Cost. in relazione a tutte le misure privative della libertà personale (sentenza n. 22 del 2022, concernente le REMS; sentenza n. 250 del 2018, relativa alle misure di sicurezza detentive; sentenza n. 179 del 2017, in tema di pena detentiva; sentenza n. 265 del 2010, riferita alle misure cautelari)”. Gli artt. 13 e 32, secondo comma, Cost., unitamente all’art. 2 Cost., che tutela i diritti inviolabili della persona, tra cui la sua integrità psicofisica, “esigono che il legislatore preveda trattamenti sanitari coattivi in chiave, appunto, di *extrema ratio* ed entro i limiti della proporzionalità in rapporto alle necessità terapeutiche e al rispetto della dignità della persona”. Così la sentenza n. 76.

3.3.3. La finalità di cura della persona interessata quale tratto distintivo rispetto alle misure di sicurezza che presuppongono la pericolosità sociale dell’infermo di mente

La sentenza n. 76 ha chiarito che le finalità che legittimano il trattamento sanitario coattivo “trovano la loro ragion d’essere essenzialmente nell’art. 32 Cost”. Nell’attuale contesto normativo, sono “scomparsi i riferimenti alla pericolosità per gli altri e al pubblico scandalo che, invece, connotavano le misure di ricovero provvisorio o definitivo nei manicomi nella (...) legge n. 36 del 1904. In quella disciplina, la richiesta di ricovero coattivo – previsto senza limiti di tempo, dunque anche per l’intera vita – poteva

essere formulata non solo dai parenti dell'infermo, ma anche da chiunque altro nell'interesse della società". La sentenza n. 74 del 1968 ha dato "una lettura costituzionalmente orientata" di quella disciplina anche sotto il profilo delle finalità, affermando che il ricovero "non è disposto contro il soggetto a titolo di pena o di misura di sicurezza, ma, quanto meno prevalentemente, a favore di lui, a protezione della sua salute e della sua integrità fisica". Nell'ottica di attuazione del disegno costituzionale relativo alla centralità della persona, i presupposti sostanziali del trattamento sanitario coattivo (artt. 33 e 34 della legge n. 833 del 1978) "riflettono la finalità eminente cui il trattamento è indirizzato, ossia la tutela della salute del paziente". L'art. 32 Cost. "costituisce insieme causa e limite del trattamento sanitario coattivo, che non trova giustificazione se non nella cura della persona interessata". Esistono nell'ordinamento "altri istituti che presuppongono la pericolosità sociale della persona affetta da infermità mentale e che sono finalizzati anche alla protezione dell'incolumità e di diritti costituzionali di terzi, quali le misure di sicurezza, e, in particolare, l'assegnazione alle REMS". I due istituti, trattamento sanitario coattivo e assegnazione alle REMS, "hanno presupposti diversi, richiedendo soltanto la misura di sicurezza una manifestazione della pericolosità sociale nel compimento di fatti costituenti reato e una valutazione della pericolosità stessa anche in termini prognostici, a tutela della collettività. La natura ancipite della misura di sicurezza, la sua duplice polarità, di cura e tutela dell'infermo e di contenimento della pericolosità sociale (sentenza n. 22 del 2022), difettano nel trattamento sanitario coattivo in degenza ospedaliera, che resta, invece, ispirato al principio personalista e finalizzato essenzialmente alla cura della persona".

3.3.4. Il trattamento sanitario in degenza ospedaliera quale istituto di carattere eccezionale

La sentenza n. 76 ha sottolineato che, dal punto di vista delle garanzie costituzionali, "il trattamento sanitario in degenza ospedaliera costituisce un vero e proprio trattamento sanitario coattivo, in quanto disposto contro la volontà dell'interessato e incidente sulla sua libertà fisica. La misura si pone così sul crinale tra la libertà di autodeterminazione in materia di salute e la regola del consenso, da un lato, e l'esigenza di protezione della salute della persona stessa, dall'altro, che giustifica in via d'eccezione un trattamento contro la sua volontà imposto mediante coazione fisica". Presupposto del trattamento ex art. 35 della legge n. 833 del 1978 "è la mancanza di consenso della persona interessata. Inoltre, il trattamento è portato a esecuzione coattiva dai vigili urbani, in quanto polizia amministrativa sanitaria, mediante accompagnamento presso un presidio ospedaliero da cui la persona non può allontanarsi per tutta la durata della misura, prevista per un termine ordinario di sette giorni, salva proroga da disporsi (...) reiterando le fasi e i presupposti del procedimento originario". In relazione alla previgente disciplina dell'internamento coattivo in manicomio (legge n. 36 del 1904), la sentenza n. 74 del 1968 "ritenne che il ricovero per necessità e urgenza disposto dall'autorità di pubblica sicurezza rientrasse tra quelli restrittivi della libertà personale". La riconducibilità del trattamento sanitario coattivo alle garanzie congiunte degli artt. 13 e 32 Cost. "determina il carattere eccezionale dell'istituto e ne illumina la ragion d'essere".

3.3.5. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della comunicazione del provvedimento sindacale che dispone il trattamento sanitario obbligatorio in degenza ospedaliera e della notifica del decreto di convalida del giudice tutelare alla persona interessata, che deve essere previamente ascoltata, o al suo legale rappresentante

Si veda, in relazione alla sentenza n. 76, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il principio del contraddittorio*.

3.4. Le misure di contrasto alla pandemia da COVID-19

3.4.1. L'obbligo, per i dipendenti pubblici, di possedere ed esibire una certificazione da vaccinazione, guarigione o test ai fini dell'accesso ai luoghi di lavoro e l'obbligo per i lavoratori pubblici e privati, destinatari, in quanto ultracinquantenni, dell'obbligo vaccinale, di possedere ed esibire agli stessi fini una certificazione di vaccinazione o guarigione

La sentenza n. 199 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 del d.l. n. 127 del 2021 e 1 del d.l. n. 1 del 2022, censurati, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 32, primo comma,

e 36 Cost., nella parte in cui, nell'ambito delle misure di contrasto alla pandemia da COVID-19, prevedono rispettivamente, da un lato, l'obbligo, nel periodo dal 15 ottobre al 31 dicembre 2021, per i dipendenti pubblici, di possedere ed esibire una certificazione da vaccinazione, guarigione o test ai fini dell'accesso ai luoghi di lavoro (*green pass* base); dall'altro, l'obbligo, a far data dalla sua entrata in vigore e fino al 15 giugno 2022, per i lavoratori pubblici e privati ultracinquantenni, destinatari dell'obbligo vaccinale, a decorrere dal 15 febbraio 2022, di possedere ed esibire agli stessi fini una certificazione di vaccinazione o guarigione (*green pass* rafforzato). L'obiettivo di ridurre la circolazione di un virus respiratorio altamente e rapidamente contagioso, coerente con le evidenze scientifiche e statistiche disponibili al tempo, rivela chiaramente una legittima e proporzionata finalità di tutela della salute pubblica, anche in termini di contenimento del carico ospedaliero, che giustifica l'introduzione dell'obbligo in questione (sentenze nn. 14 del 2023, 171 e 127 del 2022). La discrezionalità del legislatore nella scelta delle modalità attraverso cui assicurare una prevenzione efficace delle malattie infettive deve essere esercitata sulla base delle conoscenze medico-scientifiche fornite dalle autorità di settore al momento dell'assunzione della decisione. Conseguentemente, la valutazione di ragionevolezza deve essere effettuata in base alle conoscenze medico-scientifiche disponibili al momento della loro adozione, nonché in considerazione della peculiarità delle condizioni epidemiologiche sussistenti a quel momento e, in particolare, della gravità e dell'imprevedibilità del decorso della pandemia (sentenza n. 186 del 2023). Inoltre, il rilievo costituzionale della salute come interesse della collettività esige che in nome di esso, e quindi della solidarietà verso gli altri, ciascuno possa essere obbligato, restando così legittimamente limitata la sua autodeterminazione, a un dato trattamento sanitario, anche se questo importi un rischio specifico, fermo restando che l'eventuale sacrificio della salute di ciascuno per la tutela della salute degli altri implica il riconoscimento, per il caso che il rischio si avveri, di un equo ristoro (sentenze nn. 14 del 2023, 5 del 2018, 258 del 1994, 307 del 1990). Tanto premesso, la limitazione dell'obbligo vaccinale ai soggetti ultracinquantenni non determina un'irragionevole disparità di trattamento rispetto a quelli infracinquantenni ma risponde a una valutazione non irragionevole delle evidenze scientifiche, che individuavano nei primi i soggetti più esposti alla malattia severa, a prescindere dallo svolgimento o meno di mansioni comportanti contatti costanti con il pubblico degli utenti. La misura, inoltre, anche in ragione della sua natura transitoria, correlata alla sua rigorosa modulazione in stretta connessione con l'andamento della situazione pandemica (sentenza n. 185 del 2023), risulta non sproporzionatamente preordinata a tutelare la salute pubblica: essa è infatti rivolta a proteggere i soggetti più fragili, a contenere il carico ospedaliero, oltre che, pur sempre, a ridurre la circolazione del virus. Le evidenze scientifiche internazionali disponibili al momento di entrata in vigore dell'obbligo confermano l'efficacia della vaccinazione anti COVID-19 come misura di prevenzione fondamentale per contenere la diffusione dell'infezione e, del resto, il rischio remoto di eventi avversi anche gravi non può, in quanto tale, reputarsi non tollerabile, costituendo piuttosto titolo per l'indennizzo. Devono quindi ritenersi leciti i trattamenti sanitari, e tra questi le vaccinazioni obbligatorie, che, al fine di tutelare la salute collettiva, possano comportare il rischio di conseguenze indesiderate, pregiudizievoli oltre il limite del normalmente tollerabile (sentenze nn. 14 del 2023 e 118 del 1996). Né il fastidio fisico, il tempo impiegato e l'esborso economico legati alla necessità di "sottoporsi ogni due giorni al tampone" sono tali da compromettere o ledere la dignità personale. L'obbligo realizza quel necessario temperamento del diritto alla salute del singolo (anche nel suo contenuto negativo di non assoggettabilità a trattamenti sanitari non richiesti o non accettati) con il coesistente diritto degli altri e quindi con l'interesse della collettività.

3.4.2. Le conseguenze dell'inadempimento degli obblighi previsti per l'accesso ai luoghi di lavoro (divieto di ingresso; assenza ingiustificata; perdita della retribuzione e di ogni altro emolumento, compreso l'assegno alimentare)

La sentenza n. 199 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 del d.l. n. 127 del 2021 e 1 del d.l. n. 1 del 2022, censurati, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 32, secondo comma, e 36 Cost., nella parte in cui, nell'ambito delle misure di contrasto alla pandemia da COVID-19, prevedono le conseguenze dell'inadempimento degli obblighi previsti per l'accesso ai luoghi di lavoro (divieto di ingresso, assenza ingiustificata, perdita della retribuzione e di ogni altro emolumento, compreso l'assegno alimentare). Le disposizioni non ledono il diritto al lavoro e alla retribuzione, né il diritto alla dignità personale, né il principio di ragionevolezza e proporzionalità. In primo luogo, le dette conseguenze sono comunque frutto di una scelta individuale. In secondo luogo, l'inosservanza di tali obblighi assume una rilevanza "meramente sinallagmatica" sul piano delle condizioni nascenti dal

contratto di lavoro, nel senso che l'inadempimento rende la prestazione non conforme alle regole del rapporto, giustificando così la preclusione a svolgere l'attività lavorativa e la conseguente privazione della retribuzione e di ogni altro compenso o emolumento (sentenza n. 15 del 2023). In terzo luogo, si tratta pur sempre di obblighi posti a tutela della salute degli altri, la cui ragionevolezza e proporzionalità, in casi analoghi, è stata più volte affermata e ribadita dalla Corte. Infine, gli obblighi in questione sono meramente transitori e il loro inadempimento non determina né la perdita del posto di lavoro, né conseguenze disciplinari. Per quanto concerne l'assegno alimentare, poi, non sussiste disparità di trattamento dei lavoratori inadempienti agli obblighi sanciti dalle disposizioni censurate, rispetto a quelli sospesi dal servizio a seguito di sottoposizione a procedimento penale o disciplinare, che avrebbero comunque diritto al suddetto assegno. Come per la retribuzione, la mancata erogazione di un assegno alimentare in favore del lavoratore inadempiente agli obblighi imposti dalle disposizioni impugnate si giustifica in base al principio generale di corrispettività, dal momento che tale assegno è pur sempre collegato alla prestazione lavorativa. Conseguentemente, se la prestazione lavorativa non può essere svolta, l'assegno non può essere riconosciuto. Inoltre, il riconoscimento dell'assegno alimentare si giustifica alla luce della necessità di assicurare al lavoratore un sostegno quando la temporanea impossibilità della prestazione sia determinata da una rinuncia unilaterale del datore di lavoro ad avvalersene e da atti o comportamenti che richiedono di essere accertati in vista della prosecuzione del rapporto; mentre ben diverso è il caso in cui, per il fatto di non aver adempiuto all'obbligo vaccinale, è il lavoratore che decide di sottrarsi unilateralmente alle condizioni di sicurezza che rendono la sua prestazione lavorativa legittimamente esercitabile. Anche qualora all'assegno alimentare volesse attribuirsi natura assistenziale e non retributiva, non si configura quale soluzione costituzionalmente obbligata l'accollo al datore dell'erogazione solidaristica, esulante dai diritti del lavoro, in favore del lavoratore che non abbia inteso vaccinarsi e che sia perciò solo temporaneamente inidoneo allo svolgimento della prestazione. Non è irragionevole, infatti, che il legislatore faccia carico al datore di un simile costo netto, senza corrispettivo, quando l'evento impeditivo della prestazione lavorativa abbia carattere oggettivo, e non anche quando rifletta una scelta – pur legittima – del prestatore d'opera (sentenze nn. 188 del 2024 e 15 del 2023).

3.5. La ludopatia quale patologia comportamentale

La sentenza n. 104 ha osservato che la dipendenza da gioco d'azzardo (gioco d'azzardo patologico o ludopatia) “costituisce un fenomeno da tempo riconosciuto come vero e proprio disturbo del comportamento, assimilabile, per certi versi, alla tossicodipendenza e all'alcoolismo (sentenza n. 108 del 2017), con riflessi, talvolta gravi, sulle capacità intellettive, di lavoro e di relazione di chi ne è affetto, e con ricadute negative altrettanto rilevanti sulle economie personali e familiari” (sentenze nn. 54 del 2024 e 185 del 2021). D'altra parte, la Corte di giustizia UE ha sottolineato che, “in considerazione dell'assenza di contatto diretto tra consumatore e operatore, i giochi d'azzardo accessibili *online* comportano rischi differenti e più gravi rispetto a quelli connessi all'offerta tradizionale di tali giochi, anche per eventuali frodi commesse dagli operatori a danno dei consumatori” (sentenza 28 febbraio 2018, causa C-3/17, Sporting Odds Ltd.; grande sezione, sentenza 8 settembre 2009, causa C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e altri).

3.6. La preclusione dell'accesso alle tecniche procreative alla donna singola (il principio di precauzione nell'interesse dei futuri nati)

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 69, l'analoga voce in *Famiglia e filiazione – La procreazione medicalmente assistita*.

3.7. L'adozione, a decorrere dal 2025, di una metodologia per la definizione del fabbisogno di personale degli enti del servizio sanitario nazionale ai fini della determinazione della relativa spesa

Si veda, in relazione alla sentenza n. 114, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

3.8. *L'inclusione (introdotta con sentenza di accoglimento) del convivente di fatto tra i legittimati a fruire del congedo straordinario per l'assistenza alla persona con necessità di sostegno intensivo, in posizione equiparata al coniuge convivente*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 197, l'analogia voce in *La disabilità e la fragilità*.

4. *La disabilità e la fragilità*

4.1. *La condizione giuridica della persona con disabilità quale punto di confluenza di plurimi principi costituzionali (il dovere della Repubblica di garantire l'uguaglianza sostanziale)*

“Il trattamento giuridico che l’ordinamento riserva alle persone affette da infermità fisica o psichica chiama in causa un complesso di principi che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale” (sentenze nn. 25, 3 e 1 del 2025, 42 del 2024, 110 del 2022, 114 e 83 del 2019, 258 del 2017, 275 del 2016, 215 del 1987). “Ai sensi dell’art. 3, secondo comma, Cost., infatti, è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli materiali che, per le persone affette da fragilità, si frappongono al godimento effettivo dei diritti costituzionali”. Così la sentenza n. 76.

La sentenza n. 197 ha evidenziato che “la condizione giuridica della persona con disabilità si pone al crocevia di un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale e la salvaguardia dei suoi diritti trova base costituzionale nella garanzia della dignità della persona e del fondamentale diritto alla salute degli interessati, intesa quest’ultima nel significato, proprio dell’art. 32 Cost., comprensivo anche della salute psichica oltre che fisica” (sentenza n. 251 del 2008).

Sul punto si veda anche la sentenza n. 3.

4.2. *Il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli materiali al godimento effettivo dei diritti costituzionali*

La sentenza n. 111 ha ribadito che è compito della Repubblica, ex art. 3, secondo comma, Cost., “rimuovere gli ostacoli materiali che, per le persone affette da fragilità, si frappongono al godimento effettivo dei diritti costituzionali” (sentenze nn. 25, 3 e 1 del 2025, 258 del 2017, 163 del 1993).

4.3. *Il passaggio dalla visione custodialista alla logica di cura della persona segnato dalla legge Basaglia, nella prospettiva di un pieno riconoscimento dei diritti costituzionali in favore delle persone affette da disabilità mentale*

“Il trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera è regolato dagli artt. 33, 34 e 35 della legge n. 833 del 1978, con i quali è stata trasposta nella legge istitutiva del servizio sanitario nazionale la disciplina introdotta pochi mesi prima dalla legge n. 180 del 1978, la cosiddetta legge Basaglia. Quest’ultima, disponendo la chiusura dei manicomi, ha segnato il passaggio da una visione custodialista, finalizzata alla difesa sociale, a una visione volta alla cura della persona affetta da disabilità psichica, costituendo una tappa fondamentale del cambiamento di paradigma culturale, scientifico e normativo nel trattamento della salute mentale e contribuendo al riconoscimento, anche in favore delle persone affette da disabilità mentale, della pienezza dei diritti costituzionali (sentenza n. 99 del 2019)”. L’art. 33, secondo comma, riconduce gli accertamenti e i trattamenti sanitari obbligatori all’art. 32 Cost., stabilendo che “essi si svolgono nel rispetto della dignità della persona e dei diritti civili e politici, compreso per quanto possibile il diritto alla libera scelta del medico e del luogo di cura. E tanto dispone con portata generale, riferendosi a tutti i cosiddetti trattamenti sanitari obbligatori (...) disposti dal sindaco, nella sua qualità di autorità sanitaria, su proposta motivata di un medico, compresi i trattamenti obbligatori extraospedalieri”. Così la sentenza n. 76.

4.4. *Il diritto fondamentale alla salute psico-fisica della persona con necessità di sostegno intensivo*

“Alla categoria dei diritti incompressibili, in quanto fondamentali, va senz’altro ricondotto il diritto alla salute psico-fisica della persona con necessità di sostegno intensivo, il quale postula anche l’adozione

di interventi economici integrativi di sostegno alle famiglie il cui ruolo resta fondamentale nella cura e nell'assistenza dei soggetti portatori di *handicap*" (sentenze nn. 42 del 2024, 203 del 2013, 19 del 2009, 158 del 2007, 233 del 2005). Così la sentenza n. 197.

4.5. L'inclusione (introdotta con sentenza di accoglimento) del convivente di fatto tra i legittimati a fruire del congedo straordinario per l'assistenza alla persona con necessità di sostegno intensivo, in posizione equiparata al coniuge convivente

La sentenza n. 197 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, 3 e 32 Cost., dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001 (nel testo antecedente alla modifica introdotta dal d.lgs. n. 105 del 2022), nella parte in cui non includeva il convivente di fatto tra i soggetti legittimati a fruire del congedo straordinario per l'assistenza alla persona con necessità di sostegno intensivo, in posizione equiparata al coniuge convivente. La sentenza n. 213 del 2016 ha già ritenuto illegittimo l'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992 (come modificato dalla legge n. 183 del 2010), nella parte in cui non includeva il convivente, nei sensi di cui in motivazione, tra i legittimati a fruire del permesso mensile retribuito per l'assistenza alla persona con *handicap* in situazione di gravità, in alternativa al coniuge, parente o affine entro il secondo grado. In quell'occasione, un ruolo decisivo ha giocato "la dimensione familiare che deve caratterizzare, in favore della persona con necessità di sostegno intensivo, la prestazione delle cure e dell'assistenza". L'interesse primario protetto dalla disposizione allora esaminata "consiste nell'assicurare in via prioritaria la continuità nelle cure e nell'assistenza del disabile che si realizzino in ambito familiare, indipendentemente dall'età e dalla condizione di figlio dell'assistito"; ciò in modo analogo a quanto le sentenze nn. 19 del 2009 e 158 del 2007 avevano già affermato in relazione all'istituto del congedo straordinario. "In entrambi i casi (permessi retribuiti e congedo straordinario), infatti, il legislatore ha perseguito il medesimo obiettivo (...) di venire incontro alle esigenze del lavoratore che (...) si presta a fornire un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione in favore di un proprio congiunto affetto da minorazione della propria autonomia personale con situazione di gravità". In altra significativa occasione, la Corte, chiamata pronunciarsi sulla legittimità dell'art. 42, comma 5, nella parte in cui non includeva il parente o l'affine entro il terzo grado convivente tra i legittimati a fruire del congedo straordinario, ha osservato che "il rilievo giuridico dei menzionati legami familiari risultava già riconosciuto dalla parallela previsione concernente i permessi retribuiti" di cui al citato art. 33, comma 3. Pertanto, in considerazione della preminente finalità di assicurare la cura e l'assistenza in favore della stessa categoria di persone, la sentenza n. 203 del 2013 ha ricomposto "la riscontrata asimmetria normativa tra i due istituti lavoristici" inserendo il parente e l'affine entro il terzo grado convivente, alle condizioni ivi precisate, nel novero dei lavoratori titolari del diritto al congedo straordinario. Vero è che, "dal punto di vista prettamente applicativo, i due istituti considerati divergono sia con riguardo alla durata temporale dell'assenza dal lavoro, sia, parzialmente, con riguardo alle condizioni e alle modalità di utilizzo". Nel caso previsto dall'art. 33, comma 3, sono riconosciuti tre giorni di permesso mensile retribuito coperto da contribuzione figurativa, anche in maniera continuativa, a condizione che la persona con disabilità si trovi in situazione di gravità e non sia ricoverata a tempo pieno, con la previsione della possibilità di fruizione alternativa, per assistere la medesima persona, anche per più lavoratori aventi diritto, ovvero con possibilità, per lo stesso lavoratore, di assistere più di una persona con disabilità, ferme restando le predette condizioni soggettive. Il trattamento economico, normativo e previdenziale dei permessi viene regolato con rimando alle corrispondenti previsioni degli artt. 43 e 44 del d.lgs. n. 151 del 2001. Nel caso, invece, di cui all'art. 42, comma 5, viene riconosciuto un periodo di assenza dal lavoro più prolungato, pari nel massimo alla durata complessiva di due anni per ciascuna persona portatrice di *handicap* e nell'arco della vita lavorativa e a condizione che la persona da assistere non sia ricoverata a tempo pieno, salvo che, in tal caso, sia richiesta dai sanitari la presenza del soggetto che presta assistenza. Per il lavoratore in congedo è prevista un'indennità corrispondente all'ultima retribuzione, con riferimento alle voci fisse e continuative del trattamento, e il periodo di congedo è coperto da contribuzione figurativa, fermo restando che indennità e contribuzione figurativa spettano fino a un importo complessivo massimo, indicato dalla legge e rivalutata annualmente. L'indennità in favore del lavoratore in congedo è corrisposta dal datore che ne detrae l'importo dall'ammontare dei contributi previdenziali dovuti. Nondimeno, "gli istituti in esame sono entrambi espressione dello Stato sociale che eroga una provvidenza in forma indiretta, tramite facilitazioni e incentivi ai congiunti che si fanno carico dell'assistenza di un parente disabile grave": in entrambi i casi, "si tratta di strumenti di politica socio-assistenziale basati sul riconoscimento della cura

alle persone con *handicap* in situazione di gravità prestata dai congiunti e sulla valorizzazione delle relazioni di solidarietà interpersonale ed intergenerazionale”. La preminente importanza delle relazioni familiari, atte ad offrire alla persona in difficoltà il migliore ausilio nelle quotidiane attività di vita, ha condotto il legislatore a stabilire, per entrambi gli istituti, una gradazione gerarchica degli aventi diritto, modellata sull’intensità del rapporto affettivo. Tale gradazione “non può non contemplare anzitutto la persona del coniuge, trattandosi di colui che la legge indica come titolare degli obblighi di assistenza morale e materiale del proprio consorte (sentenza n. 158 del 2007)”: e ciò con riferimento non solo alla figura tradizionale del matrimonio, ma oggi anche alle unioni civili e alle convivenze di fatto, che fanno sorgere il dovere di reciproca assistenza morale e materiale. La comunanza di *ratio legis* tra i permessi retribuiti e il congedo straordinario ha indotto a riaffermare le conclusioni della sentenza n. 213 del 2016. “Nello sviluppo della personalità del soggetto con disabilità la dimensione familiare dell’assistenza assume un rilievo preminente” (sentenze nn. 203 del 2013, 19 del 2009, 158 del 2007, 233 del 2005), e “in tale contesto si colloca l’interesse primario cui è preposta la previsione dell’art. 42, comma 5”, che è quello di “assicurare in via prioritaria la continuità nelle cure e nell’assistenza del disabile che si realizzino in ambito familiare”. Ciò vale viepiù “per le persone che hanno necessità di sostegno intensivo”, già identificati dalla legge in “coloro che, a causa della malattia, vedono pregiudicata la propria autonomia personale con connotazione di gravità”. È risultato dunque irragionevole che tra i legittimati a fruire del congedo straordinario non fosse incluso il convivente della persona che si trova nella descritta situazione di disabilità. In particolare, è emersa la contraddittorietà logica di una norma che, “per un verso, si propone di proteggere la persona con disabilità all’interno del suo ambito familiare e, per altro verso, esclude dalla possibilità materiale di prestarle assistenza il suo convivente di fatto, con ciò ignorando l’esistenza di uno stabile legame affettivo di coppia, connotato dalla reciproca assistenza morale e materiale, avente giuridica rilevanza” ai sensi della legge n. 76 del 2016. L’irragionevolezza “è ancor più marcata nei casi in cui la convivenza si fonda su una relazione affettiva, tipica del rapporto familiare, nell’ambito della platea dei valori solidaristici postulati dalle aggregazioni cui fa riferimento l’art. 2 Cost., posto che la distinta considerazione costituzionale della convivenza e del rapporto coniugale non esclude la comparabilità delle discipline riguardanti aspetti particolari dell’una e dell’altro che possano presentare analogie ai fini del controllo di ragionevolezza” (sentenze nn. 213 del 2016, 416 e 8 del 1996; ordinanza n. 121 del 2004). La disciplina differenziata tra il convivente di fatto e il coniuge convivente nel godimento del diritto al congedo straordinario ledeva altresì il diritto fondamentale alla salute psico-fisica del disabile grave, “ricomprensivo della assistenza e della socializzazione”, da tutelare e garantire al soggetto con *handicap* in situazione di gravità, “sia come singolo che in quanto facente parte di una formazione sociale” ai sensi dell’art. 2 Cost. L’applicazione del beneficio “presuppone il rigoroso accertamento della effettiva sussistenza di una convivenza di fatto”. Resta fermo che, alla luce della naturale portata retroattiva della decisione di accoglimento, il diritto a fruire del congedo straordinario per il lavoratore che possa far valere la posizione di convivente di fatto, per il periodo antecedente alle modifiche ampliative introdotte, sia pure solo *pro futuro*, dal d.lgs. n. 105 del 2022, “rimane legato solo all’avvenuta prestazione delle cure e dell’assistenza in favore della persona con necessità di sostegno intensivo”.

5. L’istruzione e il diritto allo studio

5.1. Le norme generali sull’istruzione e le caratteristiche basilari del sistema scolastico

La sentenza n. 200 ha osservato che l’art. 117 Cost., al secondo comma, lett. n), attribuisce allo Stato, in via esclusiva, la potestà legislativa per quanto riguarda le norme generali sull’istruzione e, al terzo comma, assegna la materia dell’istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell’istruzione e della formazione professionale, alla potestà legislativa concorrente. Peraltro, il sintagma “norme generali sull’istruzione” si rinviene anzitutto all’art. 33, secondo comma, Cost., in forza del quale la Repubblica detta le norme generali sull’istruzione. “Ed è in primo luogo dallo stesso art. 33, in una col successivo art. 34 Cost., esso pure avente a oggetto l’istruzione scolastica, che l’ambito di tali norme generali, che hanno logicamente una valenza unitaria, può essere desunto”. A tal proposito, la sentenza n. 200 del 2009 ha evidenziato come “la Costituzione abbia inteso individuare già agli artt. 33 e 34 le caratteristiche basilari del sistema scolastico”: istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma); diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, ma senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma); parità tra scuole statali e non statali per gli aspetti della loro piena libertà e

dell'uguale trattamento degli alunni (art. 33, quarto comma); necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola nonché per la conclusione dei relativi cicli di istruzione (art. 33, quinto comma); apertura delle scuola a tutti (art. 34, primo comma); obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, secondo comma); diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma); necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, quarto comma). Le esigenze unitarie sottese alle norme generali sull'istruzione "sono perimetrare solo in via di prima approssimazione dagli artt. 33 e 34 Cost., poiché spetta evidentemente al legislatore statale identificarle più precisamente, pur nel rispetto di quanto ivi disposto e in osservanza di tutti gli altri parametri costituzionali, a cominciare dall'art. 3 Cost. e dal principio di ragionevolezza".

5.2. La subordinazione dell'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni alla presentazione, salvo formale rifiuto, di un documento attestante, alternativamente, l'avvenuta vaccinazione anti-HPV, l'avvio del programma di somministrazione, il rifiuto di essa o l'espletamento del colloquio informativo (norme della Regione Puglia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 48, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Norme generali sull'istruzione*.

Sezione III

I rapporti economici

1. Il lavoro

1.1. Il particolare status del dirigente, quale alter ego dell'imprenditore, e la non comparabilità alle altre categorie di lavoratori subordinati

La sentenza n. 141 ha richiamato la nozione legale di dirigente, “quale prestatore di lavoro subordinato che la legge distingue rispetto alle categorie dei quadri, impiegati e operai (art. 2095 cod. civ.)”, rammentando altresì che la contrattazione collettiva può riconoscere la qualifica di dirigente anche al di là della nozione legale e che il datore di lavoro può attribuire tale qualifica come trattamento di miglior favore. Il dirigente, “pur rientrando, per espressa previsione del codice civile, tra i lavoratori subordinati, non è comparabile alle altre categorie, rispetto alle quali si caratterizza per alcune significative diversità” (sentenze nn. 228 del 2001, 180 del 1987, 101 del 1975, 121 del 1972). “Viene in rilievo, infatti, il particolare *status* del dirigente”, definito come “un vero e proprio *alter ego* dell'imprenditore, in virtù sia dell'autonomia e della discrezionalità che connotano le sue decisioni, sia dei suoi poteri, anche rappresentativi, idonei ad influenzare l'andamento e la vita dell'azienda o del settore cui è preposto, tanto al suo interno quanto nei rapporti con i terzi (sentenza n. 309 del 1992). La piena fiducia dell'imprenditore, di cui questo lavoratore deve godere, giustifica l'iscrizione del rapporto di lavoro del dirigente nell'area della libera recedibilità, salva naturalmente la stabilità relativa che è prevista dal contratto collettivo di categoria, il quale varia da impresa ad impresa, e salva altresì la tutela che si deve riconoscere *ex lege* contro fatti che ledono la sua dignità di uomo e di lavoratore”.

1.2. Il diritto del lavoratore a non essere estromesso dal lavoro ingiustamente o irragionevolmente e l'esigenza costituzionale di opportuni temperamenti al potere datoriale di recesso (la discrezionalità del legislatore nel modulare il sistema delle tutele; l'ammissibilità di rimedi anche solo indennitari, e non necessariamente reintegratori, purché effettivi e adeguati; la personalizzazione del danno subito dal lavoratore; la rilevanza della dimensione dell'impresa)

La sentenza n. 118 ha evidenziato che, fin da tempo risalente, la tutela contro i licenziamenti illegittimi è stata ricondotta agli artt. 4 e 35 Cost. e alla configurazione ivi tratteggiata del diritto al lavoro quale “fondamentale diritto di libertà della persona umana (sentenza n. 45 del 1965), tale da imporre al legislatore di circondare di doverose garanzie per il lavoratore e di opportuni temperamenti (...) il recesso del datore di lavoro, garantendo così il diritto del lavoratore a non essere estromesso dal lavoro ingiustamente o irragionevolmente (sentenza n. 60 del 1991). A tutela di tale diritto, fino al 2012, era stata riconosciuta in maniera generalizzata la tutela reintegratoria, sebbene solo nel caso di licenziamenti illegittimi intimati in presenza dei requisiti occupazionali di cui ai commi ottavo e nono dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970. Successivamente, nell'ambito di radicali riforme del regime dei licenziamenti, il raggio applicativo della tutela in discorso è stato progressivamente ridotto”. Il ridimensionamento di quest'ultima è avvenuto per effetto dell'art. 1, comma 42, della legge n. 92 del 2012 e del d.lgs. n. 23 del 2015, che l'ha circoscritta a ipotesi tassative per tutti i datori di lavoro, facendo invece assumere portata generale alla tutela indennitario-monetaria. “Tale mutamento di impostazione dei modelli di tutela del lavoro, in relazione ai licenziamenti illegittimi, riflette scelte (...) rimesse alla discrezionalità del legislatore, in rapporto ovviamente alla situazione economica generale (sentenza n. 194 del 1970), considerato che quello della tutela reale non costituisce l'unico paradigma possibile” (sentenze nn. 7 del 2024 e 46 del 2000). “Non a caso l'obbligatorietà di una simile tutela è stata esclusa dalla legge – senza che ciò configurasse una violazione della Costituzione – nell'ipotesi di licenziamenti illegittimi da parte di un datore di lavoro/impresa che non raggiungesse i requisiti occupazionali indicati dall'art. 18, commi ottavo e nono, statuto lavoratori, in specie in considerazione della natura fiduciaria del rapporto di lavoro nell'ambito delle descritte realtà organizzative e della necessità di evitare le tensioni che l'esecuzione di un ordine di reintegrazione potrebbe ingenerare, oltre che dell'opportunità di non gravarle di oneri eccessivi” (sentenze nn. 2 del 1986, 189 e 152 del 1975). Con riferimento al d.lgs. n. 23 del 2015, la Corte

ha ritenuto “compatibile con la Carta fondamentale una tutela meramente monetaria, purché improntata ai canoni di effettività e di adeguatezza, rilevando che il bilanciamento dei valori sottesi agli artt. 4 e 41 Cost., terreno su cui non può non esercitarsi la discrezionalità del legislatore, non impone un determinato regime di tutela (sentenza n. 194 del 2018). In altri termini, il legislatore ben può, nell’esercizio della sua discrezionalità, prevedere un meccanismo di tutela contro i licenziamenti illegittimi anche solo risarcitorio-monetario (sentenza n. 303 del 2011), a condizione, tuttavia, che tale meccanismo si articoli nel rispetto del principio di ragionevolezza e muova dalla considerazione che il licenziamento illegittimo, ancorché idoneo a estinguere il rapporto di lavoro, costituisce pur sempre un atto illecito”. In una vicenda che coinvolge la persona del lavoratore nel momento traumatico della sua espulsione dal lavoro, “la tutela risarcitoria deve essere configurata in modo tale da consentire al giudice di modularla alla luce di una molteplicità di fattori (numero dei dipendenti occupati, dimensioni dell’impresa, anzianità di servizio del prestatore di lavoro, comportamento e condizioni delle parti) al fine di soddisfare l’esigenza di personalizzazione del danno subito dal lavoratore, (...) imposta dal principio di eguaglianza”. La sentenza n. 194 del 2018 ha affermato che “la previsione di una misura risarcitoria uniforme, indipendente dalle peculiarità e dalla diversità delle vicende dei licenziamenti intimati dal datore di lavoro, si traduce in un’indebita omologazione di situazioni che possono essere – e sono, nell’esperienza concreta – diverse”. Pur nel riconoscimento dell’ampia discrezionalità legislativa, “la predeterminazione dell’indennità risarcitoria deve tendere, con ragionevole approssimazione, ma sempre nel rispetto del dettato costituzionale, a rispecchiare la specificità del caso concreto e quindi la vasta gamma di variabili che vedono direttamente implicata la persona del lavoratore. Non può, pertanto, discostarsene in misura apprezzabile, come può avvenire quando si adotta un meccanismo rigido e uniforme (sentenza n. 150 del 2020)”. Tali indicazioni inerenti alla ragionevolezza e adeguatezza della tutela indennitaria “si impongono anche per i licenziamenti intimati dai datori di lavoro di più piccole dimensioni (sentenza n. 183 del 2022)”. L’assunto conserva significato pur a fronte delle modifiche di sistema apportate dal d.lgs. n. 23 del 2015. È vero che quest’ultimo, da un lato, ha fortemente circoscritto lo spazio di operatività della tutela reintegratoria piena – rendendola applicabile, in specifici e tassativi casi, senza alcuna distinzione riferita ai requisiti occupazionali – e, dall’altro, ha generalizzato la tutela indennitaria anche per i datori di lavoro di maggiori dimensioni. Tuttavia, ai fini della selezione della disciplina dei licenziamenti, e in linea di continuità con il passato (sentenza n. 44 del 2024), è stata comunque confermata la rilevanza della dimensione dell’impresa, in termini di numero di lavoratori occupati, anche con riguardo alla determinazione dell’indennità risarcitoria”.

1.3. Il doppio termine decadenziale per l’impugnazione del licenziamento (l’esigenza di deflazionare il contenzioso e garantire al datore la certezza dei costi delle vertenze quiescenti)

La sentenza n. 111 ha osservato che l’art. 6 della legge n. 604 del 1966 – disponendo, al primo comma, che il licenziamento deve essere impugnato a pena di decadenza entro 60 giorni dalla ricezione della sua comunicazione in forma scritta, ovvero dalla comunicazione, anch’essa scritta, dei motivi, ove non contestuale, con qualsiasi atto scritto, anche extragiudiziale, idoneo a rendere nota la volontà del lavoratore, anche attraverso l’intervento dell’organizzazione sindacale – “onera il lavoratore che intenda contestare l’atto datoriale di una previa impugnativa da esperirsi, anche in via stragiudiziale”, nel termine di 60 giorni dalla ricezione della comunicazione dell’atto espulsivo. Il secondo comma “introduce un ulteriore onere di avvio del procedimento giurisdizionale entro un termine, anch’esso di decadenza, la cui inosservanza è sanzionata con l’inefficacia sopravvenuta della precedente impugnativa”. Infatti, l’impugnazione è inefficace se non è seguita, entro il successivo termine di 180 giorni, dal deposito del ricorso nella cancelleria del tribunale in funzione di giudice del lavoro o dalla comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato. Qualora la conciliazione o l’arbitrato siano rifiutati o non sia raggiunto l’accordo necessario all’espletamento, il ricorso al giudice deve essere depositato a pena di decadenza entro 60 giorni dal rifiuto o dal mancato accordo. La formulazione originaria della disposizione “contemplava il solo onere di impugnazione del licenziamento con qualsiasi atto scritto, anche stragiudiziale, entro il termine di sessanta giorni decorrente dalla ricezione della sua comunicazione ovvero da quella dei relativi motivi”: l’introduzione di un termine breve di decadenza per l’impugnazione dell’atto datoriale “mirava a evitare l’insorgere di controversie a distanza di tempo, ciò che avrebbe reso certamente meno agevole l’accertamento dei fatti”. L’art. 6 è stato significativamente riformato dall’art. 32 della legge n. 183 del 2010, il quale ha introdotto, accanto all’onere di previa impugnazione stragiudiziale, l’ulteriore onere di tempestivo avvio del giudizio, da assolvere nel

successivo termine di 270 giorni, poi ridotti a 180 dalla legge n. 92 del 2012. La sentenza n. 212 del 2020 ha dichiarato illegittimo il secondo comma dell'art. 6, nella parte in cui non prevede che l'impugnazione è inefficace se non è seguita, entro il successivo termine di 180 giorni, oltre che dal deposito del ricorso nella cancelleria del tribunale in funzione di giudice del lavoro o dalla comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato, anche dal deposito del ricorso cautelare *ante causam*. La Corte “ha individuato il fondamento della imposizione del doppio termine decadenziale nell'esigenza di deflazionare il contenzioso e di garantire, nell'interesse della parte datoriale, la certezza dei costi delle vertenze quiescenti”. La finalità della riforma del 2010 è quella di “contrastare la prassi di azioni giudiziarie proposte anche a distanza di tempo (sentenza n. 155 del 2014)”: il legislatore ha inteso “evitare che un possibile contenzioso, attivabile dal lavoratore, possa rimanere latente per tutto il tempo di prescrizione dell'azione di annullamento ovvero per un tempo lungo e indefinito in caso di azione di nullità (sentenza n. 212 del 2020)”.

1.4. Le tutele del lavoratore illegittimamente licenziato

1.4.1. Il quadro normativo e la sua evoluzione (il progressivo ridimensionamento della tutela reintegratoria a favore di quella indennitaria; i recenti interventi della Corte)

La sentenza n. 12 ha rammentato che “per lungo tempo i rimedi apprestati dall'ordinamento a fronte della illegittimità dei licenziamenti si sono tradotti in due forme di garanzia. La prima, per i datori ‘sopra-soglia’ (più di quindici lavoratori, ovvero più di cinque se si tratta di imprenditore agricolo, occupati in ciascuna unità produttiva o comunque nell'ambito dello stesso comune, oppure più di sessanta nel complesso), rappresentata dalla cosiddetta tutela reintegratoria (o reale) di cui all'art. 18 statuto lavoratori, consistente nella condanna alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro precedentemente occupato, al pagamento di un'indennità risarcitoria pari alla retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento a quello della effettiva reintegrazione e al versamento, per lo stesso periodo, dei contributi assistenziali e previdenziali. La seconda, per i datori ‘sotto-soglia’, rappresentata, salve particolari ipotesi, dalla cosiddetta tutela indennitaria (od obbligatoria)” di cui all'art. 8 della legge n. 604 del 1966, “consistente nella condanna alla riassunzione del dipendente o, alternativamente, al pagamento in suo favore di un'indennità di importo compreso tra due mensilità e mezzo e sei mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, misura, questa, suscettibile di essere incrementata fino a quattordici mensilità”. L'art. 18 statuto lavoratori è stato poi profondamente modificato dalla legge n. 92 del 2012, che “ha abbandonato il criterio della tutela reintegratoria generalizzata – applicabile, cioè, quale che fosse il vizio accertato dal giudice – adottando invece un criterio selettivo ispirato essenzialmente alla gravità dell'illegittimità da cui è affetto il licenziamento e prevedendo plurimi e gradati regimi di tutela. Ha riservato la tutela reintegratoria alle ipotesi di maggiore gravità (...): quella piena in caso di licenziamento nullo o discriminatorio; quella attenuata in caso di licenziamento fondato su un fatto insussistente. In tutti gli altri casi la tutela è solo indennitaria, più o meno ampia secondo due distinte declinazioni, entrambe di tipo compensativo della perdita del posto di lavoro conseguente all'effetto risolutivo del rapporto, che comunque si produce”. In questo contesto è intervenuto il d.lgs. n. 23 del 2015, adottato nell'esercizio della delega conferita con la legge n. 183 del 2014 e diretta a “favorire l'ingresso nel mondo del lavoro di nuovi assunti, accentuandone la flessibilità in uscita con il riconoscimento di una tutela risarcitorio-monetaria predeterminata, e quindi alleggerendo le conseguenze di un licenziamento illegittimo (sentenza n. 129 del 2024)”. A tal fine, il d.lgs. “ha dettato una disciplina organica dell'apparato sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi intimati, tanto dai datori ‘sopra-soglia’ quanto da quelli ‘sotto-soglia’, ai lavoratori che rivestono la qualifica di operai, impiegati o quadri assunti, a decorrere dal 7 marzo 2015, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Pur muovendosi nel solco della frammentazione delle tutele introdotta dalla legge n. 92 del 2012, il legislatore delegato ne ha così mutato i rispettivi confini applicativi, introducendo una normativa che, rispetto a quella di cui all'art. 18 statuto lavoratori, in via generale, ridimensiona la tutela indennitaria e limita ulteriormente quella reintegratoria, nel caso di licenziamento individuale per mancanza di giusta causa o di giustificato motivo soggettivo, eliminandola poi del tutto nel caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo”. Il d.lgs. interviene inoltre sulla disciplina del licenziamento collettivo, sempre limitatamente ai lavoratori assunti dal 7 marzo 2015, “sopprimendo la tutela reintegratoria anche nel caso di violazione dei criteri di scelta dei lavoratori da licenziare, legali o previsti da accordo sindacale”. Il complessivo arretramento delle garanzie a favore

della flessibilità in uscita è stato successivamente mitigato, su specifici profili, da talune pronunce di illegittimità costituzionale. Sulla tutela indennitaria hanno inciso le sentenze nn. 194 del 2018 e 150 del 2020, all'esito delle quali "è venuto meno l'automatismo di calcolo dell'indennizzo previsto solo per i licenziamenti soggetti al d.lgs. n. 23 del 2015, che è ora fissato in una forbice tra un minimo e un massimo e non è più quantificato in modo rigido unicamente secondo la progressione lineare dell'anzianità di servizio (sentenza n. 7 del 2024)". Quanto alla tutela reintegratoria, la sentenza n. 22 del 2024, che ha dichiarato illegittimo l'art. 2, comma 1, del d.lgs. per eccesso di delega, limitatamente alla parola "espressamente", "ha realizzato un significativo ampliamento del campo di applicazione della tutela reintegratoria piena": infatti, "il regime del licenziamento nullo intimato ai dipendenti assunti dopo il 7 marzo 2015 trova oggi applicazione sia nel caso in cui nella disposizione imperativa violata ricorra l'espressa e testuale sanzione della nullità, sia che ciò non sia espressamente previsto, ma sia possibile rinvenire, comunque, il carattere imperativo della prescrizione per la presenza di un divieto di licenziamento al ricorrere di determinati presupposti". La sentenza n. 128 del 2024 ha dichiarato illegittimo l'art. 3, comma 2, del d.lgs., nella parte in cui non prevede che la tutela reintegratoria attenuata, ivi riservata alle sole ipotesi di licenziamento disciplinare fondato su un fatto insussistente, si applichi, in luogo di quella meramente indennitaria originariamente prevista, anche nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale allegato dal datore, rispetto alla quale rimane estranea ogni valutazione sul ricollocamento del lavoratore. Comunque, "in controtendenza rispetto al complessivo arretramento delle garanzie a favore della flessibilità in uscita, la disciplina di cui al d.lgs. n. 23 del 2015 in alcuni casi particolari comporta un ampliamento delle stesse. Ciò si verifica nelle ipotesi del licenziamento intimato per il perdurare delle assenze per malattia o infortunio del lavoratore prima del superamento del cosiddetto periodo di comporto" (art. 2110, secondo comma, cod. civ., all'esito della sentenza n. 22 del 2024) "e in quelle in cui il giudice accerti che il licenziamento intimato per disabilità fisica o psichica del lavoratore è ingiustificato perché l'inedoneità allo svolgimento delle mansioni assegnategli non era in realtà riconducibile ad una condizione di disabilità". In questi casi, "è garantita la tutela reintegratoria piena, anziché quella attenuata prevista dall'art. 18 statuto lavoratori. Parimenti di favore è l'estensione della disciplina dettata dal d.lgs. n. 23 del 2015 (art. 9, comma 2) ai licenziamenti intimati dalle cosiddette organizzazioni di tendenza, esclusi invece dal campo di applicazione dell'art. 18 statuto lavoratori".

1.4.2. La tutela indennitaria da licenziamento illegittimo spettante ai lavoratori assunti presso le piccole imprese prima del 7 marzo 2015

La sentenza n. 13 si è soffermata sul "raggio di applicazione dell'art. 8 della legge n. 604 del 1966, dopo che la materia dei licenziamenti illegittimi e della relativa indennità è stata interessata, negli ultimi anni, da numerosi interventi normativi stratificati (sentenza n. 183 del 2022)". Sin da quando è stata introdotta, nel 1966, la tutela indennitaria, "la fissazione in via legislativa di un tetto massimo per la liquidazione dell'indennità da licenziamento illegittimo, insieme alla sua articolazione a seconda del requisito dimensionale del datore di lavoro, rappresenta un dato costante. Essa, infatti, si rinviene all'indomani dell'entrata in vigore dello statuto dei lavoratori, di cui alla legge n. 300 del 1970, che, all'art. 18, ha introdotto la tutela reintegratoria al fianco di quella solo indennitaria. Parimenti essa è presente nell'attuale cornice del cosiddetto contratto di lavoro a tutele crescenti", di cui al d.lgs. n. 23 del 2015. Quest'ultima riforma "ha a sua volta ridisegnato il regime indennitario, per i lavoratori assunti a partire dal 7 marzo 2015, nella forma piena e in quella ridotta" e, in modo non dissimile dalle previsioni dell'art. 8 della legge n. 604 del 1966, "ne ha diversificato la misura massima a seconda delle dimensioni occupazionali del datore". Proprio la riforma del 2015 segna "l'odierno, residuo margine di applicazione, *ratione temporis*, dell'art. 8 della legge n. 604 del 1966. Esso, infatti, risulta ormai limitato a quei lavoratori che siano stati assunti prima dell'entrata in vigore, in data 7 marzo 2015, del nuovo sistema sanzionatorio" (sentenze nn. 7 e 44 del 2024). "Altra importante delimitazione applicativa è data dalla dimensione occupazionale del datore". La disposizione "riguarda solo i lavoratori assunti alle dipendenze di datori di lavoro che non raggiungono la soglia dimensionale indicata dall'art. 18, ottavo comma, della legge n. 300 del 1970: fino a quindici dipendenti nelle singole unità produttive o nell'ambito dello stesso comune (cinque, se si tratta di impresa agricola), o fino a sessanta dipendenti nel complesso dell'azienda". Si tratta del "requisito dimensionale unico (sentenza n. 44 del 2024) che segna, già nella disciplina introdotta a partire dalla legge n. 108 del 1990, il discrimine tra la tutela reintegratoria e quella

solo indennitaria, lasciando quest'ultima alle cosiddette imprese di piccole dimensioni (come contrapposte a quelle di dimensioni medio grandi)".

1.5. La tutela del lavoro nell'ambito delle vicende circolatorie dell'impresa

La sentenza n. 99 si è soffermata sul tema delle vicende circolatorie dell'impresa e della loro incidenza sulla sorte dei rapporti di lavoro. Il trasferimento dell'azienda o di un suo ramo "rappresenta estrinsecazione della libertà dell'imprenditore di adottare le scelte più appropriate nell'organizzazione dei fattori produttivi (art. 41 Cost.) e impone la tutela dei diritti dei lavoratori (artt. 4 e 35 Cost.), che da tali scelte possono essere pregiudicati. L'art. 2112 cod. civ. appresta un apparato di garanzie, configurando questa fattispecie come ipotesi di successione *ex lege* dell'imprenditore nel rapporto di lavoro (...), che soggiace a regole autonome tanto rispetto all'ordinaria cessione del contratto (art. 1406 cod. civ.), governata dal necessario consenso del contraente ceduto, quanto rispetto alle regole generalmente applicabili alla successione nei contratti nei casi di cessione d'azienda (art. 2558 cod. civ.)".

1.6. L'inapplicabilità della garanzia della continuità del rapporto di lavoro alla cessione del lotto aviation di Alitalia, società in amministrazione straordinaria, a ITA Airways

La sentenza n. 99 ha dichiarato inammissibili, per erroneità del presupposto interpretativo, le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 102, 111, commi primo e secondo, 117, primo comma, Cost. e 6 CEDU, dell'art. 6 del d.l. n. 131 del 2023 in base al quale l'art. 56, comma 3-bis, del d.lgs. n. 270 del 1999, in coerenza con l'art. 5, par. 1, della direttiva 2001/23/CE, si interpreta nel senso che si devono intendere in ogni caso operazioni effettuate in vista della liquidazione dei beni del cedente, che non costituiscono trasferimento di azienda, di ramo o parti di azienda agli effetti dell'art. 2112 cod. civ., le cessioni poste in essere in esecuzione del programma di cessione dei complessi aziendali o dei complessi di beni e contratti (art. 27, comma 2, lett. a e b-bis, del medesimo d.lgs.), qualora siano effettuate in base a decisioni della Commissione europea che escludano la continuità economica fra cedente e cessionario. Dal canto suo, l'art. 56, comma 3-bis, oggetto del censurato intervento interpretativo, stabilisce che le operazioni indicate nel programma redatto dal commissario straordinario ed effettuate in attuazione dell'art. 27, comma 2, lett. a) e b-bis), in vista della liquidazione dei beni del cedente, non costituiscono comunque trasferimento di azienda, di ramo o parti di azienda agli effetti dell'art. 2112 cod. civ., il quale garantisce la continuità dei rapporti di lavoro dei dipendenti dell'impresa cedente. Il rimettente deve decidere sulle domande di alcuni dipendenti di Alitalia, società in amministrazione straordinaria, che hanno chiesto di qualificare la cessione del lotto *aviation*, operata nell'ambito della procedura a favore di ITA Airways, come trasferimento di ramo di azienda ex art. 2112 cod. civ. e di accertare e dichiarare la prosecuzione del rapporto di lavoro con la società cessionaria senza soluzione di continuità; in mancanza della norma interpretativa, non avrebbero potuto applicarsi le deroghe all'art. 2112 che presuppongono la natura liquidatoria della procedura. Tanto premesso, il sistema normativo, influenzato dal diritto dell'Unione e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, "ha la sua pietra angolare nella *summa divisio* tra procedure liquidatorie e procedure improntate alla continuità dell'attività d'impresa". La deroga alla continuità del rapporto di lavoro "può trovare giustificazione solo al ricorrere di presupposti tassativi, che trascendono l'interesse meramente individuale dell'impresa insolvente e si raccordano a una procedura, come quella liquidatoria, destinata a bilanciare una pluralità di interessi contrapposti, nell'ambito della vigilanza dell'autorità pubblica competente. Solo in tale ipotesi, al cospetto di interessi generali preminenti e sotto l'egida del controllo dell'autorità pubblica, possono essere sacrificate le garanzie che la legge riconosce al lavoratore". L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi, regolata dal d.lgs. n. 270 del 1999, è una procedura peculiare che assolve a complesse funzioni, in quanto è volta a contemperare il soddisfacimento dei creditori con la salvaguardia del complesso produttivo in crisi e dei posti di lavoro. Contempla una fase giudiziaria, contraddistinta dalla dichiarazione dello stato d'insolvenza, dall'avvio della procedura al ricorrere di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico, dall'accertamento del passivo e dalla ripartizione dell'attivo. All'autorità amministrativa spetta la gestione della procedura, affidata a un commissario, il quale provvede ad attuare le concrete prospettive di recupero secondo alternative che includono la cessione dei complessi aziendali o dei relativi contratti o diritti, anche di natura obbligatoria, la ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa e, per le società operanti nei servizi pubblici essenziali, la cessione di complessi di beni e contratti. Nella

fattispecie controversa vengono in rilievo operazioni attuate in esecuzione di particolari programmi di cessione, alternativi ai programmi di ristrutturazione e alla prosecuzione dell'attività d'impresa, alle quali si attaglia l'art. 56, comma 3-*bis*, che "valorizza il raccordo della liquidazione con il programma elaborato *ad hoc* dal commissario in vista della dismissione e non della ristrutturazione del complesso aziendale". Tale previsione "si ripromette di dirimere tutti i contrasti che possano insorgere, tra procedura e cessionario, sulla sorte dei rapporti patrimoniali e di lavoro, pregiudicando la stessa funzionalità della procedura liquidatoria. A prescindere dalla configurazione, nel caso concreto, di un trasferimento di azienda o di ramo di azienda, non operano le garanzie sancite dall'art. 2112 cod. civ., al ricorrere dei presupposti enucleati dalla legge, che circoscrive la discrezionalità dei commissari straordinari nell'elaborazione dei programmi e ne indica in modo minuzioso e vincolante il contenuto". Tuttavia, il rimettente ha escluso la pertinenza dell'art. 56, comma 3-*bis*, in quanto ha attribuito carattere conservativo alla procedura che ha condotto alla cessione del lotto *aviation* e ha qualificato tale cessione come trasferimento di ramo di azienda, sicché alla prosecuzione dell'attività d'impresa si affiancherebbe la garanzia della continuità dei rapporti di lavoro. In realtà, detta disposizione "rappresenta il paradigma esclusivo di riferimento per la soluzione del caso". Con l'elaborazione dei programmi "si compiono le scelte strategiche, indirizzate al risanamento dell'impresa, anche mediante la cessione di alcuni complessi, oppure alla sua definitiva dismissione, quando la ristrutturazione si dimostri impraticabile. Al contenuto dei piani predisposti dai commissari occorre, dunque, avere riguardo per tracciare, in base a criteri predeterminati e oggettivi, la linea di confine tra le procedure con finalità conservativa e quelle con finalità liquidatoria". La disposizione "delinea una procedura provvista di carattere liquidatorio, che non realizza il recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali tramite la ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa, sulla base di un programma di risanamento, ma tramite la cessione dei complessi aziendali". Già in base al modello normativo, il programma di cessione dei complessi di beni e contratti *ex art. 27, comma 2, lett. b-bis*), del d.lgs. n. 270 del 1999 "si caratterizza per un'intrinseca finalità liquidatoria, perseguita sotto il controllo di un'autorità pubblica competente, conformemente a quanto richiesto dall'art. 5 della direttiva 2001/23/CE, ai fini della inoperatività della garanzia del trasferimento dei rapporti di lavoro". Il programma commissariale è disancorato dalla prosecuzione dell'attività d'impresa e dalla sua riorganizzazione e tende alla cessione dei complessi aziendali, secondo procedure assoggettate a vincoli stringenti. "Un programma siffatto non ha come obiettivo il recupero dell'attività del cedente, in vista di un suo ritorno *in bonis*, ma il trasferimento a terzi di un'attività che l'impresa cedente non è più in grado di esercitare". Tra la prosecuzione dell'attività e la liquidazione intercorre un nesso funzionale inscindibile: "la prosecuzione, lungi dal perseguire una finalità di risanamento e di ristrutturazione, è preordinata a salvaguardare il valore produttivo dell'impresa, in vista della sua alienazione". Nella specie, la finalità liquidatoria si apprezza in modo univoco non soltanto sul versante delle previsioni di legge, ma, in concreto, alla luce della valutazione comparativa del programma del 27 gennaio 2018 e del programma del 10 ottobre 2021, legato a un contesto economico e normativo profondamente mutato e permeato dalla finalità di dismissione. "I commissari straordinari, dopo aver acclarato l'impossibilità di attuare un ritorno *in bonis* del debitore mediante un programma di continuità aziendale calibrato sulla ristrutturazione economico-finanziaria dell'impresa, hanno adottato un programma finalizzato esclusivamente allo spossessamento dell'azienda e alla liquidazione dei beni del cedente. Il nuovo programma è articolato in tre programmi di cessione, riguardanti il perimetro *aviation*, il ramo *handling* e il ramo manutenzione". Le finalità del programma di cessione del lotto *aviation* trovano rispondenza nella disciplina che ha scandito le fasi più recenti della procedura e plasmato il contenuto dei programmi commissariali, attestando il carattere liquidatorio negato dal rimettente. L'art. 79, comma 3, del d.l. n. 18 del 2020 ha autorizzato la costituzione di una nuova società interamente controllata dal Ministero dell'economia ovvero da una società a prevalente partecipazione pubblica, destinata a esercitare l'attività d'impresa nel settore del trasporto aereo di persone e merci; e ha subordinato l'esercizio dell'attività alle valutazioni della Commissione europea. Nelle more, l'art. 11-*quater*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021 ha autorizzato alla prosecuzione dell'attività d'impresa l'Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.a. e l'Alitalia Cityliner S.p.a. in amministrazione straordinaria, che, in seguito alla decisione della Commissione, provvedono, anche mediante trattativa privata, a trasferire alla società costituita ai sensi del citato art. 79 i complessi aziendali individuati nel piano industriale e pongono in essere le ulteriori procedure necessarie per la relativa esecuzione. L'art. 11-*quater*, comma 4, autorizza la cessione diretta alla medesima società costituita ai sensi dell'art. 79 di compendi aziendali del ramo *aviation* individuati dall'offerta vincolante formulata dalla società in

conformità alla decisione della Commissione. L'art. 11-*quater*, comma 8, riconnette all'esecuzione del programma l'integrazione del requisito ex art. 73, comma 1, del d.lgs. n. 270 del 1999 in base al quale, intervenuta l'integrale cessione dei complessi aziendali, il tribunale dichiara la cessazione dell'esercizio dell'impresa. In questo quadro, il 24 agosto 2021, ITA ha formulato un'offerta vincolante per l'acquisto del lotto *aviation*, accettata dall'amministrazione straordinaria di Alitalia. Con la decisione 2021/6665, la Commissione ha affermato che il trasferimento degli *asset* di Alitalia a ITA non determina continuità economica tra le due società e l'apporto di capitale in ITA non configura aiuto di Stato. Su una procedura connotata in senso liquidatorio si è innestato l'art. 12 del d.l. n. 104 del 2023 con cui il legislatore ha approvato misure di sostegno dei lavoratori dipendenti di Alitalia e Alitalia Cityliner spa. L'art. 11-*quater* del d.l. n. 73 del 2021 ha impresso alla procedura "un carattere marcatamente liquidatorio, che fa riscontro all'interlocuzione intavolata con la Commissione europea e privilegia la dismissione del patrimonio aziendale rispetto alla prospettiva della ristrutturazione dell'impresa". Il trasferimento d'azienda in crisi non può essere assimilato al trasferimento di un'impresa *in bonis*. "È proprio la gestione pubblica dell'insolvenza, che si accompagna a una vasta gamma di garanzie e di rimedi e al presidio del controllo costante della giurisdizione, a giustificare le deroghe all'art. 2112 cod. civ.", anche alla stregua delle prescrizioni del diritto dell'Unione e della nozione più ampia di procedura liquidatoria tratteggiata dalla Corte di giustizia. "In quest'orizzonte si rivela la *ratio* della specialità delle procedure liquidatorie nell'amministrazione straordinaria e della duttilità di azione che le caratterizza, in vista della salvaguardia del valore sociale dell'impresa e della necessità di contemperare una pluralità di interessi, destinati a travalicare quelli meramente individuali dell'impresa insolvente". L'atteggiarsi del programma di cessione del lotto *aviation*, unito all'evoluzione della normativa speciale che ne ha regolato le fasi salienti, individua nell'art. 56, comma 3-*bis*, il modello esaustivo cui è chiamata a conformarsi la decisione del caso concreto e priva di rilievo la normativa censurata. I plurimi elementi esaminati "contraddicono la supposta natura conservativa della procedura", che rappresenta il fulcro del ragionamento del rimettente sulla rilevanza e non manifesta infondatezza; la natura liquidatoria della procedura di amministrazione straordinaria attrae la fattispecie nell'ambito di operatività dell'art. 56, comma 3-*bis*. Né rileva che la disposizione censurata abbia integrato la previsione in esame, affiancando la fattispecie delle cessioni di complessi aziendali, beni e contratti, effettuate sulla base di decisioni della Commissione che escludano la continuità economica fra cedente e cessionario, a quella, già regolata e applicabile al giudizio, delle cessioni poste in essere in esecuzione dei programmi ex art. 27, comma 2, lett. a) e b-*bis*), del d.lgs. n. 270 del 1999. Ne discende che l'art. 56, comma 3-*bis*, si applica nel giudizio *a quo* "a prescindere dalla disposizione censurata", che non rileva ai fini della relativa decisione.

1.7. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'inoperatività dell'onere di previa impugnazione stragiudiziale del licenziamento e della sua impugnabilità, con ricorso giurisdizionale o con richiesta di conciliazione o arbitrato, entro 240 giorni, ove il lavoratore versi in condizione di incapacità di intendere o volere al momento della ricezione della comunicazione o in pendenza del prescritto termine di 60 giorni

La sentenza n. 111 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 4, primo comma, 24, primo comma, e 35, primo comma, Cost., dell'art. 6, primo comma, della legge n. 604 del 1966, nella parte in cui non prevedeva che, se al momento della ricezione della comunicazione del licenziamento o in pendenza del termine di 60 giorni per la sua impugnazione, anche extragiudiziale, il lavoratore versi in condizione di incapacità di intendere o volere, non opera l'onere della previa impugnazione, anche extragiudiziale, e il licenziamento può essere impugnato entro il complessivo termine di decadenza di 240 giorni dalla ricezione della sua comunicazione, mediante il deposito del ricorso, anche cautelare, o la comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato. La disciplina dell'impugnazione del licenziamento, sottoponendo l'azione per farne valere l'illegittimità a un duplice termine decadenziale, da un lato, deroga all'art. 2967 cod. civ., secondo cui, una volta impedita la decadenza, il diritto rimane soggetto alle disposizioni sulla prescrizione, e, dall'altro, costituisce *lex specialis* rispetto al regime generale delle impugnative negoziali e delle correlate azioni risarcitorie. Il termine di 60 giorni per l'impugnazione, anche stragiudiziale, del licenziamento è "parte di uno speciale regime decadenziale" che trova giustificazione nelle "esigenze, ritenute dal legislatore meritevoli di tutela, di fare emergere in tempi brevi il contenzioso sul recesso datoriale (sentenza n. 212 del 2020), di tutelare l'affidamento che il datore di lavoro ripone sulla stabilizzazione degli effetti del licenziamento e di garantire la speditezza del giudizio promosso per accertarne la

legittimità (sentenza n. 155 del 2014)”. Il termine “può ritenersi normalmente adeguato al tipo di atto il cui compimento è richiesto a pena di decadenza”, potendo il lavoratore validamente provvedervi mediante invio al datore, anche per mezzo di un’associazione sindacale, di una comunicazione scritta, per la quale non è richiesta una formulazione specifica, in cui si limiti a manifestare la volontà di impugnare il licenziamento. Tuttavia, l’onere procedurale può tradursi in un vero e proprio ostacolo all’accesso alla tutela giurisdizionale nel caso in cui, al momento della ricezione della comunicazione del recesso, o in pendenza del termine di decadenza, l’interessato, in ragione di una patologia o altra causa perturbatrice a lui non imputabile, si trovi in uno stato di incapacità di intendere e volere. In simili situazioni, “il lavoratore, specie se versi in condizione di marginalizzazione sociale e non possa contare sull’aiuto di familiari, non essendo in grado di comprendere la portata dell’atto datoriale e di determinarsi in merito alle iniziative da assumere, viene a trovarsi nella impossibilità – se lo stato di perturbazione psichica perdura per l’intero termine – o comunque nella oggettiva difficoltà – se l’alterazione si verifica in pendenza di esso, così incidendo sulla possibilità di fruirne per intero –, di scongiurare, attraverso una valida e tempestiva impugnazione stragiudiziale, la consumazione del diritto alla tutela giurisdizionale”. Per il lavoratore colpito da incapacità naturale, l’onere di impugnazione “può comportare la perdita definitiva della possibilità di contrastare l’iniziativa datoriale e, dunque, di (...) non essere estromesso dal lavoro ingiustamente o irragionevolmente” (sentenze nn. 194 del 2018 e 60 del 1991), in aperto contrasto con il fondamentale diritto al lavoro, alla base dell’ordinamento repubblicano (sentenze nn. 183 e 125 del 2022), e con la tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni. Nella specie, la garanzia di tali diritti, che rinviene nella tutela giurisdizionale un indispensabile strumento di realizzazione, risulta irreparabilmente compromessa, “non sussistendo un rimedio tardivo attraverso il quale l’interessato, una volta recuperata la pienezza delle facoltà intellettive e volitive, possa far valere l’illegittimità dell’atto espulsivo”. L’esigenza di effettività delle garanzie costituzionali è resa ancora più pressante dalla condizione di particolare vulnerabilità del titolare degli interessi incisi dalla scelta legislativa censurata. “L’ordinamento interviene con varie misure a tutelare la persona che, a causa di una perturbazione, anche temporanea, della propria sfera intellettuale e volitiva, non sia in grado di comprendere il significato e le conseguenze dei propri atti, né di autodeterminarsi liberamente e coscientemente per tutelare i propri interessi”. L’incapacità di intendere e volere costituisce, anzitutto, causa di annullamento degli atti negoziali posti in essere dall’incapace. La sentenza n. 168 del 2023 ha osservato come “la nozione di incapacità naturale sia estremamente lata, in quanto potrebbe riguardare non solo una condizione transitoria del soggetto, presente al momento dell’atto, ma potrebbe essere anche indice di uno stato di infermità (...) o di una menomazione fisica o psichica (...), che necessitano di tutele preventive”, così potendo essere oggetto di valutazione nei procedimenti di interdizione, inabilitazione o amministrazione di sostegno. Sul versante processuale, “diversi sono gli istituti diretti a evitare che l’incapacità naturale, sia essa momentanea o persistente, possa di per sé sola riverberarsi sulla capacità processuale dell’interessato”. Nell’ordinamento “non è, tuttavia, rinvenibile una specifica misura a presidio del lavoratore che, a causa di una pur temporanea alterazione psichica, non assolva tempestivamente l’onere della previa impugnazione stragiudiziale del licenziamento intimatogli, così perdendo la possibilità di contestarlo in sede giurisdizionale”. Poiché l’incapace naturale non può contare sulle misure di protezione accordate all’incapace legale (la rappresentanza o l’assistenza previste per l’interdetto, l’inabilitato e il beneficiario dell’amministrazione di sostegno), nella situazione in esame, “l’effettività della difesa del lavoratore licenziato potrebbe essere vanificata dalla intempestiva attivazione dei soggetti – come gli assistenti sociali e gli operatori del Servizio sanitario nazionale – ai quali la legge affida la tutela delle persone incapaci”, anche attraverso la sollecitazione o il promovimento dei procedimenti di protezione e della correlata nomina, anche in via d’urgenza, di un rappresentante provvisorio. Il termine di 60 giorni “può rivelarsi troppo breve affinché la condizione di minorata capacità del lavoratore giunga a conoscenza delle istituzioni preposte alla protezione delle persone in condizione di fragilità in tempo utile perché possano essere attivate misure idonee a scongiurare la consumazione del diritto di impugnazione. In tale ipotesi, la persona colpita da incapacità di intendere e di volere non può essere privata, a causa della sua condizione, del diritto di agire e di difendersi in giudizio”. Il *vulnus* insito nella ritenuta incompatibilità del rigido meccanismo decadenziale con la condizione soggettiva di incapacità di intendere e volere, che impedisce all’interessato di scongiurare le gravi conseguenze derivanti dal maturare della causa estintiva, non può essere sanato con l’introduzione di una causa di differimento della decorrenza del termine per l’impugnazione stragiudiziale dalla data di ricezione del licenziamento a quella del riacquisto, da parte dell’interessato, della piena capacità di intendere e volere. Simile tecnica è

stata già sperimentata (sentenze nn. 133 del 2021, 322 del 2011, 170 del 1999, 134 del 1985) ma in relazione a diritti, come quello di azione di disconoscimento della paternità e di impugnazione del riconoscimento del figlio per difetto di veridicità, la cui natura personalissima ha consentito eccezionalmente di differire *sine die* la decorrenza del termine di decadenza. “Di regola, però, una indefettibile esigenza di tutela della certezza dei rapporti giuridici impone che i termini decadenziali decorrano per il solo fatto materiale del trascorrere del tempo, indipendentemente dalle situazioni soggettive e oggettive dalle quali sia dipeso l’inutile maturare della causa estintiva, e salve le eccezioni tassativamente previste dalla legge”. L’istituto della decadenza “risponde alla necessità obiettiva che particolari atti siano compiuti in un ristretto tempo, specie nell’interesse di altri soggetti, e quindi a prescindere dalle circostanze soggettive di chi deve compiere quegli atti (sentenza n. 14 del 1994)”, mentre, per la prescrizione, gli artt. 2941 e ss. cod. civ. ammettono, sia pure mediante previsioni connotate da eccezionalità (sentenza n. 86 del 2025), la sospensione del decorso del termine in ragione di diverse circostanze che rendono difficile l’esercizio del diritto. L’individuazione delle ipotesi, eccezionali e tassative, in cui è possibile tenere conto di circostanze che rendono eccessivamente gravoso l’esercizio del diritto sottoposto a decadenza “postula il contemperamento tra i diversi interessi, individuali e superindividuali, cui l’ordinamento, nel prevedere le singole ipotesi decadenziali, accorda protezione e l’esigenza del soggetto gravato dell’onere di sollecito compimento dell’atto richiesto dalla legge di conservare il suo diritto”. Alle riscontrate violazioni costituzionali si è posto rimedio, “senza stravolgere la funzione della norma censurata con pregiudizio delle esigenze di certezza ad essa sottese, sollevando dall’onere della previa impugnazione stragiudiziale il lavoratore che, a causa di un perturbamento, anche di tipo transitorio, delle proprie facoltà cognitive o volitive, non sia in grado di comprendere l’effettiva portata dell’atto espulsivo e, quindi, di attivarsi tempestivamente, così incorrendo nella perdita irrimediabile della possibilità di accedere alla tutela giurisdizionale”. La riconduzione a legittimità della disposizione è assicurata escludendo, nella detta situazione, l’operatività dell’onere della previa impugnazione stragiudiziale e mantenendo fermo lo sbarramento finale del complessivo termine massimo per l’impugnazione giudiziale in misura di 240 giorni, data dalla somma del termine per l’impugnazione stragiudiziale, pari a 60 giorni, e del successivo termine per il deposito del ricorso, anche cautelare (sentenza n. 212 del 2020), o per la comunicazione della richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato, stabilito in 180 giorni. In questo modo, “da un lato, si evita di pretendere dal lavoratore colpito da incapacità naturale di manifestare la volontà di reagire all’atto espulsivo entro un termine (...) che, per la sua ridotta estensione, potrebbe risultare insufficiente a consentire sia che la condizione patologica all’origine dell’incapacità regredisca e l’interessato recuperi le proprie facoltà intellettive e volitive, sia che le istituzioni deputate alla cura e alla protezione, anche giuridica, delle persone incapaci possano intervenire”. Dall’altro, resta garantita l’esigenza di certezza e celerità che informa la disciplina, poiché “la stabilizzazione degli effetti dell’atto datoriale interviene entro lo stesso termine – fisso e predeterminato – di cui, in caso di impugnazione extragiudiziale tempestiva, deve comunque essere atteso il decorso per poter ritenere il licenziamento non più contestabile”.

1.8. La (illegittima) previsione di un tetto massimo, pari a sei mensilità di riferimento per il calcolo del TFR, all’indennità risarcitoria dovuta dal datore in caso di licenziamento illegittimo nelle piccole imprese (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato) – Auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 118 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale parziale (limitatamente alle parole “e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità”), per violazione degli artt. 3, commi primo e secondo, 4, primo comma, 35, primo comma, 41, secondo comma, 117, primo comma, Cost. e 24 della Carta sociale europea, dell’art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015. Con riguardo al datore di lavoro che non raggiunga i requisiti occupazionali stabiliti dallo statuto dei lavoratori (e cioè che non occupi più di 15 lavoratori presso un’unità produttiva o nell’ambito di un Comune e che comunque non occupi più di 60 dipendenti), la norma *de qua*, “per un verso, ha escluso la tutela reintegratoria attenuata prevista per i casi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l’insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore (art. 3, comma 2); per altro verso, ha stabilito che è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità l’ammontare delle indennità e dell’importo previsti nei casi di licenziamento: (a) senza giustificato motivo o giusta causa (per il quale l’art. 3, comma 1, prevede un importo di misura comunque non inferiore a sei e non superiore a trentasei mensilità); (b) inficiato da vizi formali o procedurali (in conseguenza del quale l’art.

4, comma 1, consente di conseguire un importo di misura comunque non inferiore a due e non superiore a dodici mensilità); (c) al quale segua l'offerta di conciliazione e l'accettazione dell'assegno da parte del lavoratore illegittimamente licenziato (ipotesi per la quale l'art. 6, comma 1, contempla un ammontare pari a una mensilità della retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a tre e non superiore a ventisette mensilità)". La sentenza n. 183 del 2022 ha già ravvisato nel denunciato art. 9, comma 1, un *vulnus* agli artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, 117, primo comma, Cost. e 24 CSE, derivante dall'"esiguità dell'intervallo tra l'importo minimo e quello massimo dell'indennità", che "vanifica l'esigenza di adeguarne l'importo alla specificità di ogni singola vicenda, nella prospettiva di un congruo ristoro e di un'efficace deterrenza, (...) concorrendo a configurare il licenziamento come *extrema ratio*". Il limitato scarto tra il minimo e il massimo determinati dalla legge trovava "la sua principale (se non esclusiva) giustificazione nel numero ridotto dei dipendenti che non rispecchia più, isolatamente considerato, l'effettiva forza economica del datore di lavoro, specie in un quadro dominato dall'incessante evoluzione della tecnologia e dalla trasformazione dei processi produttivi, in cui al contenuto numero di occupati possono fare riscontro cospicui investimenti in capitali e un consistente volume di affari". Ancora, il limite uniforme e invalicabile di sei mensilità, che si applica a datori di lavoro imprenditori e non, operava "in riferimento ad attività tra loro eterogenee, accomunate dal dato del numero dei dipendenti occupati, sprovvisto di per sé di una significativa valenza". Un simile sistema non attuava "quell'equilibrato componimento tra i contrapposti interessi, che rappresenta la funzione primaria di un'efficace tutela indennitaria contro i licenziamenti illegittimi". A tale *vulnus* la Corte non ha potuto subito rimediare, giacché le argomentazioni del rimettente "prefiguravano una vasta gamma di alternative volte a ridisegnare il regime speciale previsto per i datori di lavoro di piccole dimensioni", a partire dall'individuazione dei relativi criteri identificativi. "Si era, pertanto, segnalata la necessità che la materia, frutto di interventi normativi stratificati, fosse rivista in termini complessivi, ben potendo il legislatore tratteggiare criteri distintivi più duttili e complessi, che non si appiattiscano sul requisito del numero degli occupati e si raccordino alle differenze tra le varie realtà organizzative e ai contesti economici diversificati in cui esse operano". Un ulteriore protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe stato tollerabile e avrebbe indotto la Corte, ove nuovamente investita, a provvedere direttamente, nonostante le difficoltà descritte. L'odierna questione, sollevata "in considerazione del quadro normativo immutato a distanza di più di due anni dalla citata pronuncia", non ha sollecitato "interventi sostitutivi, atti a incidere sui criteri di individuazione del datore di lavoro piccolo (cioè dotato di una ridotta forza economica), in assenza di utili punti di riferimento", bensì il "mero annullamento della disciplina speciale stabilita dalla norma censurata per i licenziamenti illegittimi intimati da datori di lavoro con un numero limitato di dipendenti. L'obiettivo, in sostanza, è quello di eliminare la rigidità e la tendenziale uniformità nella determinazione dell'indennità risarcitoria, già dimezzata rispetto a quella ordinariamente prevista". Il tempo trascorso e la formulazione del quesito hanno condotto a dichiarare "il già accertato *vulnus* ai principi costituzionali". Esso "non si ravvisa nella previsione del dimezzamento degli importi delle indennità previste dagli artt. 3, comma 1, 4, comma 1, e 6, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 23 del 2015, modulabili all'interno di una forbice, diversamente individuata in relazione a ciascun tipo di vizio, ma sempre sufficientemente ampia e flessibile, perché compresa fra un minimo e un massimo, tra i quali c'è un ampio divario. Così delineato, infatti, il meccanismo del dimezzamento è comunque tale da non impedire al giudice di tener conto della specificità di ogni singola vicenda, nella prospettiva di un congruo ristoro e di un'efficace deterrenza, e di fare applicazione dei criteri indicati" dalla Corte, fra i quali "quello delle dimensioni dell'attività economica del datore di lavoro svolge un ruolo certamente rilevante, ma senz'altro non esclusivo, nel contesto di un equilibrato componimento dei diversi interessi in gioco (...), inerenti, da un lato, alla tutela del lavoratore contro licenziamenti ingiustificati, dall'altro, all'esigenza di non gravare di costi eccessivi i piccoli datori di lavoro". Piuttosto, "confligge con i principi costituzionali, dando luogo a una tutela monetaria incompatibile con la necessaria personalizzazione del danno subito dal lavoratore" (sentenza n. 194 del 2018), "l'imposizione di un tetto, stabilito in sei mensilità di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto e insuperabile anche in presenza di licenziamenti viziati dalle più gravi forme di illegittimità, che comprime eccessivamente l'ammontare dell'indennità". Il significativo contenimento delle conseguenze indennitarie a carico del datore – che si impone sul limite massimo specificamente previsto in relazione a ciascun tipo di vizio e già oggetto di dimezzamento per i datori con un numero limitato di dipendenti – "delinea un'indennità stretta in un divario così esiguo (...) da connotarla al pari di una liquidazione legale forfetizzata e standardizzata". Una siffatta liquidazione è stata già ritenuta

“inidonea a rispecchiare la specificità del caso concreto e quindi a costituire un ristoro del pregiudizio sofferto dal lavoratore, adeguato a garantirne la dignità, nel rispetto del principio di eguaglianza. Tale ristoro può essere delimitato, ma non sacrificato neppure in nome dell’esigenza di prevedibilità e di contenimento dei costi, al cospetto di un licenziamento illegittimo che l’ordinamento, anche nel peculiare contesto delle piccole realtà organizzative, qualifica comunque come illecito (sentenza n. 150 del 2020)”. Resta fermo l’auspicio che il legislatore intervenga sul profilo inciso dalla pronuncia, nel rispetto del principio secondo cui “il criterio del numero dei dipendenti non può costituire l’esclusivo indice rivelatore della forza economica del datore di lavoro e quindi della sostenibilità dei costi connessi ai licenziamenti illegittimi, dovendosi considerare anche altri fattori altrettanto significativi, quali possono essere il fatturato o il totale di bilancio, da tempo indicati come necessari elementi integrativi dalla legislazione europea e anche nazionale”.

1.9. L’esclusione dei dirigenti dal divieto dei licenziamenti individuali per ragioni economiche dei lavoratori subordinati in tempo di pandemia

La sentenza n. 141 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 46 del d.l. n. 18 del 2020, 14, comma 2, del d.l. n. 104 del 2020 e 12, comma 10, del d.l. n. 137 del 2020, impugnati, in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto – escludendo i dirigenti dal divieto dei licenziamenti individuali per ragioni economiche dei lavoratori subordinati in tempo di pandemia (dal 17 marzo 2020 al 31 gennaio 2021) – avrebbero determinato una disparità di trattamento rispetto ai dirigenti coinvolti in procedure collettive di licenziamento e garantiti nella conservazione del posto di lavoro. Dette norme hanno introdotto, a partire dall’insorgenza dell’emergenza epidemiologica da COVID-19, e immediatamente reiterato la temporanea preclusione, per i datori di lavoro, della facoltà di recesso per giustificato motivo oggettivo. La misura, ispirata dalla *ratio* di tutela dei lavoratori dalle conseguenze negative sull’occupazione derivanti dal blocco o dalla riduzione dell’attività produttiva conseguente all’emergenza, si connota per la natura eccezionale e per l’applicazione tendenzialmente generalizzata. Essa, infatti, prescinde dalle dimensioni dell’impresa e ha interessato l’intero panorama dei licenziamenti economici, sia di natura collettiva che individuale. Alla misura eccezionale del blocco temporaneo dei licenziamenti, sia individuali per giustificato motivo oggettivo, sia collettivi, il legislatore ha sempre accompagnato la previsione di misure di sostegno economico in favore delle imprese, calibrandole variamente nel succedersi delle fonti emergenziali. Anche in questo settore il legislatore si è mosso secondo la logica della solidarietà collettiva, impiegando consistenti risorse “con l’obiettivo di fronteggiare l’arresto di fatto di numerose attività economiche e la conseguente difficoltà di ampi strati della popolazione” (sentenza n. 213 del 2021). Allo stato attuale della riflessione giurisprudenziale, la quale va affermandosi come diritto vivente, “il divieto dei licenziamenti imposto dalla normativa emergenziale del periodo pandemico, in quanto eccezione agli ordinari poteri di recesso di cui gode la parte datoriale, non può essere esteso oltre il perimetro oggettivamente ricavabile dalla formulazione letterale delle norme. Queste si riferiscono espressamente ai soli lavoratori assoggettati alla disciplina del recesso individuale per motivi oggettivi di cui all’art. 3 della legge n. 604 del 1966”, dalla quale è per definizione esclusa, secondo l’art. 10 della medesima legge, la categoria dei dirigenti. La Corte ha affermato che “non contrasta con l’art. 3 Cost. l’esclusione dei dirigenti dall’applicazione della generale disciplina legislativa sui licenziamenti individuali, compresa la regola della necessaria giustificazione del licenziamento” (sentenze nn. 194 del 2018, 228 del 2001, 309 del 1992, 121 del 1972; ordinanza n. 404 del 1992). Il licenziamento del dirigente, pertanto, “non è da considerarsi alla stregua di quello degli altri lavoratori subordinati, pur non potendo rientrare nell’area della completa discrezionalità dell’imprenditore”. Simili tratti differenziali, tuttavia, “non escludono che il legislatore, nel discrezionale perseguimento di obiettivi di protezione ritenuti comuni a tutti i lavoratori, renda applicabili anche ai dirigenti determinati istituti, sorti a tutela delle altre categorie”. Ciò è avvenuto con la disciplina dei licenziamenti collettivi, estesa ai dirigenti dalla legge n. 161 del 2014 anche per soddisfare esigenze di allineamento con la normativa europea. “Pur se previste in analogo contesto di natura economica (*id est*, per ragioni inerenti all’attività produttiva, all’organizzazione del lavoro e al suo regolare funzionamento: sentenza n. 7 del 2024), invece, le garanzie che assistono i licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo, di cui all’art. 3 della legge n. 604 del 1966, continuano a proteggere i soli lavoratori non dirigenti”. Il legislatore “può ben stabilire, nell’esercizio della sua valutazione politica, un regime preferenziale di garanzia di conservazione del lavoro in favore di determinate categorie tutte le volte in cui sussistano motivi che lo giustificano, sempre che si tratti di ragioni che trovano valido riscontro nella

realtà sociale e nella Costituzione (sentenza n. 27 del 1969). Diverse considerazioni fanno ritenere (...) che la misura del divieto dei licenziamenti, così come introdotta e più volte reiterata durante il periodo dell'emergenza sanitaria da COVID-19, sia sorretta da valide ragioni atte a giustificare sul piano costituzionale il trattamento differenziato riservato alla categoria dei dirigenti". Innanzitutto, le norme censurate "ricalcano, quanto ai dirigenti, i medesimi confini applicativi delle regole ordinarie sui licenziamenti (collettivi e individuali per motivo oggettivo)": anche la disciplina ordinaria risulta caratterizzata dalla medesima asimmetria in quanto le garanzie apprestate dalla legge nel caso dei licenziamenti individuali dovuti a motivi economici non sono applicabili ai dirigenti, mentre quelle che assistono i licenziamenti collettivi proteggono anche questa categoria di lavoratori. "La corrispondenza tra i due assetti – quello ordinario e quello emergenziale, accomunati da analoga asimmetria – conferisce, già di per sé, coerenza e ragione giustificativa alla scelta operata dal legislatore del periodo pandemico, viepiù considerando che la sua discrezionalità, nel disegnare misure di contrasto della pandemia, bilanciando la tutela di interessi e diritti in gioco, è più ampia che in condizioni ordinarie" (sentenza n. 213 del 2021). Nella situazione di emergenza sanitaria, "il dovere di solidarietà sociale, nella sua dimensione orizzontale, può anche portare, in circostanze particolari, al temporaneo sacrificio di alcuni (...) a beneficio di altri maggiormente esposti, selezionati inizialmente sulla base di un criterio a maglie larghe" (sentenza n. 128 del 2021). "Come la legge ha differenziato, in modo non irragionevole, il regime ordinario del licenziamento dei dirigenti per motivi economici, a seconda che si tratti di recesso individuale ovvero collettivo, a maggior ragione, nel particolare contesto dell'emergenza epidemiologica, il legislatore è coerentemente intervenuto, previa valutazione degli interessi coinvolti, giungendo a divaricare le rispettive conseguenze in punto di blocco dei licenziamenti e a escludere da quest'ultimo i dipendenti rientranti nella nozione legale di dirigente" (art. 2095 cod. civ.). La misura, nel replicare la differenziazione dei dirigenti a seconda della tipologia (collettiva ovvero individuale) del recesso per ragioni economiche, appare, nei suoi tratti essenziali, coerente con le condizioni di legittimità enucleate in via giurisprudenziale per le norme di natura eccezionale limitative dei diritti dei singoli varate durante l'emergenza: "condizioni che consistono nella eccezionalità, temporaneità e proporzionalità delle stesse". Il divieto dei licenziamenti, pur se reiterato, "non ha mai perso la sua connotazione di transitorietà, legata all'insorgere della pandemia, ed è cessato una volta esaurita la fase dell'emergenza. Il succedersi delle varie disposizioni, nel corso dei mesi, testimonia il continuo aggiornamento e la costante rivalutazione dei contrapposti interessi, operata dal legislatore di pari passo con l'evolversi della pandemia", nonché "lo sforzo di rendere la misura in esame proporzionata all'effettiva necessità, secondo la logica dell'*extrema ratio*, sulla base di una ragione oggettivamente imperativa di interesse comune, temperata con il minor sacrificio possibile per i vari interessi in gioco", non limitati al solo terreno dei rapporti individuali di lavoro ma implicanti valutazioni, necessariamente più generali, di natura sociale ed economica. Si colloca dunque entro i binari della non manifesta irragionevolezza "la scelta del legislatore di non azzerare del tutto il potere di recesso della parte datoriale, connesso al pieno esercizio della libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), e piuttosto di limitarlo temporaneamente e circoscriverlo alla sola ipotesi che, in proporzione, coinvolge poche unità di lavoratori economicamente più forti". Al contempo, "sul versante della tutela del lavoro (artt. 1, 4, 35 e 36 Cost.), quella stessa scelta ha consentito non solo di esaudire efficacemente il contrapposto interesse, comune a tutte le categorie di lavoratori, volto al mantenimento del posto di lavoro e della relativa capacità reddituale, ma anche, e soprattutto, di erigere il presidio sociale più ampio possibile a protezione sia, individualmente, dei lavoratori meno forti (quadri, impiegati, operai), sia, collettivamente, di interi gruppi di lavoratori (compresi i dirigenti) altrimenti esposti al rischio della mobilità collettiva".

1.10. L'obbligo della Regione e degli enti strumentali di verificare la previsione, nei contratti indicati nelle procedure di gara, di un trattamento economico minimo o di una retribuzione minima tabellare inderogabile pari a nove euro l'ora (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. 188 ha dichiarato inammissibili, per difetto di motivazione e inconferenza dei parametri, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 36, primo comma, 39, quarto comma, e 117, secondo comma, lett. l) e m), Cost. – degli artt. 2, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 30 del 2024 e 21 della legge regionale n. 39 del 2024 i quali obbligano la Regione e gli enti strumentali a verificare che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano, rispettivamente, un trattamento economico minimo o una retribuzione tabellare

minima inderogabile pari a nove euro l'ora. Il censurato art. 2, comma 2, tanto nella versione originaria quanto in quella modificata dal denunciato art. 21, "è destinato a trovare applicazione nelle procedure di evidenza pubblica bandite dall'amministrazione regionale e dagli enti strumentali". Esso, "nel porre in capo alle stazioni appaltanti l'obbligo di verifica di una soglia retributiva minima, detta un criterio di selezione del contratto collettivo che le stazioni appaltanti sono chiamate a indicare negli atti di gara, fermo restando il potere dell'operatore economico di indicare un diverso contratto collettivo che garantisca tutele equivalenti"; e "non introduce un obbligo generalizzato di retribuzione minima che si imponga direttamente a tutti i contratti di lavoro privato subordinato posti in essere nel territorio regionale, ma ha un ambito di applicazione circoscritto agli appalti pubblici e alle concessioni affidati dalla Regione e dai suoi enti strumentali". Il legislatore pugliese ha inteso adottare "norme volte ad assicurare condizioni di lavoro dignitose e a garantire i diritti dei lavoratori" nonché a "contrastare il *dumping* contrattuale, alimentato dalla coesistenza di molteplici contratti collettivi in uno stesso settore, spesso sottoscritti da soggetti poco o per nulla rappresentativi, che finirebbe per favorire il cosiddetto lavoro povero, consentendo un confronto concorrenziale fondato sulle retribuzioni più basse, a discapito delle tutele del lavoro e della qualità dell'offerta" (sentenza n. 156 del 2025). La direttiva 2022/2041/UE relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione (il cui recepimento è stato avviato dalla legge n. 15 del 2024) riconosce che negli ultimi decenni le strutture tradizionali di contrattazione collettiva si sono indebolite a causa, tra l'altro, di spostamenti strutturali dell'economia verso settori meno sindacalizzati e del calo delle adesioni ai sindacati, anche come conseguenza di attività antisindacali e dell'aumento delle forme di lavoro precarie e atipiche. Nel fare salva la scelta degli Stati membri, in conformità alle proprie tradizioni, di prevedere salari minimi per legge e/o per contrattazione collettiva, la direttiva istituisce un quadro di azioni volte a garantire l'adeguatezza dei salari minimi legali, ove previsti, la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e il miglioramento dell'accesso effettivo dei lavoratori al diritto alla tutela garantita dal salario minimo ove previsto dal diritto nazionale e/o dai contratti collettivi. Recentemente, la sentenza della Corte di giustizia, grande sezione, 11 novembre 2025, causa C-19/23 (Regno di Danimarca contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea), ha rigettato la domanda di annullamento integrale della citata direttiva, mentre ha annullato singole frazioni normative dell'art. 5, relativo alle procedure per la determinazione dei salari minimi legali adeguati, in quanto ritenute un'ingerenza diretta nella determinazione delle retribuzioni, in violazione dell'esclusione di competenza dell'Unione ex art. 153, par. 5, TFUE. In questo quadro la legge pugliese n. 30 del 2024 risulta ascrivibile, alla luce del tenore testuale e delle sue finalità, all'uso "strategico" dei contratti pubblici, consistente nella previsione, nelle procedure di evidenza pubblica, di condizioni volte alla realizzazione di obiettivi sociali, tra cui la tutela dei lavoratori, che sono ulteriori rispetto alle finalità proprie dei contratti stessi. Le direttive europee di settore, nelle diverse fasi della loro evoluzione, hanno previsto la possibilità per le stazioni appaltanti di considerare fattori di ordine sociale e ambientale nelle procedure di evidenza pubblica attraverso l'inserimento negli atti di gara di clausole sociali. Anche la direttiva 2022/2041/UE riconosce il ruolo fondamentale dei contratti pubblici per l'attuazione efficace della tutela del salario minimo, previsto dalla legge o dalla contrattazione collettiva. Il legislatore statale ha da tempo recepito e fatto proprio l'uso "strategico" dei contratti pubblici di matrice europea attraverso istituti volti a temperare la libertà di iniziativa economica degli operatori privati, nell'ottica di favorire la concorrenza per il mercato (sentenza n. 4 del 2022) e il perseguimento di obiettivi di politica sociale, di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese (sentenza n. 80 del 2025). Espressivo di questo orientamento è l'art. 11 cod. contratti pubblici che ha introdotto, tra i principi generali del codice, l'obbligo delle stazioni appaltanti di indicare nei bandi o inviti il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione. Il predetto art. 11 è stato modificato dall'art. 2 del d.lgs. n. 209 del 2024, il cui art. 73 ha contestualmente introdotto un apposito Allegato I.01 al codice, recante criteri per la scelta del CCNL applicabile e per il giudizio di equivalenza demandato alle stazioni appaltanti. Il legislatore statale, inoltre, è intervenuto con la legge n. 144 del 2025 con l'obiettivo di attuare il diritto a una retribuzione proporzionata e sufficiente ai sensi dell'art. 36 Cost., dettando principi e criteri direttivi relativi anche ai trattamenti economici complessivi minimi negli appalti di servizi. I rinvii operati all'art. 11 nei commi 1 e 3 della disposizione regionale rilevano ai fini del corretto inquadramento della fattispecie normativa, indubbiamente circoscritto all'alveo degli appalti pubblici e delle concessioni. "Vengono in gioco, pertanto, l'insieme dei beni e degli interessi di rango costituzionale

e unionale sottesi al sistema dei contratti pubblici, tra cui (...) la libertà degli operatori economici di decidere se partecipare alla procedura di evidenza pubblica e, per coloro che si siano determinati a presentare un'offerta, la possibilità di optare per un diverso contratto collettivo, se pure condizionato al giudizio di equivalenza”.

1.11. Le misure di contrasto alla pandemia da COVID-19

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 199, l'analoga voce e le pertinenti sottovoci in *I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute*.

2. La previdenza

2.1. Il graduale passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo di computo del trattamento pensionistico

La sentenza n. 94 ha rammentato che, tra le riforme del sistema pensionistico succedutesi nel tempo, “importanza centrale riveste quella operata dalla legge n. 335 del 1995”, la quale “ha comportato il graduale passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo di computo del trattamento pensionistico, introducendo distinzioni tra i lavoratori sulla base dell'anzianità assicurativa dai medesimi maturata al 31 dicembre 1995” (sentenza n. 112 del 2024). In particolare, “oggi risultano interamente soggetti al regime contributivo i lavoratori che (...) si siano iscritti a una gestione previdenziale solo successivamente alla data da ultimo indicata”. “Nell'ambito del sistema retributivo, divenuto ormai residuale, la base di calcolo è costituita dalla media delle retribuzioni percepite in un periodo di riferimento predeterminato dalla legge (cosiddetta retribuzione pensionabile), generalmente collocato in una fase – più o meno ampia, a seconda della disciplina di riferimento – anteriore alla data del pensionamento. Il sistema contributivo, invece, è ispirato a una logica di corrispettività tra contribuzione versata e prestazione pensionistica: quest'ultima viene determinata in base alla contribuzione corrisposta nel corso dell'intera vita lavorativa (il cosiddetto montante contributivo individuale), che viene rivalutata periodicamente e rapportata alla speranza di vita media residua (stimata con criteri statistico-attuariali via via aggiornati nel tempo), mediante l'applicazione di un coefficiente di trasformazione che tiene conto dell'età del singolo pensionando. L'applicazione dell'uno o dell'altro criterio di computo è suscettibile di restituire risultati diversi, di norma ben più favorevoli nell'ambito del regime retributivo, ormai in via di definitivo superamento”.

2.2. Gli istituti della ricongiunzione, della totalizzazione e del cumulo gratuito quali rimedi alla frammentazione del rapporto previdenziale

La sentenza n. 110 ha evidenziato che, per i casi in cui un lavoratore si trovi accreditati contributi versati in diverse gestioni, senza raggiungere in nessuna di esse i requisiti minimi per la maturazione di un autonomo diritto a pensione, “l'ordinamento ha approntato nel tempo diversi meccanismi attraverso i quali, a domanda dell'interessato, è possibile porre rimedio alla frammentazione del rapporto previdenziale”. La legge n. 29 del 1979 ha disciplinato la ricongiunzione dei periodi assicurativi con cui è possibile chiedere che tutti i contributi versati nelle diverse gestioni siano ricongiunti, ossia trasferiti effettivamente, presso una sola di esse, per ottenere la liquidazione di un unico trattamento, sulla base delle regole e con gli importi previsti dal fondo prescelto. In ragione dei diversi criteri di computo vigenti nelle differenti strutture assicurative, si tratta di uno strumento normalmente oneroso per l'interessato, chiamato il più delle volte a versare una somma, individuata secondo i criteri di legge, al fine di determinare una parità di valore per tutti i periodi di contribuzione da conteggiare. La sentenza n. 61 del 1999 ha segnalato la necessità di introdurre un'alternativa alla ricongiunzione poiché il relativo onere economico poteva risultare talmente elevato da precludere l'esercizio del diritto alla valorizzazione di tutti i periodi assicurativi. L'invito è stato raccolto con il d.lgs. n. 42 del 2006 che ha disciplinato il diverso istituto della totalizzazione: al titolare di differenti posizioni assicurative presso diverse gestioni è attribuita, senza alcun onere aggiuntivo, la facoltà di sommare tutti e per intero i singoli segmenti contributivi, purché non coincidenti, per conseguire un'unica pensione liquidata esclusivamente con il sistema contributivo. Per ulteriormente agevolare l'ottenimento di un unico trattamento attraverso l'aggregazione di scampoli contributivi sparsi in differenti gestioni, la legge n. 228 del 2012 ha previsto il

cumulo gratuito. A differenza della ricongiunzione, il cumulo non opera alcun reale trasferimento della contribuzione da una gestione previdenziale all'altra e, diversamente dalla totalizzazione, non impone il computo con il sistema contributivo: le gestioni interessate, ciascuna per la parte di competenza, determinano il trattamento *pro quota* in rapporto ai rispettivi periodi di iscrizione, secondo le regole di calcolo previste da ciascun ordinamento e sulla base delle retribuzioni di riferimento. Le quote, quindi, possono essere liquidate anche con il sistema retributivo o misto, fermo restando che, per i periodi successivi al 1° gennaio 2012, dovrà essere utilizzato solo il sistema contributivo. Come per la totalizzazione, l'operazione è senza oneri economici per l'interessato e si prevede espressamente che il cumulo deve avere a oggetto tutti e per intero i periodi assicurativi accreditati presso le diverse gestioni. Nell'occasione, la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, primo comma, della legge n. 965 del 1965 e 43, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973, censurati, in riferimento agli artt. 1, primo comma, 3, primo comma, 35, primo comma, 36, 38, secondo comma, e 98, primo comma, Cost., nella parte in cui – nel disciplinare la liquidazione dei trattamenti di quiescenza dei dipendenti civili dello Stato e degli enti locali – non prevedono la possibilità di neutralizzare, cioè di non considerare ai fini del calcolo, periodi di contribuzione che, aggiungendosi a quelli strettamente necessari ai fini del raggiungimento dell'anzianità contributiva minima richiesta ai fini pensionistici, comportano un decremento della quota di trattamento liquidata con il sistema retributivo. In forza del principio di neutralizzazione della contribuzione nociva, elaborato con riguardo al sistema retributivo di calcolo del trattamento pensionistico nel settore privato, è possibile escludere dal computo del trattamento la contribuzione accreditata dopo la maturazione del requisito contributivo minimo, ove produttiva di un depauperamento del trattamento già virtualmente maturato e, dunque, di un effetto irragionevole, in quanto antitetico alla funzione fisiologica dei contributi previdenziali, finalizzati all'incremento della pensione (sentenze nn. 224 del 2022 e 264 del 1994). Tanto premesso, le questioni aventi ad oggetto l'art. 3, primo comma, della legge n. 965 del 1965 difettano di rilevanza poiché la disposizione non ha trovato applicazione nella liquidazione della pensione oggetto del giudizio principale. Invece, le questioni sollevate sull'art. 43, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973 non possono essere esaminate nel merito per l'incompleta considerazione del quadro normativo. Il rimettente non ha coinvolto nelle censure l'art. 1, comma 243, della legge n. 228 del 2012 secondo cui, per ottenere un'unica pensione attraverso il cumulo gratuito, devono essere utilizzati tutti e per intero i periodi assicurativi accreditati presso le diverse gestioni. Tale previsione costituisce un autonomo ostacolo all'accoglimento della domanda di neutralizzazione, come rilevato dalla giurisprudenza di legittimità rispetto all'analoga regola scandita in materia di totalizzazione. Sarebbero stati necessari un confronto con il richiamato indirizzo, anche solo per operare un *distinguishing* rispetto alla totalizzazione, e il promuovimento di un'autonoma e distinta questione di legittimità costituzionale, tenuto conto che, con riguardo alla neutralizzazione, la Corte ha ripetutamente riservato a sé la valutazione delle diverse fattispecie, nei loro rapporti con le regole di determinazione della retribuzione pensionabile, per la rilevata necessità di modulare la portata del principio sulle specificità delle situazioni coinvolte (sentenze nn. 112 del 2024 e 224 del 2022).

2.3. La perequazione automatica delle pensioni (la natura di strumento tecnico volto a garantire nel tempo l'adequatezza dei trattamenti a fronte delle spinte inflazionistiche; la discrezionalità legislativa nella determinazione del quantum di tutela alla luce delle risorse disponibili; l'esigenza di una considerazione differenziata dei trattamenti; la necessaria temporaneità delle misure di sospensione)

La sentenza n. 19 ha ribadito che, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 234 del 2020, 250 del 2017, 173 del 2016, 70 del 2015), “la perequazione automatica è uno strumento di natura tecnica volto a garantire nel tempo l'adequatezza dei trattamenti pensionistici a fronte delle spinte inflazionistiche (...), nel rispetto dei principi di sufficienza e proporzionalità della retribuzione, che però non implicano un rigido parallelismo” tra le garanzie di cui agli artt. 38, secondo comma, e 36, primo comma, Cost. La garanzia della perequazione “non annulla la discrezionalità del legislatore nella determinazione in concreto del *quantum* di tutela di volta in volta necessario”, alla luce delle risorse disponibili (sentenza n. 316 del 2010; ordinanza n. 256 del 2001). “Non sussiste, del resto, un imperativo costituzionale che imponga l'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici (...), purché la scelta contraria superi uno scrutinio di non irragionevolezza (...), calato nel contesto giuridico e fattuale nel quale la misura si inserisce (ordinanza n. 96 del 2018)”. Il principale indicatore della non irragionevolezza dell'opzione legislativa è costituito dalla “considerazione differenziata dei trattamenti di quiescenza in base al loro

importo, atteso che le pensioni più elevate presentano margini più ampi di resistenza all'erosione inflattiva (...). È sempre indispensabile, tuttavia, da un lato, che sia adeguatamente e dettagliatamente illustrato il quadro economico-finanziario che giustifica la scelta del legislatore, in base a dati oggettivi (...) e, dall'altro, che le misure di sospensione e di blocco del meccanismo perequativo siano limitate nel tempo (secondo un monito risalente alla sentenza n. 316 del 2010), ferma restando la necessità di scrutinare ciascun provvedimento nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui esso si inserisce”.

2.4. L'assegno per il nucleo familiare

2.4.1. La funzione di sostegno economico ai nuclei familiari bisognosi dei lavoratori subordinati

La sentenza n. 120 ha osservato che l'assegno per il nucleo familiare (ANF) è una prestazione economica introdotta dal d.l. n. 69 del 1988, per i lavoratori dipendenti, i titolari di pensioni e prestazioni previdenziali derivanti da lavoro dipendente, i lavoratori assistiti dall'assicurazione contro la tubercolosi, il personale statale in servizio e in quiescenza, i dipendenti e pensionati degli enti pubblici anche non territoriali, in sostituzione degli assegni familiari e delle aggiunte di famiglia, già previsti, rispettivamente, per i dipendenti privati e pubblici. L'ANF compete in misura differenziata in rapporto al numero dei componenti e al reddito del nucleo familiare: la misura della prestazione cresce in corrispondenza alla dimensione del nucleo e diminuisce in relazione al reddito del nucleo (sentenze nn. 67 del 2022, 516 del 1995, 458 del 1989). “I soggetti protetti, dunque, sono i lavoratori subordinati. La prestazione è erogata dall'INPS direttamente o tramite il datore di lavoro, attraverso il sistema dei conguagli con i contributi dovuti dallo stesso datore all'INPS”. Dopo il d.lgs. n. 230 del 2021, che ha istituito l'assegno unico e universale per i figli a carico, l'ANF è venuto meno per i nuclei con figli e per quelli orfanili. “La *ratio* generale dell'ANF è fornire un sostegno economico ai nuclei familiari bisognosi dei lavoratori subordinati”.

2.4.2. L'esclusione della convivenza *more uxorio* tra datore e lavoratore dal novero delle cause ostative al riconoscimento della prestazione

La sentenza n. 120 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.P.R. n. 797 del 1955, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 38 Cost., nella parte in cui non prevede tra le cause ostative al riconoscimento dell'assegno per il nucleo familiare (ANF) la situazione di convivenza *more uxorio* tra il datore di lavoro e il lavoratore subordinato, in aggiunta alla condizione di coniugio. “La *ratio* generale dell'ANF è fornire un sostegno economico ai nuclei familiari bisognosi dei lavoratori subordinati”. Quella specifica del denunciato art. 2, che nega l'ANF al lavoratore coniugato con il datore, “è evitare che il beneficio sia erogato a un nucleo familiare comprendente lo stesso soggetto (il datore di lavoro coniuge del lavoratore richiedente il beneficio) su cui ricade il peso economico della misura: il che si tradurrebbe in un autofinanziamento del datore di lavoro. Poiché la norma censurata intende evitare che l'ANF venga corrisposto in un contesto in cui non soddisferebbe l'interesse cui è preordinato, a essa va attribuito carattere speciale e non eccezionale, in quanto rappresenta un adattamento della norma generale al caso specifico, senza porsi in contrasto con la sua *ratio*”. Non viene, dunque, in considerazione il divieto di applicazione analogica delle norme eccezionali sancito dall'art. 14 delle preleggi (sentenze nn. 208 del 2024 e 231 del 2018). Ciò posto, il presupposto interpretativo secondo cui il divieto di corresponsione non vale per la situazione di convivenza *more uxorio* risulta corretto. In disparte il riferimento testuale al solo coniuge, “fra convivente *more uxorio* e coniuge non sussiste quella somiglianza rilevante che potrebbe giustificare l'applicazione analogica della norma censurata; né, tantomeno, è possibile ritenere” che la norma “*minus dixit quam voluit*” e, quindi, vada interpretata in senso estensivo, comprendendo anche il convivente *more uxorio*. Essa non lede gli evocati parametri per il fatto di non assimilare, ai fini dell'esclusione dall'ANF, il convivente di fatto al coniuge, dal momento che, ai fini della concessione e della quantificazione dell'ANF, “il nucleo familiare comprende solo il coniuge e non comprende il convivente di fatto” (art. 2, comma 6, del d.l. n. 69 del 1988). Dopo la legge n. 76 del 2016, che ha disciplinato il contratto di convivenza, la convivenza di fatto rileva nella fase concessoria dell'ANF solo se regolata con tale strumento. Ciò è coerente con la scelta legislativa di rimettere all'autonomia delle parti la disciplina dei rapporti patrimoniali relativi alla loro vita in comune, attraverso la sottoscrizione del detto contratto. Al di là delle specifiche norme della legge del 2016,

“restano affidati alla spontaneità dei comportamenti tutti quegli aspetti che caratterizzano la gestione delle esigenze della coppia, quali coabitazione, collaborazione, contribuzione ai bisogni comuni, assistenza morale e materiale, determinazione dell’indirizzo familiare e fedeltà, durata della relazione” (sentenza n. 148 del 2024). “La disciplina dell’ANF risulta, pertanto, armonica, vista la coerenza tra la mancata considerazione della convivenza ai fini della concessione dell’assegno e la stessa mancata considerazione ai fini della sua esclusione”. La richiesta manipolazione implicherebbe un’incongruenza nel sistema (sentenze nn. 182 del 2024, 8 del 1996, 237 del 1986).

2.5. Il raffreddamento, limitato al 2023, della dinamica perequativa delle pensioni più elevate in base alla tecnica della progressione inversa rispetto all’entità degli assegni – Reiterato auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 19 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 1, primo comma, 3, 4, secondo comma, 23, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., dell’art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022, il quale stabilisce che, per il 2023, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici è riconosciuta per intero solo a quelli complessivamente pari o inferiori a quattro volte il minimo INPS e che per quelli superiori, invece, la rivalutazione è accordata in misura decrescente (85% per gli assegni pari o inferiori a cinque volte il minimo; 53% per quelli compresi tra cinque e sei volte la soglia; 47% per i trattamenti inclusi tra le sei e le otto volte il limite; 37% per quelli rientranti nell’intervallo tra le otto e le dieci volte il medesimo livello; 32% per i trattamenti superiori a dieci volte il minimo). Il modulo di raffreddamento “si rivela meno severo” di altri che pure hanno già superato il vaglio di costituzionalità. In particolare, “rispetto a quello relativo al triennio 2019-2021, ritenuto dalla sentenza n. 234 del 2020 compatibile con lo statuto costituzionale dei diritti previdenziali, l’odierno meccanismo risulta: più favorevole per le pensioni di importo da quattro a sei volte il trattamento minimo; invariato per le pensioni di ammontare superiore a sei volte e fino a otto volte tale soglia; certamente meno favorevole per le pensioni di consistenza economica superiore” alle quali, tuttavia, non è stato applicato (come in precedenza) alcun contributo di solidarietà. Il congegno “salvaguarda l’integrale rivalutazione delle pensioni di più modesta entità”, di cui allarga l’ambito, ricomprendendo quelle di importo pari a quattro volte il minimo. Inoltre, “nel disporre un rallentamento della dinamica perequativa dei trattamenti di importo superiore, segue la tecnica della progressione inversa rispetto all’entità degli assegni, senza escluderne nessuno dalla rivalutazione”. Quest’ultima viene prevista, in percentuali ridotte ma non simboliche, anche per i trattamenti più elevati, “in ossequio a un criterio di razionalità che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza” di tali pensioni rispetto all’inflazione. Le ragioni delle scelte legislative in rapporto alla situazione generale della finanza pubblica emergono chiaramente dalle relazioni, illustrativa e tecnica, che accompagnano il disegno di legge di bilancio per il 2023. L’iniziativa legislativa si colloca in uno scenario macroeconomico di incertezza (che risente delle tensioni geopolitiche e dell’aumento dell’inflazione, dovuto all’incremento dei prezzi dei prodotti energetici e delle materie prime) e mira a limitare l’impatto del caro energia sui bilanci delle famiglie, specie più fragili. Gli interventi nel settore della previdenza consentono economie strutturali che si proiettano oltre l’orizzonte triennale della manovra e concorrono agli obiettivi di finanza pubblica, alla progressiva riduzione dell’indebitamento netto delle amministrazioni e alla ricostituzione di un adeguato livello di avanzo primario. Le pensioni che subiscono un trattamento peggiorativo rispetto al modulo perequativo positivamente scrutinato dalla sentenza n. 234 del 2020 (di importo pari o superiore a otto volte il minimo) rappresentano l’11,7% del totale, mentre le restanti vedono invariato o addirittura migliorato il tasso di elasticità rispetto alle spinte inflazionistiche, a conferma della precisa scelta di redistribuire le risorse disponibili a vantaggio dei trattamenti di importo più basso. La misura contribuisce poi a finanziare ulteriori interventi afferenti all’ambito previdenziale o comunque rientranti nel più ampio settore “lavoro, famiglia e politiche sociali”. Si tratta di interventi che “non possono essere qualificati di minore pregnanza costituzionale” e che “perseguono finalità che rientrano nella piena discrezionalità del legislatore, il quale può stabilire nel concreto le variazioni perequative dell’ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento di valori che tenga conto anche delle esigenze di bilancio, poiché l’adeguatezza e la proporzionalità del trattamento pensionistico incontrano pur sempre il limite delle risorse disponibili”. La misura “risulta rispettosa dei parametri evocati, anche se costituisce l’ultimo anello di una catena di interventi analoghi che ha registrato poche soluzioni di continuità”: “non comporta l’effetto di paralizzare, o sospendere a tempo indeterminato, la rivalutazione dei trattamenti pensionistici, neanche di quelli di importo più elevato, risolvendosi viceversa in un mero raffreddamento della dinamica

perequativa, attuato con indici gradualisti e proporzionati”. Circa l’effetto di trascinamento, conseguente a ogni limitazione dell’indicizzazione, si è affermato che il principio di adeguatezza ex art. 38, secondo comma, Cost. “non determina la necessità costituzionale dell’adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici, né d’altronde la mancata perequazione per un solo anno incide, di per sé, sull’adeguatezza della pensione” (sentenze nn. 250 del 2017 e 316 del 2010). A maggior ragione, “i parametri evocati risultano rispettati allorché anche i trattamenti più elevati beneficiano di una sia pur ridotta perequazione. Nulla esclude, peraltro, che il legislatore possa tener conto della perdita subita, nel calibrare la portata di eventuali successive misure incidenti sull’indicizzazione dei trattamenti”. La Corte, pur consapevole che “ogni bilanciamento tra interessi finanziariamente condizionati risente inevitabilmente del mutamento della congiuntura economica”, ha ritenuto – in sintonia con l’auspicio espresso dalle sezioni riunite della Corte dei conti nella delibera adottata in sede di controllo sul bilancio di previsione dello Stato per il 2023 e sul bilancio pluriennale 2023-2025 – di “sottolineare i vantaggi che deriverebbero da una disciplina più stabile e rigorosa del meccanismo di perequazione delle pensioni”. Sotto un altro profilo, si è osservato che la manovra di bilancio, espansiva quanto alle spese e in deficit, intende “rispondere alle difficoltà sociali cagionate da una forte e imprevedibile spinta inflazionistica causata da tensioni geopolitiche, che ha portato a un brusco innalzamento dei prezzi di servizi irrinunciabili connessi al mercato dell’energia”, in un contesto ancora caratterizzato dalla necessità di uscire dalla grave crisi economica determinata dalla pandemia. Simile realtà economico-sociale, “di cui anche i pensionati devono essere partecipi e consapevoli (sentenza n. 173 del 2016)”, “esclude qualsivoglia connotato di arbitrio delle scelte legislative tese a neutralizzare gli effetti prodotti sulle classi sociali meno agiate”. Né il modulo perequativo può ritenersi manifestamente irragionevole in ragione della sua pretesa inidoneità a contenere una spinta inflazionistica dovuta, più che alla dinamica retributiva interna, a fattori esogeni. Un provvedimento di raffreddamento della perequazione non deve necessariamente combattere l’inflazione (come dimostra il contesto di inflazione marginale in cui è stata adottata la misura positivamente scrutinata dalla sentenza n. 234 del 2020), “bastando che il legislatore illustri in dettaglio le finalità di politica economica che intende di volta in volta perseguire, selezionandole alla luce delle risorse disponibili, e che le misure adottate appaiano coerenti con tali finalità”. L’intervento non ha poi assimilato le pensioni alle prestazioni assistenziali, parametricate allo stato di bisogno: tale eventualità è smentita dalla mera considerazione dei valori degli scaglioni previsti dalla norma. Inoltre, i moduli di rallentamento dell’indicizzazione in progressione inversa rispetto al crescere degli importi dei trattamenti non disconoscono il valore della qualità del lavoro prestato. L’attenzione a questo profilo è già espressa “nella liquidazione in misura più elevata del trattamento pensionistico al momento del collocamento a riposo. Si tratta di un meritato riconoscimento dell’impegno e della capacità dimostrati durante la vita economicamente attiva, secondo un apprezzamento che non può mutare neppure in considerazione dei vantaggi maturati dai pensionati soggetti al sistema retributivo (...) rispetto a quelli interamente attratti nell’orbita del sistema contributivo”. In proposito, fermo restando che il nesso tra ammontare dei contributi versati e liquidazione della pensione “non deve necessariamente condizionare anche i meccanismi perequativi”, è “auspicabile che, in un futuro ormai sempre più prossimo, per la categoria di pensionati da ultimo citata l’approccio legislativo possa essere diversamente calibrato”. Priva di fondamento è altresì la censura secondo cui il rallentamento della rivalutazione disincentiverebbe la popolazione più giovane, e in particolare la componente femminile, a impegnarsi nell’attività lavorativa, soprattutto regolare, che consente la maturazione di pensioni più elevate. Si risolve in una petizione di principio l’affermazione che la rivalutazione integrale delle pensioni più alte, di per sé, scoraggerebbe il lavoro “in nero” e incrementerebbe l’occupazione femminile. La censura non si confronta “con il peso che normalmente rivestono altri motivi che possono sorreggere scelte individuali”, le quali possono essere legate “alla difficoltà delle giovani generazioni a trovare occupazioni corrispondenti alle proprie aspirazioni e retribuite in modo adeguato ai propri percorsi di vita, nonché all’intollerabile ritardo con il quale si va colmando il divario di genere” in materia retributiva. Sono preoccupazioni che attengono “allo sviluppo della stessa vita lavorativa attiva, più che al destino pensionistico”. Infine, quanto al dedotto contrasto con il divieto di lesione *ultra dimidium* e con l’obbligo di riconoscere incrementi non inferiori al tasso d’interesse legale, si è evidenziata “l’assoluta inidoneità dei principi asseritamente generali che i rimettenti hanno ritenuto di distillare da disposizioni del codice civile attinenti al diritto delle obbligazioni e dei contratti (...) ad assumere il ruolo di criteri di valutazione della ragionevolezza delle scelte del legislatore in materia previdenziale”.

La sentenza n. 167 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022, che prevede, per il 2023, un meccanismo di raffreddamento della dinamica rivalutativa dei trattamenti pensionistici, riconoscendo integralmente la perequazione automatica solo per le pensioni complessivamente pari o inferiori a quattro volte il minimo INPS, mentre per quelle superiori accorda la rivalutazione in misura progressivamente decrescente (in percentuali comprese tra l'85 e il 32%) in relazione inversa rispetto all'importo del trattamento. Sulla norma si è già pronunciata la sentenza n. 19 del 2025, giudicando non fondate questioni sollevate in riferimento agli artt. 1, primo comma, 3, 4, secondo comma, 23, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. In quell'occasione, si è osservato quanto segue. La perequazione automatica "è uno strumento di natura tecnica volto a garantire nel tempo l'adequazione dei trattamenti pensionistici a fronte delle spinte inflazionistiche, nel rispetto dei principi di sufficienza e proporzionalità della retribuzione, che però non implicano un rigido parallelismo" tra le garanzie ex artt. 38, secondo comma, e 36, primo comma, Cost. La garanzia della perequazione "non annulla la discrezionalità del legislatore nella determinazione in concreto del *quantum* di tutela di volta in volta necessario, alla luce delle risorse effettivamente disponibili". Non sussiste un imperativo costituzionale che imponga l'adeguamento annuale di tutte le pensioni, "purché la scelta contraria superi uno scrutinio di non irragionevolezza, da compiere alla luce del quadro economico-finanziario di cui il legislatore deve puntualmente dare conto". Il principale indicatore della non irragionevolezza degli interventi legislativi risiede nella "considerazione differenziata dei trattamenti di quiescenza in base al loro importo, atteso che le pensioni più elevate presentano margini più ampi di resistenza all'erosione inflattiva". La misura in scrutinio "salvaguarda l'integrale rivalutazione delle pensioni di più modesta entità, di cui anzi allarga l'ambito, ricomprendendo in esso quelle di importo pari a quattro volte (e non più a tre) il trattamento minimo INPS. Inoltre, nel disporre un rallentamento della dinamica perequativa dei trattamenti di importo superiore, segue la tecnica della progressione inversa rispetto all'entità degli assegni, senza escluderne nessuno dalla rivalutazione", in base a giustificazioni economico-finanziarie emergenti dalle relazioni di accompagnamento al disegno di legge di bilancio per il 2023. Tanto premesso, è stata rilevata l'erroneità della presupposta natura tributaria della fattispecie. Analoghe questioni sono state già ritenute non fondate in relazione a meccanismi legislativi di rallentamento, rispetto al regime ordinario, della dinamica perequativa delle pensioni, spesso anche più severi di quello in esame. Ciò è avvenuto con le sentenze nn. 250 del 2017, 173 del 2016 e 70 del 2015 che hanno negato la natura tributaria delle misure di blocco della rivalutazione automatica delle pensioni. Lo stesso azzeramento della perequazione automatica "sfugge ai canoni della prestazione patrimoniale di natura tributaria, atteso che esso non dà luogo ad una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinato a reperire risorse per l'erario"; l'effetto di trascinamento "non ne muta la natura di misure di mero risparmio di spesa e non di decurtazione del patrimonio del soggetto passivo". Anche il congegno normativo *de quo* "in nessun modo incide sul *quantum* di pensione già percepita, il quale viene comunque incrementato, seppure in percentuale più bassa rispetto al regime ordinario": difetta così "il primo degli elementi indefettibili della fattispecie tributaria, ossia la decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo". Scopo della disposizione censurata è raggiungere le "economie in termini di minore spesa pensionistica previste fino all'anno 2032 e ammontanti, al lordo degli effetti fiscali, a circa 54 miliardi di euro e non di reperire risorse per finanziare in via diretta altre spese pubbliche". Sotto un altro profilo, non sussiste alcuna ingiustificata disparità di trattamento tra categorie di lavoratori autonomi né sono comparabili le situazioni dei pensionati e dei lavoratori attivi. Vero è che la misura "costituisce l'ultimo anello di una catena di interventi analoghi che ha registrato poche soluzioni di continuità" e che la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo "esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità". Tuttavia, il meccanismo "non comporta l'effetto di paralizzare, o sospendere a tempo indeterminato, la rivalutazione dei trattamenti pensionistici, neanche di quelli di importo più elevato, risolvendosi viceversa in un mero raffreddamento della dinamica perequativa, attuato con indici gradualmente e proporzionati". Quanto all'effetto di trascinamento, "normalmente conseguente a ogni limitazione dell'indicizzazione", si è ribadito che il principio di adeguatezza ex art. 38, secondo comma, Cost. "non determina la necessità costituzionale dell'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici, né d'altronde la mancata perequazione per un solo anno incide, di per sé, sull'adequazione della pensione" (sentenze nn. 19 del 2025, 234 del 2020, 250 del 2017, 316 del 2010)", sicché "a maggior ragione i parametri evocati risultano rispettati allorché anche i trattamenti più elevati beneficiano di

una sia pur ridotta perequazione”. Infine, le misure limitative della dinamica perequativa non devono considerarsi di natura eccezionale e come tali irripetibili. Solo la totale paralisi, ove ripetuta nel tempo, o la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo potrebbero creare frizioni con gli artt. 3 e 38 Cost. Il principio di necessaria temporaneità delle misure è stato sancito con riferimento al ben diverso istituto del contributo di solidarietà imposto alle pensioni più elevate. In particolare, è rispetto al prelievo di solidarietà sui trattamenti più elevati (commi 261-268 dell’art. 1 della legge n. 145 del 2018) che la sentenza n. 234 del 2020, nel chiarire la portata della sentenza n. 173 del 2016, ha affermato il suddetto principio, osservando che “la dimensione temporale della decurtazione – all’epoca fissata dal legislatore in cinque anni – appariva ostativa a una valutazione di legittimità costituzionale, tradendo una logica di stabilità del contributo, pur al di fuori di un progetto di riforma organica, mentre solo un ripensamento complessivo del sistema pensionistico potrebbe giustificare misure tendenzialmente permanenti, o comunque di lunga durata”. Invece, con riguardo a un meccanismo di raffreddamento della dinamica perequativa analogo a quello censurato (comma 260 del predetto art. 1), la medesima pronuncia ha escluso che possa ipotizzarsi “una sorta di consumazione del potere legislativo dovuta all’effettuazione di uno o più interventi riduttivi della perequazione”, essendo il nuovo intervento comunque legittimo, “ove risulti conforme ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, sulla base di un giudizio non limitato al solo profilo della reiterazione, bensì inclusivo di tutti gli elementi rilevanti”. La Corte ha comunque ribadito l’invito già rivolto al legislatore affinché, in futuro, “si tenga conto degli effetti prodotti dalla disposizione in esame, nel regolare la portata di eventuali successive misure incidenti sull’indicizzazione dei trattamenti pensionistici”, “il regime ordinario oggi dettato dall’art. 1, comma 478, della legge n. 160 del 2019 venga interessato con estrema prudenza da cambiamenti improvvisi, incidenti in senso negativo sui comportamenti di spesa delle famiglie (sentenza n. 19 del 2025)”, e “si adotti un approccio diversamente calibrato rispetto ai pensionati soggetti al sistema contributivo, quest’ultimo caratterizzato dalla tendenziale corrispettività tra provvista finanziaria (il cosiddetto montante) e misura del trattamento previdenziale liquidato (sentenza n. 94 del 2025)”.

2.6. L’esclusione (introdotta con sentenza di accoglimento con efficacia ex nunc) dell’assegno ordinario d’invalidità liquidato interamente con il sistema contributivo dal divieto di applicazione delle disposizioni sull’integrazione al minimo

La sentenza n. 94 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 3 Cost., a decorrere dal giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, dell’art. 1, comma 16, della legge n. 335 del 1995, nella parte in cui non escludeva, dal divieto di applicazione delle disposizioni sull’integrazione al minimo, l’assegno ordinario d’invalidità liquidato interamente con il sistema contributivo. Tale assegno integra un trattamento pensionistico legato al sopraggiungere di uno stato di compromissione fisica o mentale; per le sue peculiarità, gli è stata riconosciuta (sentenza n. 644 del 1988) “natura parzialmente assistenziale” (e dunque mista), in affiancamento alla funzione previdenziale (sentenze nn. 218 del 1995 e 436 del 1988). I precedenti relativi all’integrazione al minimo dei trattamenti pensionistici si riferiscono a un sistema governato dal criterio di liquidazione retributivo (sentenze nn. 18 del 1998, 127 e 119 del 1997, 240 del 1994, 31 del 1986, 263 del 1976; ordinanza n. 173 del 2003) e a un’epoca in cui ancora non era stato necessario misurarsi con gli effetti della riforma operata dalla legge n. 335 del 1995, portatrice di un cambiamento fondamentale del sistema previdenziale. Espressiva di tale mutamento di paradigma è anche la scelta di escludere l’integrazione al minimo per tutti i trattamenti da liquidarsi interamente con il contributivo. “La tendenziale corrispettività tra provvista finanziaria (il cosiddetto montante) e misura del trattamento previdenziale liquidato è una caratteristica essenziale del sistema contributivo”. Essa, tuttavia, non impedisce la sopravvivenza di un istituto che, come l’integrazione al minimo, risulta derogatorio del “principio di proporzionalità della pensione ai contributi versati a vantaggio del principio di solidarietà”, in relazione alla tutela pensionistica per l’invalidità, collegata a un peculiare stato di bisogno, in cui la persona che la richiede ha perso in larga parte la capacità lavorativa. Non a caso, in un contesto governato dalle regole retributive di liquidazione dei trattamenti pensionistici, la legge n. 222 del 1984 aveva già previsto, per il conseguimento del diritto all’assegno ordinario d’invalidità, un regime agevolato: sin dall’origine, infatti, è stato ritenuto sufficiente un periodo di contribuzione di soli cinque anni e si è imposto esclusivamente l’accertamento di una sorta di contiguità assicurativa rispetto all’evento protetto. Il particolare *favor* è stato confermato anche in occasione del passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo. L’art. 1, comma 14, della legge n. 335 del 1995 prevede che l’assegno ordinario d’invalidità, ove calcolato, per intero o *pro quota*, con il

contributivo, è determinato assumendo il coefficiente di trasformazione relativo all'età di 57 anni nel caso in cui l'età dell'assicurato all'atto dell'attribuzione dell'assegno sia inferiore. In sostanza, si equipara *ex lege* l'età del percettore dell'assegno a quella che, all'epoca, costituiva la soglia anagrafica da raggiungere per conseguire la pensione di vecchiaia interamente liquidata con il contributivo. Il legislatore del 1995 ha poi ridotto a soli cinque anni il requisito di anzianità contributiva ai fini del conseguimento di tutte le pensioni di vecchiaia, in tal modo equiparando il presupposto contributivo minimo a quello già previsto per l'assegno ordinario di invalidità. Tuttavia, per quest'ultimo ha rinunciato ad applicare la rigida corrispondenza attuariale tra montante contributivo individuale e speranza di vita, che vale per il sistema pensionistico in generale, per mantenere vivo quel regime differenziato, da sempre giustificato dal peculiare stato di bisogno sotteso alla relativa tutela mista (assistenziale e previdenziale) accordata. Con le profonde modifiche apportate al sistema pensionistico dal d.l. n. 201 del 2011, la generale età pensionabile è stata, ad oggi, elevata fino a 67 anni. Ciò ridimensiona il carattere favorevole della previsione di cui all'art. 1, comma 14, della legge n. 335 del 1995, il quale non è stato aggiornato alla nuova soglia. "Le differenze tra assegno ordinario d'invalidità e restanti trattamenti pensionistici, sotto altro profilo, sono diventate invece più marcate". Mentre la riforma del 2011 ha elevato, in generale, a venti anni il minimo di contribuzione necessario ad accedere alla pensione di vecchiaia (rendendo del tutto residuale l'ipotesi della valorizzazione della contribuzione solo quinquennale), per l'assegno ordinario d'invalidità non è stato intaccato il requisito contributivo ridotto di cui alla legge n. 222 del 1984. Da altra angolatura, la *ratio* della generale soppressione dell'integrazione al minimo per tutti i trattamenti è legata alla necessità di contenere la spesa previdenziale, che è alla base della complessiva riforma (ordinanza n. 400 del 1999). L'argomento non può essere però validamente speso per l'integrazione al minimo dell'assegno ordinario d'invalidità, la cui disciplina è diversa da quella degli altri trattamenti. L'art. 1, comma 3, della legge n. 222 del 1984 prevede che, qualora l'assegno risulti inferiore al trattamento minimo INPS (e sempreché non siano superati determinati limiti di reddito), esso è integrato, nel limite massimo del trattamento minimo, da un importo a carico del fondo sociale pari a quello della pensione sociale; inoltre, non è prevista l'integrazione parziale della prestazione né la "cristallizzazione", ossia il mantenimento dell'assegno nella misura precedentemente goduta qualora vengano superati i limiti di reddito. In stretta connessione con questa speciale regolamentazione, la legge del 1984 aveva già allocato l'intero onere economico della peculiare integrazione *de qua* al di fuori dalla gestione che eroga l'assegno ordinario d'invalidità, ponendolo a carico del fondo sociale. La scelta è stata confermata dalla legge n. 88 del 1989. Ne deriva che il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo è "indifferente rispetto al finanziamento dell'integrazione al minimo dell'assegno ordinario d'invalidità, che già era prima, ed è rimasta poi, l'unica interamente sostenuta dalla fiscalità generale". Non rileva, d'altro canto, l'esistenza di altre provvidenze di cui i titolari di pensioni interamente contributive potrebbero fruire. Il lavoratore può aver bisogno dell'assegno ordinario d'invalidità anche prima del raggiungimento dell'età prevista per poter godere dell'assegno sociale, attualmente erogato solo ai cittadini ultrasessantasettenni. Prima di tale momento, potrebbe verificarsi il caso di un lavoratore diventato invalido che: percepisca un modesto assegno ordinario d'invalidità (perché frutto dell'anzianità minima quinquennale, nel contesto di un computo esclusivamente contributivo); sia privo dei requisiti per ricevere anche l'assegno d'invalidità civile (generalmente non cumulabile con il primo); non abbia una situazione familiare, reddituale o personale che gli consenta di fruire di ulteriori sostegni, come l'assegno unico e universale o l'assegno di inclusione; e non abbia la possibilità di trovare altre occupazioni confacenti alle sue attitudini. Il soggetto in età attiva bisognoso di tutela, in ragione della significativa riduzione della capacità lavorativa conseguente all'invalidità, rischia di rimanere, anche per lungo tempo, privo di qualsiasi ulteriore supporto. "Si tratta di una prospettiva dissonante nello scenario disegnato dal legislatore, che, come contraltare della scelta operata con la disposizione censurata, ha affidato proprio al sistema assistenziale la tutela aggiuntiva eventualmente necessaria. Nella logica del sistema contributivo, l'art. 1, comma 16, della legge n. 335 del 1995 costituisce anche il risvolto di un giudizio di disvalore espresso dall'ordinamento nei confronti della fuoriuscita anticipata dal mercato del lavoro del soggetto che, pur ancora in possesso di capacità lavorativa, non abbia tuttavia accumulato una provvista finanziaria idonea a garantirgli, in vecchiaia, un importo del trattamento pensionistico adeguato". Si tratta, però, di una ragione che non appare coerente con il trattamento per l'invalidità in esame, destinato a sopperire a situazioni in cui il lavoratore perde una rilevante percentuale della capacità lavorativa e la possibilità di accumulare un montante contributivo adeguato. Pure sotto tale profilo, "la scelta di assimilare l'assegno ordinario d'invalidità agli altri trattamenti pensionistici liquidati con il solo sistema contributivo,

assoggettando anche il primo alla previsione di inapplicabilità delle disposizioni sull'integrazione al minimo, viola l'art. 3 Cost.". L'accoglimento della questione non crea la paventata disarmonia di sistema in relazione alla trasformazione automatica dell'assegno ordinario d'invalidità in pensione di vecchiaia, per la quale continuerebbe a essere esclusa l'integrazione. Ai sensi dell'art. 1, comma 10, della legge n. 222 del 1984, l'importo della pensione di vecchiaia non potrà, comunque, essere inferiore a quello dell'assegno d'invalidità in godimento al compimento dell'età pensionabile. La peculiarità dello stato di bisogno che fonda l'assegno "esclude qualsiasi discriminazione" rispetto al lavoratore non afflitto da analoga invalidità e giustifica la scelta discrezionale del legislatore. Né varrebbe a determinare un'ingiustificata disparità di trattamento la possibilità per il percettore dell'assegno di continuare a lavorare, nei limiti delle sue ridotte capacità. La legge del 1984 si limitava a prevedere, per queste ipotesi, l'applicabilità dell'ordinaria disciplina del cumulo tra pensione e retribuzione; l'art. 1, comma 42, della legge n. 335 del 1995, senza incidere su tale assetto, ha previsto, in caso di svolgimento di attività lavorativa, una riduzione del rateo dell'assegno, correlata al suo importo e all'ammontare complessivo dei redditi da lavoro. Le eventuali somme riconosciute a titolo di integrazione al minimo sarebbero comunque coinvolte nella riduzione del trattamento. Quanto all'onere finanziario derivante dall'accoglimento della questione, si è precisato che esso riguarderà solo assegni diretti (essendo esclusa la reversibilità della prestazione) e che la maggior spesa a carico dello Stato non contrasta con l'art. 81 Cost., perché "sarà compito del legislatore provvedere tempestivamente alla copertura degli oneri derivanti dalla pronuncia, nel rispetto del vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio in senso dinamico" (sentenza n. 152 del 2020). Tuttavia, nella prospettiva del temperamento dei valori costituzionali, la Corte ha graduato gli effetti temporali della sentenza, facendoli decorrere dal giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Il riconoscimento solo *pro futuro* dell'integrazione al minimo non contrasta con la logica del giudizio incidentale poiché l'accoglimento *ex nunc* risponde all'interesse della parte che ha attivato il processo principale ed è rilevante al fine della decisione del rimettente. Resta ferma la possibilità per il legislatore di rimodulare, ed eventualmente di coordinare in un quadro di sistema, la disciplina vigente, purché sia idonea a garantire, ai titolari di assegno ordinario d'invalidità liquidato interamente con il sistema contributivo, l'effettività dei diritti loro riconosciuti dalla Costituzione.

2.7. La sanzione amministrativa pecuniaria, da una volta e mezza a quattro volte l'importo omesso, a carico del datore di lavoro che non versi le ritenute previdenziali e assistenziali sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti, entro la soglia di 10.000 euro annui

La sentenza n. 103 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 2, comma 1-bis, del d.l. n. 463 del 1983 (come modificato dal d.l. n. 48 del 2023) impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che, in caso di mancato versamento da parte del datore di lavoro delle ritenute previdenziali e assistenziali sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti, non superiori a 10.000 euro annui, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da una volta e mezza a quattro volte l'importo omesso. Il mancato versamento si traduce nella distrazione di somme delle quali il datore ha la disponibilità, benché le stesse facciano già parte della retribuzione del lavoratore e siano destinate all'erogazione di prestazioni essenziali e attinenti a beni irrinunciabili. Tale omissione "determina un rischio di pregiudizio del lavoro e dei lavoratori, la cui tutela è assicurata da un complesso di disposizioni costituzionali contenute nei principi fondamentali e nella parte I della Costituzione" (sentenza n. 139 del 2014 e ordinanza n. 206 del 2003). Pertanto, la misura della sanzione minima appare giustificata, in quanto commisurata al rango del bene protetto dalla norma. Il fatto che l'omesso versamento per un ammontare modesto sia punito con la sanzione minima è coesistente a tutte le sanzioni per le quali l'ordinamento prevede una cornice edittale, al fine di adeguare la sanzione alle particolarità della fattispecie concreta (sentenze nn. 185 del 2021, 112 e 88 del 2019). La sanzione non risulta sproporzionata in relazione all'ipotesi in cui l'omesso versamento sia dipeso da circostanze esterne sulle quali non sempre può incidere il comportamento dell'autore; ove sussistenti, tali circostanze non rilevano ai fini della graduazione della sanzione ma valgono a escludere la responsabilità, ben potendo l'illecito essere escluso dalla mancanza dell'elemento soggettivo ex art. 3 della legge n. 689 del 1981. Infine, il confronto, sul piano effettuale, di tale responsabilità con quella conseguente a violazioni che superano la soglia di rilevanza penale, ove la pena detentiva, convertita in pena pecuniaria, abbia un importo inferiore a quello della sanzione amministrativa, non rispetta il canone di necessaria omogeneità che deve presiedere alla valutazione comparativa di due fattispecie, non considerando le ontologiche diversità, strutturali e di contenuto, che sussistono fra responsabilità penale e amministrativa. La prima può essere

accertata soltanto in sede giudiziale ed è connotata da un'ampia portata afflittiva (il trasgressore viene sottoposto a indagini ed eventualmente a giudizio ovvero a restrizioni in termini di capacità di contrattare), che trascende la dimensione della sola pena concretamente irrogata e non trova riscontro nella responsabilità amministrativa. Sul piano meramente sanzionatorio, il reato è punito anche con sanzione pecuniaria nonché con pene accessorie o l'obbligo di risarcire il danneggiato. Infine, la convertibilità della pena detentiva in pena pecuniaria non è automatica, ma è frutto di una valutazione del giudice nel caso concreto, sulla base di specifici presupposti, e con la possibilità che, ove non sia eseguita, sia disposta la revoca del beneficio con applicazione di una diversa sanzione sostitutiva.

2.8. L'inapplicabilità alle lavoratrici dipendenti a tempo determinato e alle lavoratrici domestiche dell'esonero dal pagamento della quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti previsto, per gli anni 2024-2026, a favore delle dipendenti a tempo indeterminato, madri di tre o più figli, sino al raggiungimento del 18° anno del più piccolo, e, per il 2024, a beneficio delle medesime lavoratrici, madri di due figli, sino al raggiungimento del 10° anno del più piccolo – Sollecitazione rivolta al legislatore

La sentenza n. 159 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 180 e 181, della legge n. 213 del 2023, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 31, 117, primo comma, Cost., alla clausola 4, punto 1, dell'Allegato alla direttiva 1999/70/CE, agli artt. 11, par. 1, lett. a), della direttiva 2003/109/CE, 24 della direttiva 2004/38/CE, 12, par. 1, lett. a), della direttiva (UE) 2011/98 e 16, par. 1, lett. a), della direttiva (UE) 2021/1883, nella parte in cui non estende, alle lavoratrici con rapporto di lavoro dipendente a tempo determinato e a quelle con contratto di lavoro domestico, l'esonero dal pagamento della quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, previsto per gli anni 2024-2026 a favore delle lavoratrici con rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, madri di tre o più figli, sino al raggiungimento del 18° anno del più piccolo e, per l'anno 2024, sempre a beneficio delle medesime lavoratrici, madri di due figli, sino al raggiungimento del 10° anno del più piccolo. La Corte ha evidenziato “un nodo problematico connesso alla molteplicità degli interventi normativi susseguitisi nel tempo”: le norme censurate, che dettano una disciplina operante nel triennio 2024-2026, sono state affiancate da una successiva normativa, avente una funzione integrativa, quanto al biennio 2025-2026, e una funzione di regolamentazione a regime, decorrente dal 2027. “La tecnica della normazione temporanea e sperimentale ben può essere funzionale a verificare, in relazione alle risorse disponibili, la più adeguata configurazione del beneficio attribuibile, avendo riguardo alla sua entità e ai possibili criteri correlati alla *ratio* dell'istituto”, come il numero dei figli, la loro età, il reddito delle destinatarie del beneficio. Tuttavia, le denunciate disposizioni “presentano – in un contesto di risorse limitate e rispetto al quadro sistematico – diverse criticità. Non è oggettivamente chiara la loro *ratio*. Esse introducono un esonero totale dalla contribuzione che favorisce le categorie più abbienti, data l'assenza di un limite di reddito o di retribuzione e considerata la sola previsione del tetto massimo di 3.000 euro, ma escludono del tutto la categoria delle madri con contratto di lavoro a tempo determinato; queste ultime, tuttavia, non sono del tutto pretermesse, sul piano sistematico, in quanto comunque beneficiano, fino a una certa soglia di retribuzione, del generale, ma parziale, esonero contributivo di cui all'art. 1, comma 15 della stessa legge, senza però che venga in considerazione la circostanza del loro essere madri. La sola categoria del tutto esclusa da ogni beneficio è quindi, in realtà, nell'ambito ora considerato, quella delle madri con contratto di lavoro a tempo determinato la cui retribuzione imponibile mensile supera i 2.692 euro, dove, invece, quelle a tempo indeterminato che superano anch'esse tale importo, data l'alternatività tra l'esonero totale e quello parziale di cui all'art. 1, comma 15, della legge n. 213 del 2023, non possono cumularli e usufruiscono solo del primo (pari al massimo a 250 euro mensili)”. Alla Corte, “nonostante le criticità rilevate, è impedito, nel limite dei suoi poteri, intervenire per estendere la platea delle destinatarie”. Peraltro, “il legislatore si è gradualmente corretto, fino a giungere alla sostanziale parificazione delle fattispecie delle lavoratrici a tempo determinato e indeterminato”: e questo è un dato normativo di sicura rilevanza (sentenze nn. 75 del 2025, 262 del 2020, 187 del 2016). Per tali ragioni, a fronte dell'omessa considerazione nelle norme censurate delle lavoratrici madri titolari di contratti a tempo determinato deve essere riconosciuta al legislatore una maggiore discrezionalità “nell'ambito di un percorso sperimentale transitorio e caratterizzato da gradualità correzioni, fermo restando che non ogni siffatto intervento legislativo può però, per ciò solo, essere considerato costituzionalmente non illegittimo (sentenza n. 111 del 2024)”. Con riguardo all'esclusione delle lavoratrici domestiche madri di due o più figli, essa è rimasta tal quale anche nel sopravvenuto quadro

normativo. I contributi dovuti all'INPS dalle lavoratrici domestiche si collocano, infatti, nell'ambito di una disciplina speciale che presenta profili di peculiarità (correlati primariamente alla natura non imprenditoriale dei datori) rispetto a quella delle altre lavoratrici dipendenti. In particolare, i contributi per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti complessivamente dovuti (dal datore e dalla lavoratrice) sono inferiori a quelli che devono essere corrisposti negli altri rapporti di lavoro dipendente. Il carattere speciale del trattamento previdenziale dei rapporti di lavoro domestico induce a "escludere la possibilità (...) di procedere a un'uniformazione della disciplina a quella prevista per gli altri contratti di lavoro dipendente". La Corte ha comunque sollecitato il legislatore a dare coerenza sistematica all'intero disegno "nel cruciale percorso di sostegno alle lavoratrici madri, in un Paese in cui il tasso di natalità è tra i più bassi d'Europa, identificando interventi strutturali che abbiano capacità di sostenere appieno la maternità".

2.9. Le conseguenze della violazione del divieto di cumulo della pensione anticipata "quota 100" con i redditi da lavoro dipendente o autonomo (la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice in assenza di diritto vivente)

La sentenza n. 162 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 38, secondo comma, 117, primo comma, Cost. e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, nella parte in cui – come interpretato dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nella sentenza n. 30994 del 2024 – fa discendere dalla violazione del divieto di cumulo della pensione anticipata "quota 100" con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, nel periodo compreso fra il primo giorno di decorrenza della pensione anticipata e la maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, la sospensione dell'erogazione del trattamento per un'intera annualità e non solo limitatamente ai mesi di effettivo svolgimento di attività di lavoro subordinato, anche quando quest'ultima abbia luogo per periodi molto limitati (per una o poche giornate all'anno) e con redditi esigui. Il rimettente ha rilevato una lacuna normativa circa le conseguenze della violazione del divieto di cumulo e, tuttavia, ha ritenuto la pur prospettata interpretazione adeguatrice della disposizione censurata preclusa dalla citata sentenza di legittimità che ha individuato dette conseguenze nella perdita totale del trattamento pensionistico, non solo per i mesi in cui è stata espletata l'attività lavorativa, bensì per tutto l'anno solare di riferimento. Peraltro, tale sentenza è rimasta finora unica nella giurisprudenza di legittimità e non risulta avere avuto un seguito generalizzato da parte dei giudici di merito poiché è stata disattesa da alcune pronunce che hanno espresso un diverso indirizzo, talora in linea con l'interpretazione proposta dal rimettente. Nella specie, non ricorrono, pertanto, quei requisiti di reiterazione e stabilità necessari a conferire all'orientamento della giurisprudenza di legittimità un grado di consolidamento tale da rivelare il suo radicamento nell'ordinamento e da farlo assurgere a diritto vivente, così da indurre il giudice che ne ravvisi il possibile contrasto con la Costituzione a sollevare la relativa questione e da indurre la Corte a pronunciarsi su di esso. D'altronde, la sentenza n. 208 del 2024 ha ritenuto che "due pronunce di legittimità, per il numero limitato e il tempo ridotto entro il quale erano state adottate, non integravano gli estremi di un diritto vivente idoneo a essere assunto come oggetto del giudizio di legittimità costituzionale". La pronuncia considerata ostativa è "ancora suscettibile, secondo l'ordinaria dinamica giurisprudenziale, di venire confermata, come pure di essere oggetto di *revirement*". Il rimettente – che non ha correttamente assolto all'onere di preventiva interpretazione della disposizione censurata – può e deve procedere a simile interpretazione confrontandosi con il precedente giurisprudenziale, che tuttavia non radica una situazione di diritto vivente.

2.10. La pignorabilità delle pensioni, nei limiti di un quinto e ferma la salvaguardia del trattamento minimo, per crediti dell'INPS derivanti da indebite prestazioni o da omesse contribuzioni

La sentenza n. 216 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, Cost., dell'art. 69 della legge n. 153 del 1969 il quale prevede che l'INPS possa pignorare, nei limiti di un quinto del loro ammontare, le pensioni, le indennità spettanti in forza del r.d.l. n. 1827 del 1935 nonché gli assegni di cui all'art. 11 della legge n. 1115 del 1968, al fine di recuperare i crediti derivanti o da indebite prestazioni percepite a carico di forme previdenziali gestite dal medesimo Istituto o da omesse contribuzioni; e che, per le pensioni ordinarie liquidate a carico dell'assicurazione generale obbligatoria, debba essere comunque preservato l'importo corrispondente al

trattamento minimo. “Si tratta di una disciplina che, pur facendo riferimento al pignoramento, al sequestro e alla cessione dei crediti pensionistici, introduce un limite che vale anche per le forme di compensazione di cui si avvale l’INPS, procedendo al recupero mediante trattenute”. L’art. 69 era stato introdotto, a tutela dei richiamati crediti INPS, in un momento storico nel quale la regola generale era l’impignorabilità delle pensioni. La sentenza n. 506 del 2002 ha poi dichiarato illegittimo, per contrasto con l’art. 3 Cost., l’art. 128 del r.d.l. n. 1827 del 1935, nella parte in cui escludeva la pignorabilità per ogni credito dell’intero ammontare delle pensioni, assegni e indennità erogati dall’INPS, senza prevedere – con le eccezioni stabilite dalla legge per crediti qualificati – l’impignorabilità della sola parte di pensione, assegno o indennità necessaria ad assicurare al pensionato i mezzi adeguati alle esigenze di vita e la pignorabilità nei limiti del quinto della residua parte. La medesima declaratoria di illegittimità è stata estesa in via consequenziale agli artt. 1 e 2, primo comma, del d.P.R. n. 180 del 1950, riguardanti i dipendenti pubblici. La medesima pronuncia ha, viceversa, dichiarato manifestamente infondate le censure mosse all’art. 69 della legge n. 153 del 1969, dal momento che, “con tale norma, il legislatore non altro ha fatto che prevedere limiti e modalità attraverso le quali un creditore qualificato (l’INPS, per indebite prestazioni ovvero omissioni contributive) può assoggettare a pignoramento un quinto dell’intero ammontare della pensione”. Di seguito, il legislatore è intervenuto sull’art. 545 cod. proc. civ., introducendo con il d.l. n. 83 del 2015 un settimo comma, poi sostituito dal d.l. n. 115 del 2022. Attualmente, la previsione codicistica stabilisce una soglia di impignorabilità costituita dal doppio della misura massima mensile dell’assegno sociale, con un minimo di euro 1.000, ammettendo solo sulla parte eccedente tale ammontare il pignoramento nei limiti indicati dai precedenti commi terzo, quarto e quinto o dalle disposizioni speciali di legge. La previsione generale dell’art. 545, settimo comma, cod. proc. civ. e quella speciale di cui all’art. 69 della legge n. 153 del 1969 si avvalgono di meccanismi differenti. “La norma generale garantisce una soglia di impignorabilità (pari al doppio dell’assegno sociale e comunque non inferiore a euro 1.000), calcolando poi la quota pignorabile sulla sola parte eccedente”. L’art. 69, viceversa, “consente il pignoramento di un quinto dell’intero ammontare della pensione, fermo restando che non può essere corrisposta una pensione inferiore al trattamento minimo (attualmente pari a euro 603,40)”. Tanto premesso, non può essere ravvisata un’irragionevole disparità di trattamento fra creditori. Si tratta del semplice rapporto fra una norma generale e una speciale, quella censurata, “i cui tratti peculiari confutano l’idea di una necessaria omologazione alla disciplina codicistica”. L’art. 69 “rinviene la propria giustificazione nella specificità dei crediti oggetto della normativa, in quanto correlati a un interesse di carattere generale”. La prestazione oggetto dei crediti tutelati si identifica “nel recupero delle omissioni contributive e nella ripetizione degli indebiti previdenziali, che servono a ripristinare risorse di cui è stato privato il sistema pensionistico e che sono necessarie al suo sostentamento. La specificità di tali crediti consiste, dunque, nel loro correlarsi all’interesse generale alla tutela dell’equilibrio e della sostenibilità del sistema previdenzial-solidaristico, la cui tenuta consente la stessa corresponsione delle pensioni, compresa quella del soggetto obbligato”. La sostenibilità del sistema pensionistico è “espressione dell’art. 38 Cost., quale norma ispirata dal presupposto per cui detta sostenibilità (ossia l’equilibrio tra spesa previdenziale ed entrate a copertura della stessa) venga assicurata anzitutto all’interno dello stesso sistema” (sentenza n. 235 del 2020). D’altro canto, il legislatore garantisce una particolare tutela al pensionato obbligato, stabilendo rigorose condizioni per rendere ammissibile il recupero degli indebiti. “Il pensionato, infatti, è tenuto a restituire quanto indebitamente percepito solo in caso di dolo, anche omissivo, e deve corrispondere gli interessi unicamente nell’ipotesi di dolo commissivo”. La medesima disciplina viene peraltro applicata, in giurisprudenza, anche a talune ipotesi di omesse contribuzioni. Ne deriva che “il regime dei crediti oggetto della norma censurata è intriso anche di una funzione deterrente, nell’ambito di una disciplina caratterizzata in generale dall’esigenza di non perdere risorse necessarie ad alimentare lo stesso sistema pensionistico”. L’interesse generale all’equilibrio e alla sostenibilità del sistema pensionistico, unitamente alla funzione deterrente che plasma le modalità di recupero dei crediti INPS da indebiti previdenziali e da omissioni contributive, “disegna una peculiarità della disciplina censurata che giustifica un bilanciamento di interessi diverso da quello che il legislatore riserva in generale agli altri crediti”. Non sussiste, di riflesso, “alcun trattamento privilegiato a favore dell’INPS, che, non a caso, può avvalersi della disciplina speciale solo per il recupero dei crediti da indebiti previdenziali o da omissioni contributive, ma non per il recupero di altri crediti vantati nei confronti del pensionato”, per i quali si riepande la disciplina generale ex art. 545, settimo comma, cod. proc. civ. Sotto un diverso profilo, l’art. 38, secondo comma, Cost. “non evoca la nozione di minimo vitale, posto che richiama il paradigma dei mezzi adeguati alle (...) esigenze di vita e non quello dei mezzi

necessari per vivere, previsto invece dal primo comma”. I mezzi necessari per vivere “danno forma al dovere di solidarietà, che si impone nel contesto della pubblica assistenza a favore di chi versi in condizioni di indigenza per inabilità allo svolgimento di un’attività remunerativa, a prescindere dall’attività in precedenza svolta o dai servizi resi allo Stato” (sentenze nn. 94 del 2025, 169 del 2023, 137 del 2021). Viceversa, “il paradigma dei mezzi adeguati alle (...) esigenze di vita richiama bisogni più ampi rispetto a quelli strettamente necessari alla sopravvivenza. Tale previsione, sebbene anch’essa ispirata a criteri di solidarietà sociale, riguarda i lavoratori e richiede che, in caso di eventi che incidono sfavorevolmente sulla loro attività lavorativa, siano a essi assicurate provvidenze atte a garantire la soddisfazione delle esigenze di vita” (sentenze nn. 85 del 2015 e 316 del 2010). “Queste ultime sono determinate secondo valutazioni generali ed oggettive, finalizzate ad assicurare non solo i bisogni elementari e vitali, ma anche le necessità relative al tenore di vita conseguito dallo stesso lavoratore in rapporto al reddito ed alla posizione sociale raggiunta in seno alla categoria di appartenenza per effetto dell’attività lavorativa svolta (sentenza n. 173 del 1986)”. Ebbene, “l’art. 545, settimo comma, cod. proc. civ. – adottando una soglia pari al doppio dell’assegno sociale e comunque non inferiore a euro 1.000 – non ha inteso garantire il minimo vitale”. Di conseguenza, l’art. 69, “là dove omette di rifarsi al richiamato meccanismo, non intacca affatto un limite inviolabile e, dunque, non palesa alcuna irragionevolezza intrinseca”. Al contempo, l’art. 545, settimo comma, nell’attuare l’art. 38, secondo comma, Cost., “non ha concretizzato una volta per tutte e per qualsivoglia fattispecie il paradigma costituzionale dei mezzi adeguati al vivere”. Il legislatore gode di un’ampia discrezionalità “nell’individuazione della soglia che garantisce i mezzi adeguati alle esigenze di vita, essendo chiamato a operare un complesso bilanciamento di interessi, che risente, ovviamente, del tipo di interessi implicati. Tale discrezionalità incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza e sproporzione”. Nell’adottare il limite intangibile del trattamento minimo pensionistico, il censurato art. 69 “ha operato un bilanciamento di interessi – fra le ragioni del pensionato e le pretese creditorie dell’INPS, correlate alle istanze di equilibrio e di sostenibilità del sistema pensionistico – che non contrasta in maniera manifesta con il principio di ragionevolezza e di proporzionalità”. Infatti, il trattamento minimo, “oltre a non essere estraneo alle istanze sottese all’art. 38, secondo comma, Cost., non è un parametro fisso e immutabile nel tempo, ma varia annualmente in funzione dell’evoluzione del costo della vita, garantendo l’adeguamento automatico”. Infine, la soglia di impignorabilità identificata dalla disciplina codicistica “non costituisce una soluzione costituzionalmente obbligata”; di conseguenza, “la mancata inclusione dei crediti da indebiti previdenziali e da omissioni contributive nell’alveo di tale disciplina generale non equivale affatto a una violazione” dell’art. 38, secondo comma, Cost. Il peculiare bilanciamento di interessi effettuato dall’art. 69 si collega “al rilievo attribuito all’interesse generale all’equilibrio e alla stabilità del sistema pensionistico”.

3. L’assistenza

3.1. L’esigenza di un’adeguata causa normativa dei criteri selettivi di accesso alle provvidenze sociali

“I criteri selettivi individuati dal legislatore devono essere sorretti da una causa normativa adeguata, correlata alle caratteristiche e alle finalità delle provvidenze”. La Corte “è chiamata a vagliare la sussistenza e l’adeguatezza di tale correlazione al metro dell’art. 3 Cost., in un sindacato che prende le mosse dalla *ratio* della disciplina, per poi verificare la coerenza del criterio selettivo con la *ratio* di volta in volta enucleata” (sentenza n. 42 del 2024). Così la sentenza n. 1.

3.2. La sussistenza della finalità di alleviare un bisogno primario della persona quale condizione di uno scrutinio stretto di costituzionalità del filtro selettivo introdotto dal legislatore per l’accesso a una prestazione sociale

Il sindacato che la Corte è chiamata a esercitare “muove dall’identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto” (sentenze nn. 42 del 2024 e 44 del 2020). “Dove la *ratio* dell’intervento è quella di alleviare un bisogno primario della persona, la scelta legislativa di limitazione o di esclusione va sottoposta a uno scrutinio particolarmente stretto, mentre nel caso in cui non venga direttamente in evidenza la finalità di alleviare

uno stato di bisogno, l'esclusione o il limite può rinvenire una sua diversa e ragionevole giustificazione" (sentenze nn. 31 del 2025, 42 del 2024, 34 del 2022, 44 del 2020, 222 del 2013). Così la sentenza n. 40.

3.3. Il requisito della residenza protratta per l'accesso alle prestazioni pubbliche e l'assoggettamento delle relative previsioni di legge a uno scrutinio stretto di costituzionalità

La sentenza n. 1 ha osservato che il requisito della residenza protratta "può costituire un presupposto distorsivo. Allorché assurge a una portata generale e dirimente, la residenza di lunga durata smarrisce ogni legame con le situazioni di bisogno o di disagio riferibili alla persona" (sentenze nn. 7 del 2021 e 107 del 2018) "e rischia di precludere l'accesso alle prestazioni pubbliche alle persone che abbiano esercitato la libertà di circolazione o abbiano dovuto mutare residenza" (sentenza n. 145 del 2023). "Per le scelte legislative che condizionano alla residenza protratta l'erogazione di prestazioni e servizi destinati a soddisfare bisogni vitali, come quello abitativo, si impone, pertanto, uno stretto scrutinio di costituzionalità" (sentenza n. 9 del 2021).

3.4. Il reddito di cittadinanza

3.4.1. La composita natura di misura di contrasto alla povertà, di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale (il carattere temporaneo e condizionale della prestazione)

La sentenza n. 31 ha richiamato le numerose pronunce che si sono occupate del reddito di cittadinanza (Rdc), muovendo da un'interpretazione, "funzionale a inquadrarne correttamente la natura all'interno del sistema costituzionale", ripetutamente ribadita in termini univoci (sentenze nn. 1 del 2025, 54 del 2024, 34 e 19 del 2022, 137, 126 e 7 del 2021; ordinanza n. 29 del 2024). Al riguardo, è stata sempre evidenziata "la peculiarità strutturale e funzionale" della misura, dove "la componente di integrazione al reddito è strettamente condizionata al conseguimento di obiettivi di inserimento nel mondo del lavoro e comunque di inclusione sociale, che richiedono il coinvolgimento attivo del beneficiario". La disciplina del reddito di cittadinanza "definisce un percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica: mentre le prestazioni di assistenza sociale vere e proprie si fondano essenzialmente sul solo stato di bisogno, il Rdc prevede un sistema di rigorosi obblighi e condizionalità, che strutturano un percorso formativo e d'inclusione, il cui mancato rispetto determina, in varie forme, l'espulsione dal percorso" (sentenze nn. 126 del 2021 e 122 del 2020). "L'erogazione del Rdc, infatti, è condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni (...) nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti". Il percorso si realizza o con il Patto per il lavoro (stipulato presso un centro per l'impiego e che deve contenere obblighi e impegni circa la ricerca attiva del lavoro e l'accettazione delle offerte congrue) o con il Patto per l'inclusione sociale, stipulato presso i servizi comunali competenti per il contrasto della povertà. "Si tratta di due canali comunicanti, nel senso che il beneficiario convocato dal centro per l'impiego può essere inviato al servizio comunale e viceversa" (sentenza n. 19 del 2022). Pertanto, "il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale. A tale sua prevalente connotazione si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari, definiti in Patti sottoscritti da tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare"; è inoltre prevista la decadenza dal beneficio nel caso in cui un solo componente non rispetti gli impegni. In definitiva, "gli strumenti apprestati non consistono in meri sussidi per rispondere alla situazione di povertà, dal momento che il beneficio economico erogato è inscindibile da una più complessa e qualificante componente di inclusione attiva, diretta a incentivare la persona nell'assunzione di una responsabilità sociale, che si realizza attraverso la risposta positiva agli impegni contenuti in un percorso appositamente predisposto e che dovrebbe condurre, per questa via, all'uscita dalla condizione di povertà. Non incoerentemente, quindi, il mancato rispetto degli impegni priva il soggetto del beneficio economico, in conseguenza dell'interruzione del percorso che era stato condiviso tra il beneficiario e il sistema

pubblico. All'interno di questa peculiare struttura della misura, si giustificano anche le ulteriori condizionalità e preclusioni che la connotano, anch'esse finalizzate al percorso di integrazione sociale". Al riguardo, la Corte "ha giudicato non incoerente la sospensione del Rdc per il venir meno degli specifici requisiti di onorabilità necessari sia per accedere che per mantenere il Rdc, ovvero la mancata soggezione a una misura cautelare personale e l'assenza di condanna per taluni specifici reati intervenuta nei dieci anni antecedenti" (sentenze nn. 169 del 2023, 126 del 2021, 122 del 2020). La sentenza n. 54 del 2024 ha altresì ritenuto coerente con la natura del Rdc la prescrizione che, "al fine di prevenire e contrastare fenomeni di impoverimento e l'insorgenza dei disturbi da gioco d'azzardo", in ogni caso vieta di utilizzare il beneficio per giochi che prevedono vincite in denaro o altre utilità, precisando che "il principio di eguaglianza sostanziale, alla cui attuazione il Rdc è peraltro riconducibile, non può certo essere invocato (...) nell'interesse di chi ha travolto le regole fondamentali dell'istituto, alterandone così la natura". La stessa temporaneità della misura (diciotto mesi, rinnovabili) è stata ricollegata "alla sua precipua natura, che non si risolve in mero sussidio economico per contrastare la povertà, ma si presenta diversamente articolata, mirando a offrire *chances* di integrazione sociale e lavorativa. È evidente che una simile struttura, fondata sulla temporaneità, precisi obblighi e soprattutto rigide condizionalità persino in grado, se disattese, di determinare il venir meno del diritto alla prestazione, risulterebbe del tutto inconciliabile con il carattere meramente assistenziale e quindi con le caratteristiche tipiche delle vere e proprie prestazioni di assistenza sociale, dove invece prevale l'esigenza, sostanzialmente incondizionata, di rispondere ai bisogni primari, indifferenziabili e indilazionabili (sentenza n. 166 del 2018), cui sono relative" (sentenza n. 42 del 2024; ordinanza n. 29 del 2024). Del resto, la sentenza n. 137 del 2021 ha ritenuto in contrasto con gli artt. 3 e 38 Cost. la revoca di prestazioni assistenziali fondate sullo stato di bisogno persino ai condannati in via definitiva per reati di mafia o terrorismo, i quali stiano scontando la pena in modalità alternativa alla detenzione. Infatti, "sebbene queste persone abbiano gravemente violato il patto di solidarietà sociale che è alla base della convivenza civile, attiene a questa stessa convivenza civile che ad essi siano comunque assicurati i mezzi necessari per vivere".

3.4.2. L'irrilevanza della diversa interpretazione in termini di prestazione assistenziale prospettata da un giudice territoriale innanzi alla Corte di giustizia

La sentenza n. 31 ha chiarito che la natura composita del Rdc – affermata dalla giurisprudenza della Corte "in termini di interpretazione costituzionalmente orientata (necessaria perché, qualora fosse inteso quale prestazione meramente assistenziale, il Rdc non potrebbe che rivelarsi intrinsecamente contraddittorio e irragionevole alla luce dei principi costituzionali) – deve essere ancora ribadita (...), senza che a ciò possa ritenersi d'ostacolo la recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 29 luglio 2024, nelle cause riunite C-112/22, C. U. e C-223/22, N. D.". Infatti, la Corte di giustizia, "come di consueto, ha interpretato il diritto dell'Unione, ma non ha operato un sindacato sull'esattezza, o no, dell'interpretazione del diritto nazionale, quale offerta dal giudice del rinvio pregiudiziale. Essa quindi, da un lato, ha sì affermato che spetta al giudice del rinvio stabilire se il reddito di cittadinanza di cui trattasi nei procedimenti principali costituisca una prestazione sociale e che proprio tale giudice (il Tribunale di Napoli) constata nelle sue domande di pronuncia pregiudiziale che il reddito di cittadinanza costituisce una prestazione di assistenza sociale volta a garantire un livello minimo di sussistenza", rientrando in uno dei tre settori indicati dall'art. 11, par. 1, lett. d), della direttiva 2003/109 (le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale). Dall'altro, tuttavia, la Corte "non ha affatto avallato tale interpretazione del Tribunale di Napoli, perché ha chiaramente precisato che, indipendentemente dalle critiche espresse dal governo di uno Stato membro nei confronti dell'interpretazione del diritto nazionale adottata dal giudice del rinvio, l'esame delle questioni pregiudiziali dev'essere effettuato sulla base di tale interpretazione e non spetta alla Corte verificarne l'esattezza. Solo sulla scorta di tale premessa – che espressamente riconosce come tale interpretazione sia suscettibile di verifica da parte degli organi a cui invece istituzionalmente spetta, secondo l'ordinamento nazionale, proprio verificarne l'esattezza – la sentenza è giunta a ritenere che il reddito di cittadinanza di cui trattasi nei procedimenti principali costituisce una misura rientrante nell'ambito di applicazione" del citato art. 11, letto alla luce dell'art. 34 CDFUE. In definitiva, "la sentenza della Corte di giustizia non ha verificato l'esattezza dell'interpretazione proposta dal giudice del rinvio, ovvero dal Tribunale di Napoli, in ordine alla natura del Rdc, ma ha correttamente rimesso tale verifica al sistema giurisdizionale e costituzionale che è deputato a garantire l'uniforme applicazione del diritto interno. Del resto, se è indiscutibile che alla Corte di giustizia spetta l'interpretazione dei trattati e del diritto derivato, al fine di

assicurarne l'uniforme applicazione in tutti gli Stati membri, è parimenti indiscutibile che l'interpretazione della Costituzione è riservata" alla Corte costituzionale, "così come la funzione di nomofilachia del diritto nazionale lo è alla Corte di cassazione, essendo orientate ad assicurare anche la certezza del diritto".

3.4.3. La (illegittima) previsione del requisito della pregressa residenza del beneficiario in Italia per almeno dieci anni, anziché cinque

La sentenza n. 31 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 2, comma 1, lett. a), n. 2, del d.l. n. 4 del 2019, nella parte in cui prevedeva che il beneficiario del reddito di cittadinanza (Rdc) dovesse essere residente in Italia per almeno 10 anni, anziché per almeno 5. La sentenza n. 19 del 2022 si è già confrontata, escludendone l'illegittimità, con l'altro requisito, previsto dal precedente n. 1 della disposizione in esame, del possesso del permesso di lungo soggiorno per i cittadini di Paesi terzi, e quindi della residenza per almeno cinque anni continuativi sul territorio nazionale, necessaria per conseguire il permesso. Detta pronuncia ha evidenziato che "gli obiettivi del Rdc implicano una complessa operazione di inclusione sociale e lavorativa, che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, non irragionevolmente ha destinato agli stranieri soggiornanti in Italia a tempo indeterminato. In questa prospettiva di lungo o medio termine del reddito di cittadinanza, la titolarità del diritto di soggiornare stabilmente in Italia non si presenta come un requisito privo di collegamento con la *ratio* della misura concessa, sicché la scelta di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel territorio, non può essere giudicata esorbitante rispetto ai confini della ragionevolezza. È quindi anche il radicamento territoriale, e non solo la mera prospettiva di stabilità (...), ad essere stato considerato". Nel giudicare la ragionevolezza di tale criterio può essere valutata "non solo la complessità delle attività richieste alle pubbliche amministrazioni per realizzare le politiche attive del lavoro e di inclusione sociale, ma anche l'entità delle risorse finanziarie destinate alla attuazione della misura". Rispetto al precedente reddito di inclusione (ReI), che richiedeva solo due anni di residenza, si è realizzato "un forte salto di livello, poiché: a) la consistenza del beneficio economico è più che raddoppiata per ciascun nucleo familiare, garantendo una provvidenza che potrebbe, per il suo ammontare, esporre lo Stato italiano a migrazioni puramente assistenziali; b) la stessa platea dei nuclei beneficiari è fin dall'inizio raddoppiata; c) le risorse finanziarie stanziare dal bilancio dello Stato sono più che triplicate; d) è stato necessario un rafforzamento della struttura organizzativa con l'assunzione di personale da parte delle pubbliche amministrazioni coinvolte nell'attuazione del Rdc". In considerazione di tali elementi caratterizzanti non potrebbe certo essere completamente annullato il requisito di radicamento territoriale in base alla residenza, rendendo sufficiente solo quello, per i cittadini degli Stati membri, del diritto di soggiorno. "Non trattandosi di una prestazione meramente assistenziale, un requisito di radicamento territoriale non è di per sé implausibile": "rispetto a una misura (attinente alla concessione di mutui agevolati) che non ha incidenza su diritti fondamentali", la sentenza n. 53 del 2024 ha precisato che "non è manifestamente irragionevole, nel contesto di risorse finanziarie comunque non illimitate, che il legislatore valorizzi la posizione di chi rispetto al territorio già vanti un legame duraturo, per cui non ha censurato il requisito della residenza protratta per almeno otto anni". Peraltro, un requisito di residenza pregressa "non appare, di per sé, determinare una violazione del divieto di discriminazione indiretta e delle relative disposizioni del diritto dell'Unione". "Per quanto un tale requisito ponga di fatto il cittadino italiano in una posizione più favorevole, non di meno la discriminazione indiretta ben può ritenersi giustificata quando sussistono ragioni che la rendono necessaria e proporzionata". Al riguardo, la Corte di giustizia (grande sezione, sentenza 15 luglio 2021, in causa C-709/20, C. G.) ha riconosciuto agli Stati membri la facoltà di negare la concessione di prestazioni di assistenza sociale a cittadini dell'Unione economicamente inattivi che esercitino la libertà di circolazione e non dispongano delle risorse sufficienti per poter rivendicare il beneficio del diritto di soggiorno ai sensi della direttiva 2004/38. Infatti, le esigenze di garantire l'esistenza di un nesso reale tra il richiedente una prestazione e lo Stato nonché di assicurare l'equilibrio finanziario del sistema sociale nazionale "costituiscono, in linea di principio, obiettivi legittimi idonei a giustificare restrizioni ai diritti di libera circolazione e di soggiorno previsti dall'art. 21 TFUE" (sentenza 21 luglio 2011, in causa C-503/09, Stewart). Tuttavia, "nonostante tali considerazioni – che non si oppongono, *ex se*, alla possibilità di prevedere un requisito di residenza pregressa, quando si tratti di prestazioni non meramente assistenziali caratterizzate da un complesso progetto di inclusione lavorativa e sociale – il periodo di residenza decennale istituisce una barriera temporale all'accesso al Rdc che trascende del tutto la ragionevole correlazione con le finalità di

quest'ultimo". A differenza di altre misure, come l'assegno sociale, che la Corte ha ritenuto correlate allo "stabile inserimento dello straniero in Italia, nel senso che la Repubblica con esse ne riconosce e valorizza il concorso al progresso della società, grazie alla partecipazione alla vita di essa in un apprezzabile arco di tempo" (sentenza n. 50 del 2019; ordinanza n. 29 del 2024), "il progetto di inclusione previsto dal Rdc non guarda, come invece le suddette misure, al concorso realizzato nel passato, ma alle *chances* dell'integrazione futura, mirando alla prospettiva dello stabile inserimento lavorativo e sociale della persona coinvolta. In quest'ottica il gravoso termine del pregresso periodo decennale non appare ragionevolmente correlato alla funzionalità precipua del Rdc e si pone in violazione dei principi di eguaglianza, di ragionevolezza e proporzionalità". Tali principi si oppongono alla discriminazione, anche indiretta (sentenza n. 25 del 2025), "prodotta da una barriera temporale, effetto del requisito censurato, che, sebbene applicata a ogni richiedente, appare artificialmente finalizzata al solo tentativo di limitare l'accesso alla prestazione, favorendo i cittadini italiani già residenti" (più facilitati a integrare il requisito), "a scapito sia di quelli di altri Stati membri dell'Unione, sia di quelli di Paesi terzi. Del resto, proprio il termine decennale è stato la causa dell'apertura di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea nei confronti dell'Italia sia per la discriminazione indiretta, sia per la discriminazione a danno degli stessi italiani, a cui il requisito poteva, in effetti, precludere la possibilità di trasferirsi a lavorare fuori dal Paese". Tale procedura è stata chiusa solo a seguito dell'abrogazione del Rdc dal 1° gennaio 2024 e della sua sostituzione con l'assegno di inclusione, per il quale è stato ridotto a cinque anni il termine di residenza pregressa, non più contestato dalla Commissione. Alla luce di simili considerazioni e "nell'ottica di allontanarsi il meno possibile dal bilanciamento" discrezionalmente operato dal legislatore, "la ragionevole correlazione con la misura del Rdc appare ricomponibile proprio in riferimento a quest'ultimo termine di cinque anni. Questo dato temporale, infatti, non solo è quello assunto, come detto, dal legislatore nazionale all'interno dell'assegno di inclusione, erede del Rdc, ma è anche quello che, in sostanza, è stato giudicato non irragionevole" dalla sentenza n. 19 del 2022, in quanto dimostra "la relativa stabilità della presenza sul territorio"; né è irrilevante che esso sia anche quello previsto dall'art. 16, par. 1, della direttiva 2004/38/CE e quello da ultimo indicato dalla sentenza della Corte di giustizia 29 luglio 2024, nelle cause riunite C-112/22, C. U. e C-223/22, N. D., in riferimento a cittadini di Paesi terzi, come periodo che testimonia il "radicamento del richiedente nel paese". Il termine di cinque anni si presenta come "grandezza pre-data idonea a costituire un punto di riferimento presente nell'ordinamento" (sentenze nn. 128, 90 e 6 del 2024, 95 del 2022) "utilizzabile al fine di ricomporre la ragionevole correlazione con il requisito di radicamento territoriale". Si ricompone armonicamente anche il rapporto con la sentenza della Corte di giustizia poiché, "in riferimento a qualsiasi cittadino, sia italiano, sia degli altri Stati membri, sia di Paesi terzi, viene espunto con efficacia *erga omnes* dall'ordinamento nazionale il requisito della residenza decennale, ritenuto, da tale sentenza, contrastante, in riferimento però ai soli cittadini di Paesi terzi, con l'ordinamento dell'Unione europea. Si evita così, oltretutto, l'insorgere di una discriminazione alla rovescia altrimenti effettivamente prospettabile" in relazione ai cittadini europei, che rimanevano ancora soggetti al termine decennale. La pronuncia di incostituzionalità, "nel caducare un requisito che ha valenza generale, consente di porre rimedio alle incongruenze di una disciplina che per tutti, cittadini e stranieri, prescrive il requisito della residenza decennale. Si scongiura così il rischio delle discriminazioni a rovescio, che una disapplicazione, circoscritta ai soggiornanti di lungo periodo tutelati dalla direttiva 2003/109/CE, non mancherebbe di generare a danno degli altri beneficiari" (sentenza n. 1 del 2025).

4. La libertà sindacale

4.1. La protezione a due livelli accordata dallo statuto dei lavoratori alle organizzazioni sindacali (il primo, comune, inerente alle garanzie di libertà; il secondo, a godimento selettivo e basato sull'effettiva rappresentatività, riguardante la tutela rafforzata)

La sentenza n. 156 ha rammentato che "la protezione data alle organizzazioni sindacali dallo statuto dei lavoratori si articola su due livelli, uno comune inerente alle garanzie di libertà, e un secondo livello promozionale, che implica una selezione basata sull'effettiva rappresentatività (sentenza n. 30 del 1990). Al primo livello appartengono la tutela contro gli atti discriminatori (artt. 15 e 16), il divieto dei sindacati di comodo (art. 17) e la repressione della condotta antisindacale (art. 28). Il secondo livello si concentra nel Titolo III dello statuto, ed è incardinato proprio sull'art. 19, che apre il Titolo medesimo, il che già segnala che la RSA è il volano della cosiddetta tutela rafforzata o privilegiata. Infatti, la RSA indice le

assemblee e i *referendum* nell'unità produttiva (artt. 20 e 21), ha diritto di affissione nell'unità stessa (art. 25), vi dispone di locali idonei all'attività (art. 27), i suoi dirigenti non possono essere trasferiti unilateralmente e usufruiscono di permessi, retribuiti e non (artt. 22, 23 e 24). La tutela privilegiata è a godimento selettivo: le norme di sostegno dell'azione sindacale nelle unità produttive, in quanto sopravanzano la garanzia costituzionale della libertà sindacale, ben possono essere riservate a certi sindacati identificati mediante criteri scelti discrezionalmente nei limiti della razionalità (sentenza n. 244 del 1996)"; la differenza tra i livelli di tutela consiste "nel diverso e più elevato grado di effettiva rappresentatività che le organizzazioni ammesse alla tutela rafforzata (...) devono dimostrare di possedere (...). Il criterio legale di selezione non è disponibile dalle parti, è piuttosto un criterio inderogabile, perché l'accesso pattizio alle misure di sostegno non offre alcuna garanzia oggettivamente verificabile, in quanto è strutturalmente legato al solo potere di accreditamento dell'imprenditore (...). Qualora tale potere fosse in grado di incidere sul criterio legale, l'imprenditore potrebbe influire sulla libera dialettica sindacale in azienda, favorendo quelle organizzazioni che perseguono una politica rivendicativa a lui meno sgradita".

4.2. L'evoluzione dei criteri di legittimazione alla costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali (dal referendum del 1995 alla sentenza n. 231 del 2013)

La sentenza n. 156 ha osservato che il testo originario dell'art. 19, primo comma, statuto lavoratori contemplava due distinti criteri di legittimazione alla costituzione delle RSA. Queste potevano essere costituite, ad iniziativa dei lavoratori, nell'ambito: a) delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale; b) delle associazioni, non affiliate a tali confederazioni, che fossero tuttavia firmatarie di contratti collettivi, nazionali o provinciali, applicati nell'unità produttiva. Tramite il criterio di cui alla lett. a), il legislatore presumeva che l'associazione aderente a una confederazione maggiormente rappresentativa sul piano nazionale fosse anch'essa rappresentativa sul piano aziendale ("rappresentatività presunta"); tramite il criterio di cui alla lett. b), la rappresentatività del sindacato era accertata mediante un indice negoziale, ovvero la stipulazione di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, un contratto tuttavia di livello almeno provinciale, escluso quindi il contratto aziendale. Per effetto dell'abrogazione referendaria del 1995, il primo comma dell'art. 19 risulta formulato nel senso che le RSA possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva nell'ambito delle associazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva. Venuto meno il criterio dell'affiliazione confederale, è rimasto quello della firma, esteso ai contratti aziendali. Il criterio della firma del contratto è "un congegno di verifica empirica della rappresentatività nel singolo contesto produttivo" (sentenza n. 30 del 1990): "non va inteso in senso formale, bensì quale indice di effettiva rappresentatività, manifestata attraverso quell'atto tipico dell'agire sindacale che è la stipulazione del contratto collettivo. Non è perciò sufficiente la mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sindacati, ma occorre una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto, e nemmeno è sufficiente la stipulazione di un contratto qualsiasi, ma deve trattarsi di un contratto normativo che regoli in modo organico i rapporti di lavoro, almeno per un settore o un istituto importante della loro disciplina" (sentenza n. 244 del 1996). La sentenza n. 231 del 2013 ha affrontato un caso che, regolato in base al criterio della firma, avrebbe avuto un esito disallineato rispetto ai principi costituzionali: si trattava di un'associazione dei lavoratori di conclamata rappresentatività, la quale, pur avendo partecipato fattivamente alle trattative per la stipula del contratto collettivo, aveva deciso infine di non sottoscriverlo, restando così priva dei diritti di agibilità sindacale, a differenza delle altre sigle addivenute alla firma. Nel momento in cui viene meno alla sua funzione di selezione dei soggetti in ragione della loro rappresentatività e, per una sorta di eterogenesi dei fini, si trasforma in meccanismo di esclusione di un soggetto maggiormente rappresentativo a livello aziendale o comunque significativamente rappresentativo, si da non potersene giustificare l'esclusione dalle trattative, "il criterio della sottoscrizione dell'accordo applicato in azienda viene inevitabilmente in collisione con i precetti di cui agli artt. 2, 3 e 39 Cost.". Il criterio della sottoscrizione, applicato in termini assoluti, "si presta a deviazioni e abusi, potendo tradursi in una forma impropria di sanzione del dissenso, fino a scadere in un illegittimo accordo *ad excludendum*". L'art. 19, primo comma, è stato così dichiarato illegittimo nella parte in cui non prevedeva che la rappresentanza sindacale aziendale potesse essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, avessero comunque partecipato alla negoziazione quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda. L'intervento additivo è stato doverosamente circoscritto dal *petitum*, ovvero "limitato alla fattispecie della carenza di firma contrattuale, senza potersi estendere alla differente fattispecie della

carenza di attività negoziale”, rispetto alla quale sono ipotizzabili molteplici soluzioni, rimesse all’opzione del legislatore.

4.3. La facoltà dei lavoratori (introdotta con sentenza di accoglimento) di costituire rappresentanze aziendali in ogni unità produttiva anche nell’ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale – Auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 156 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 39 Cost., dell’art. 19, primo comma, della legge n. 300 del 1970, nella parte in cui non prevedeva che le rappresentanze sindacali aziendali potessero essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva anche nell’ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. La questione, concernente la fattispecie del sindacato “non trattante e non firmante”, sottende la complessa dialettica, snodo cruciale del diritto delle relazioni industriali, tra rapporto di forza e istanze pluralistiche. “Seppure non possano essere astratte dalle tensioni naturalmente insite nel rapporto tra le parti sociali, le dinamiche sindacali neppure possono essere inquinate da condotte strumentali di una parte in danno dell’altra”. La sentenza n. 244 del 1996 ha escluso che il criterio di legittimazione alla costituzione delle RSA dato dalla firma contrattuale violi, di per sé, gli artt. 3 e 39 Cost. giacché “la sottoscrizione, intesa non come mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sindacati, ma quale esito di una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto, corrisponde allo strumento di misurazione della forza di un sindacato, e di riflesso della sua rappresentatività, tipicamente proprio dell’ordinamento sindacale”, manifestando la capacità del sindacato di imporsi al datore come controparte contrattuale. La sentenza n. 231 del 2013, riguardante il diverso caso del sindacato “trattante e non firmante”, “ha messo a fuoco i rischi del potere datoriale di accreditamento, quali si manifestano nell’intero corso dell’attività negoziale, nel cui ambito i sindacati potrebbero essere privilegiati o discriminati sulla base non già del rapporto con i lavoratori, che rimanda al dato oggettivo (e valoriale) della loro rappresentatività e, quindi, giustifica la stessa partecipazione alla trattativa, bensì del rapporto con l’azienda, per il rilievo condizionante attribuito al dato contingente di avere prestato il proprio consenso alla conclusione di un contratto”. Allo stato attuale, l’idoneità del criterio della trattativa (introdotto dalla pronuncia da ultimo citata in aggiunta alla firma del contratto) a impedire ogni distorsione che possa falsarne la razionalità pratica “non è assicurata nell’ordinamento sindacale di diritto privato”, al contrario di quanto accade nel pubblico impiego contrattualizzato (artt. 42 e 43 del d.lgs. n. 165 del 2001). L’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, ovvero il rappresentante istituzionale della parte pubblica, ammette alla contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell’area una rappresentatività non inferiore al 5%, considerando a tal fine la media tra dato associativo (deleghe contributive rilasciate dai lavoratori) e dato elettorale (voti ottenuti nelle elezioni delle RSU), dal che deriva la legittimazione a costituire RSA dell’organizzazione sindacale ammessa alla trattativa. In sintonia con i principi di buon andamento e imparzialità ex art. 97 Cost., “la selezione degli interlocutori negoziali, e il conseguente accesso alla tutela promozionale, non avviene quindi a discrezione della pubblica amministrazione, datrice di lavoro, ma in virtù di una misurazione oggettiva, che si avvale di un sistema di certificazione della rappresentatività sindacale”. L’esigenza di oggettivare il criterio di ingresso alla tutela sindacale di secondo livello è stata avvertita anche nel settore privato, trovando un punto di composizione nell’ordinamento interconfederale, con il Testo unico sulla rappresentanza, sottoscritto il 10 gennaio 2014 da CONFINDUSTRIA, CGIL, CISL e UIL. Con evidente richiamo al modello legale del lavoro pubblico contrattualizzato, è previsto un sistema di certificazione della rappresentatività, la cui imparzialità è garantita dall’INPS, per la rilevazione delle iscrizioni, e dal CNEL, per la ponderazione dei dati, in base al quale l’associazione dei lavoratori che raggiunge la soglia del 5%, quale media fra dato associativo e dato elettorale, si intende partecipante alle trattative, ai fini della spettanza dei diritti sindacali di cui agli artt. 19 e ss. statuto lavoratori. Al netto della specificità della disciplina legale del lavoro pubblico (caratterizzata dalla peculiare conformazione degli attori sociali), e in disparte i limiti soggettivi di efficacia dell’autoregolamentazione pattizia (sul punto largamente inattuata), nei rapporti sindacali di diritto privato esterni al sistema interconfederale, “l’ammissione di un’associazione dei lavoratori alle trattative, e quindi alle prerogative del Titolo III dello statuto, è condizionata dalle scelte discrezionali della parte datoriale”. L’unico presidio è quello di diritto comune, ovvero “il canone della buona fede oggettiva, sancito dall’art. 1337 del codice civile, nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto,

che si limita a garantire, con apparato rimediabile suo proprio, che non vi sia abuso della libertà contrattuale con possibile violazione della libertà sindacale”. D'altronde, la discrezionalità del datore privato nella selezione dell'interlocutore negoziale è garantita come manifestazione della libertà del contraente. “Nell'interstizio tra la libertà dell'impresa di trattare con chi vuole e il diritto del sindacato rappresentativo di accedere alle prerogative di legge” si apre un vuoto di tutela. L'associazione dei lavoratori, “se trova, a monte, in ragione di una sua acquisita rappresentatività, la tutela dell'art. 28 dello Statuto nell'ipotesi di un eventuale, non giustificato, suo negato accesso al tavolo delle trattative, si scontra poi, a valle, con l'effetto legale di estromissione dalle prerogative sindacali che la disposizione denunciata automaticamente collega alla sua decisione di non sottoscrivere il contratto” ovvero alla mancata partecipazione alle trattative. “Se la libertà negoziale del datore di lavoro privato, in assenza di obblighi legali o contrattuali a trattare, non può essere compressa, trattandosi di un riflesso della libertà di iniziativa economica, non può l'esercizio della libertà medesima tradursi in un surrettizio ostacolo al godimento delle misure di agibilità che la legge riconosce alle associazioni rappresentative dei lavoratori”. Vale la *ratio decidendi* della sentenza n. 231 del 2013, “trasposta dal criterio della firma del contratto al criterio della partecipazione alle trattative: quando non realizza la funzione di selezione dei soggetti in ragione della loro effettiva rappresentatività, trasformandosi al contrario in un meccanismo di esclusione di soggetti effettivamente rappresentativi, il criterio della trattativa viene a collidere, come collideva il criterio della firma, con i principi di ragionevolezza e pluralismo”. Il rischio che il criterio della trattativa da mezzo di selezione diventi espediente finalizzato all'esclusione “può manifestarsi nelle forme più diverse, più o meno scoperte, non solo perché si nega formalmente l'accesso al tavolo negoziale a un sindacato pur altamente rappresentativo, ma anche perché gli si oppone una piattaforma inaccettabile e non negoziabile, ovvero si rifiuta l'apertura delle trattative con qualunque sigla”. Svincolata dagli indici negoziali della firma e della trattativa, ovvero ricondotti gli stessi alla loro esatta funzione presuntiva e non costitutiva, la rappresentatività sindacale si presenta in una forma astratta e necessita di un criterio di misurazione che, “per osservare la discrezionalità del legislatore, deve corrispondere a un parametro rinvenibile nel tessuto normativo”. Negli ultimi anni il legislatore ha fatto ricorso, sempre più di frequente, al parametro della “rappresentatività comparativa”. Elevata a modello dall'art. 2, comma 1, lett. m), del d.lgs. n. 276 del 2003, “la figura dei sindacati comparativamente più rappresentativi è divenuta il punto di riferimento dell'evoluzione normativa, specie nell'ambito della negoziazione collettiva”. Alle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale si riferiscono gli artt. 8, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, relativo alla contrattazione collettiva di prossimità (sentenza n. 52 del 2023), e 51, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2015, concernente l'integrazione pattizia della tipologia contrattuale, nonché gli artt. 11, comma 1, del d.lgs. n. 36 del 2023, in ordine al contratto collettivo applicabile al personale impiegato in lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni, e 2, comma 1, lett. e), della legge n. 76 del 2025, in tema di diritti partecipativi dei lavoratori. Il parametro della rappresentatività comparativa, individuato in funzione interinale rispetto a una futura e sistematica rivisitazione legislativa, estesa agli aspetti procedurali della materia, potrebbe risultare, per il suo carattere selettivo e per la base nazionale del perimetro, restrittivo per un istituto, quale la RSA, che vive in una dimensione tipicamente aziendale; tuttavia, è una soluzione avvalorata da precisi riscontri normativi, già rinvenibili nell'ordinamento. In ogni caso, compete al legislatore “un'organica riscrittura della disposizione censurata”, affinché essa, dopo essere stata profondamente incisa dal *referendum* del 1995 e successivamente emendata dalla Corte, venga a delineare “un assetto normativo capace di valorizzare l'effettiva rappresentatività in azienda quale criterio di accesso alla tutela promozionale delle organizzazioni dei lavoratori”.

5. L'iniziativa economica

5.1. L'apposizione di restrizioni di carattere generale corrispondenti all'utilità sociale e alla protezione di valori primari della persona, purché non arbitrarie o incongrue

La sentenza n. 143 ha ribadito che “ben può il legislatore apporre restrizioni di carattere generale alla libertà di iniziativa economica privata, a condizione che tali limiti corrispondano all'utilità sociale e alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana e non si traducano in misure arbitrarie ed incongrue” (sentenze nn. 150 del 2022, 218 del 2021, 47 del 2018).

5.2. Il vincolo di destinazione alberghiera

La sentenza n. 143 ha chiarito che il vincolo di destinazione alberghiera “mira a tutelare il settore turistico, strategico per l’economia nazionale e per l’occupazione, e salvaguarda la funzione di immobili essenziali per un equilibrato sviluppo del mercato”. La Corte ha ricondotto “l’originaria disciplina statale del vincolo, contraddistinta da un avvicinarsi di proroghe nel periodo della ricostruzione postbellica, ai programmi e ai controlli che la legge determina per indirizzare l’attività economica e coordinarla a fini sociali, in applicazione dell’art. 41, terzo comma, Cost.” (sentenza n. 4 del 1981). Tale correlazione è confermata dall’art. 8, primo comma, della legge n. 217 del 1983 che individua lo scopo del vincolo nella conservazione e nella tutela del patrimonio ricettivo, in quanto rispondente alle finalità di pubblico interesse e dell’utilità sociale. “Ai medesimi principi non può che ispirarsi la legislazione delle regioni, oggi chiamata a disciplinare tale aspetto nell’ambito della competenza legislativa regionale residuale in materia di turismo (...) e di quella concorrente in materia di governo del territorio”. Il vincolo di destinazione, per le finalità che persegue, non si può risolvere nella prosecuzione coattiva di un’attività economica, anche quando cessi di essere vantaggiosa. Gli obiettivi di salvaguardia dell’integrità del patrimonio turistico-ricettivo e dei livelli occupazionali del settore, pur prioritari per la collettività, non possono escludere qualunque rilevanza alla circostanza che sia venuta meno la convenienza economico-produttiva dell’impresa alberghiera. Il legislatore statale, nella disciplina organica dettata dalla legge del 1983, ha identificato il punto di equilibrio nella definizione di presupposti tassativi, legati alla comprovata non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva. Pertanto, nell’indispensabile valutazione in concreto delle giustificazioni sottese all’istanza di svincolo, non si possono non ponderare le possibili ripercussioni negative della prosecuzione dell’attività alberghiera.

5.3. Il meccanismo dello “scalino preferenziale” nella disciplina dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive locali

Si veda, in relazione alla sentenza n. 44, l’analoga voce in *I rapporti civili – La libertà di manifestazione del pensiero – Il pluralismo dell’informazione*.

5.4. L’applicazione del principio di invarianza della soglia di anomalia solo successivamente al provvedimento di aggiudicazione del contratto pubblico anche nel caso di inversione procedimentale

Si veda, in relazione alla sentenza n. 77, l’analoga voce in *La pubblica amministrazione – L’attività*.

5.5. L’illegittimo divieto, presidiato da sanzione amministrativa pecuniaria, di mera messa a disposizione, presso qualsiasi esercizio pubblico, di apparecchiature che consentano di giocare sulle piattaforme online

La sentenza n. 104 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 41, 42, 117, primo comma, Cost., 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, 16 e 17 CDFUE, degli artt. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, il quale vietava la messa a disposizione, presso qualsiasi esercizio pubblico, di apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentissero ai clienti di giocare sulle piattaforme di gioco rese disponibili dai concessionari *online*, da soggetti autorizzati all’esercizio dei giochi a distanza o da soggetti privi di qualsiasi titolo concessorio o autorizzatorio rilasciato dalle competenti autorità; e 1, comma 923, primo periodo, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui prevedeva la sanzione amministrativa di euro ventimila per la violazione del divieto. L’art. 7, comma 3-*quater*, è stato inserito in sede di conversione del d.l. nell’ambito delle misure di prevenzione per contrastare la ludopatia. Ricadevano nel suo ambito applicativo sia gli esercizi abilitati all’installazione degli apparecchi da gioco (sale bingo, agenzie per l’esercizio delle scommesse su eventi sportivi, negozi di gioco, sale pubbliche da gioco ed esercizi dediti esclusivamente al gioco, sale da biliardo, circoli privati), sia qualunque altro esercizio commerciale, compresi gli *internet point*, che rendesse le proprie prestazioni a una pluralità indifferenziata di soggetti. Quanto alle apparecchiature, il divieto riguardava non solo i cosiddetti totem (dispositivi destinati in via esclusiva al gioco *online*, attraverso sistemi di pre-impostazione o di restrizioni di navigazione), ma anche gli strumenti a navigazione libera, ossia qualsiasi dispositivo idoneo al collegamento a siti di gioco *online*, compresi personal computer, tablet o apparecchi analoghi, che consentano di navigare in rete. La norma riguardava tutte le apparecchiature con cui sia

possibile effettuare il gioco *online*, prescindendo dalla possibilità di configurare i dispositivi come congegni da gioco, poiché rilevava soltanto la circostanza che la loro messa a disposizione avvenisse all'interno di un pubblico esercizio. La misura restrittiva perseguiva “la finalità legittima e meritevole di limitare le occasioni di gioco in funzione di prevenzione della ludopatia e, più in generale, di tutela della salute”. Tuttavia, vietava la mera messa a disposizione di qualsiasi apparecchiatura che consentisse di collegarsi a siti di gioco *online*, accomunando, nella medesima valutazione di illiceità, condotte ampiamente diversificate sul piano dell'offesa all'interesse giuridico protetto. Il divieto atteneva, infatti, alla messa a disposizione di apparecchiature idonee a consentire l'accesso al gioco sia legale che illegale, cioè praticato al di fuori della rete dei concessionari o dei soggetti autorizzati. Inoltre, colpiva allo stesso modo sia la destinazione occasionale delle apparecchiature al gioco, sia quella esclusiva e permanente. Il precetto risultava, dunque, “eccessivamente inclusivo, in quanto riferito a una gamma assai estesa di comportamenti, connotati da un diverso grado di offensività degli interessi protetti e da rilevanti differenze di disvalore”. L'estensione dell'area dell'illecito era sproporzionata rispetto al fine legittimamente perseguito, in violazione del principio di ragionevolezza. Per un diverso profilo, la disposizione introduceva una misura di tutela del diritto alla salute consistente in un divieto volto a fronteggiare la diffusione della ludopatia tramite la delimitazione dell'offerta di gioco *online* che comunque rimane capillare e vastissima, anche attraverso diversi canali di accesso. “Ciò rivela la modesta efficacia della misura rispetto alla sua finalità, a fronte di una significativa e immediata compressione degli interessi contrapposti, fra i quali, in primo luogo, la libertà di impresa”, e conferma che l'estensione del divieto risultava sproporzionata rispetto agli obiettivi prefissati. Secondo la Corte di giustizia UE, pur essendo gli Stati membri liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo e di definire con precisione il livello di protezione ricercato, le restrizioni imposte alla libera prestazione dei servizi devono soddisfare la condizione della loro proporzionalità (sentenze 16 marzo 2023, causa C-517/20, OL; 28 febbraio 2018, causa C-3/17, Sporting Odds Ltd.; 13 settembre 2007, causa C-260/04, Commissione delle Comunità europee; grande sezione, sentenza 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Placanica). In particolare, occorre verificare, tenendo conto delle concrete modalità applicative, che la normativa restrittiva “risponda veramente all'intento di ridurre le occasioni di gioco, di limitare le attività in tale settore e di combattere la criminalità connessa a tali giochi in maniera coerente e sistematica” (sentenze 14 giugno 2017, causa C-685/15, Online Games Handels GmbH e altri; 30 aprile 2014, causa C-390/12, Pfleger e altri). Il divieto, nella sua indiscriminata estensione, sacrificava “in modo irragionevole e sproporzionato altri interessi contrapposti, fra i quali la libertà di impresa”. La dichiarazione di illegittimità ha travolto anche la norma che stabiliva la sanzione amministrativa di ventimila euro per la violazione del divieto. “Restano salve le sanzioni previste nei confronti di chiunque eserciti illecitamente attività di offerta di giochi con vincita in denaro”; in ogni caso, spetta al legislatore “l'adozione di ulteriori e idonee misure di contrasto alla ludopatia”.

5.6. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della protrazione della sospensione degli effetti dell'informazione interdittiva antimafia derivante dall'ammissione dell'imprenditore al controllo giudiziario, conclusosi positivamente, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento del provvedimento interdittivo

La sentenza n. 109 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 41 Cost., dell'art. 34-*bis*, comma 7, del d.lgs. n. 159 del 2011 (cod. antimafia), nella parte in cui non prevedeva la protrazione della sospensione degli effetti dell'informazione interdittiva antimafia derivante dall'ammissione dell'imprenditore al controllo giudiziario, conclusosi positivamente, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento del provvedimento interdittivo di cui all'art. 91, comma 5, dello stesso codice. Il legislatore, prevedendo il controllo a domanda dell'imprenditore, ha collegato la prevenzione giudiziaria con quella amministrativa per dare coordinata risposta al tentativo di infiltrazione della criminalità di tipo marginale. La sospensione degli effetti dell'interdittiva di cui quell'operatore economico è destinatario rappresenta un tassello fondamentale per contemperare le esigenze di difesa sociale e di tutela della concorrenza con l'interesse alla continuità aziendale (sentenza n. 180 del 2022), in quanto costituisce il mezzo indispensabile per consentirgli di espletare in concreto l'*iter* di gestione vigilata preordinato alla bonifica. Infatti, l'operatore riacquista provvisoriamente la capacità di intrattenere i rapporti con la pubblica amministrazione e di svolgere le attività economiche sottoposte al suo preventivo assenso solo per effetto del congelamento dell'interdizione. Rispetto alla *ratio* del controllo giudiziario era, invece, palesemente dissonante e afflittivo per l'impresa il meccanismo che

seguiva alla sua conclusione, pur a fronte degli acclarati risultati positivi. La norma stabiliva l'automatica riespansione degli effetti dell'interdittiva, senza attendere la valutazione prefettizia di aggiornamento ai sensi dell'art. 91, comma 5, del codice. È invece proprio tale aggiornamento il "nodo di collegamento" tra i due sistemi preventivi, in cui l'ordinamento esige di riscontrare se il percorso intrapreso abbia prodotto l'effettivo superamento dell'originario pericolo di infiltrazione criminale, in modo da scongiurare il rischio della persistenza di una misura non più giustificata e quindi di un danno realmente irreversibile (sentenza n. 57 del 2020). Inoltre, la riespansione degli effetti rischiava di vanificare i risultati conseguiti con l'attività monitorata: il ripristino delle incapacità non solo poteva condurre a una crisi economica irreversibile dell'impresa, ma poteva anche determinare un possibile riavvicinamento dell'operatore economico in difficoltà alla criminalità, da cui l'intervento statale mirava a separarlo. Il sistema, nel suo complesso, si caratterizzava dunque per irragionevolezza e contraddittorietà. Il rimedio è dato dalla protrazione della sospensione dell'interdittiva sino al suo riesame, naturalmente solo in caso di chiusura del controllo con esito favorevole. Tale soluzione risulta a "rime adeguate": l'aggancio temporale tra il momento della chiusura della misura preventiva e il momento dell'aggiornamento della situazione infiltrativa trova nell'ordinamento "precisi punti di riferimento" e "soluzioni già esistenti" (sentenze nn. 69 del 2025, 62 del 2022, 63 del 2021, 224 del 2020). La continuità temporale è stata, infatti, prevista dal legislatore nelle misure di prevenzione collaborativa, che presentano notevoli similitudini con il controllo giudiziario e non consentono alcuno iato temporale pregiudizievole (art. 94-*bis*, comma 4, cod. antimafia).

5.7. La (illegittima) previsione di un tetto massimo, pari a sei mensilità di riferimento per il calcolo del TFR, all'indennità risarcitoria dovuta dal datore in caso di licenziamento illegittimo nelle piccole imprese (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato) – Auspicio rivolto al legislatore

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 118, l'analogia voce in *Il lavoro*.

5.8. L'illegittimo divieto di realizzazione e di esercizio, nei parchi nazionali e regionali ricadenti nel territorio calabrese, di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse con potenza eccedente i 10 MWatt termici (norme della Regione Calabria)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 134, l'analogia voce in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia – Le energie rinnovabili*.

5.9. La (illegittima) preclusione ai proprietari di immobili soggetti a specifico vincolo di destinazione d'uso ad albergo della facoltà di presentare istanza di svincolo in caso di comprovata non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva (norme della Regione Liguria)

La sentenza n. 143 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 41 Cost., l'art. 2, comma 2, della legge ligure n. 1 del 2008 (come sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2013), nella parte in cui non consentiva ai proprietari degli immobili soggetti a specifico vincolo di destinazione d'uso ad albergo di presentare motivata e documentata istanza di svincolo, accompagnata dalla specificazione della destinazione d'uso che si intenda insediare, in caso di comprovata non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva. La norma permetteva la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera per sopravvenuta inadeguatezza della struttura rispetto alle esigenze del mercato, ma la condizionava a requisiti che ne rendevano difficilmente praticabile l'attuazione. In particolare, rilevavano l'oggettiva impossibilità di realizzare interventi di adeguamento dell'immobile a causa di vincoli monumentali, paesaggistici o architettonico-urbanistici e, in alternativa, l'inadeguatezza connessa alla collocazione della struttura in ambiti territoriali inidonei allo svolgimento dell'attività alberghiera. Il legislatore ligure, non ritenendo che tutte le ipotesi di carente convenienza economico-produttiva comportassero la sopravvenuta inadeguatezza rispetto alle esigenze di mercato, ancorava la nozione di inadeguatezza all'impossibilità di realizzare interventi di adeguamento complessivo e circoscriveva "l'ipotesi della posizione sfavorevole dell'immobile entro confini angusti, di difficile riscontro empirico". La disposizione obbligava l'imprenditore a continuare l'attività alberghiera anche se foriera di perdite e oneri esorbitanti, pregiudicando gli interessi degli operatori economici, senza alcun vantaggio per la

collettività. Il vincolo di destinazione sacrificava il nucleo essenziale della libertà di iniziativa economica privata, precludendo all'imprenditore la facoltà di adottare scelte organizzative qualificanti. Inoltre, la norma sviliva "quell'apprezzamento concreto e puntuale che la Carta fondamentale considera indefettibile per un vincolo di destinazione particolarmente incisivo" e inibiva "all'amministrazione ogni apprezzamento di usi alternativi dell'immobile vincolato", pur se più vantaggiosi e rispondenti all'utilità sociale. La disciplina risultava così sproporzionata "rispetto all'obiettivo di assicurare l'efficienza del mercato turistico e di salvaguardare tutti gli interessi (...) che gravitano intorno ad esso", contravvenendo al canone del minimo mezzo in base al quale il legislatore deve preferire misure "idonee a determinare il minor sacrificio degli interessi contrapposti". In definitiva, la non convenienza economico-produttiva "assurge a parametro selettivo rigoroso" da valutarsi oggettivamente, "con riferimento alle effettive potenzialità economiche dell'impresa e alle caratteristiche della realtà in cui essa opera".

5.10. L'illegittimo differimento del termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali per gli anni 2020 e 2021 nell'ipotesi in cui sia scaduto il piano economico finanziario dei concessionari

Si veda, in relazione alla sentenza n. 147, l'analogia voce in *La pubblica amministrazione – I principi – Il principio di continuità dell'azione amministrativa*.

5.11. La concessione di contributi per il risarcimento dei danni provocati dagli eventi sismici del 2012, nelle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, ai prodotti DOP e IGP in corso di maturazione o stoccaggio

La sentenza n. 164 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. b-bis), del d.l. n. 74 del 2012, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., nella parte in cui prevede la concessione di contributi per il risarcimento dei danni provocati dagli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012, nelle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, ai prodotti in corso di maturazione o stoccaggio, limitatamente ai prodotti DOP e IGP, con esclusione degli altri prodotti caseari. La disciplina delle produzioni DOP e IGP "è di matrice europea ed è incentrata sul sistema di registrazione, tutela e valorizzazione dei prodotti connotati da qualità particolari, la cui reputazione è dovuta all'ambiente geografico d'origine, nonché alle specifiche modalità di produzione". Il relativo regime "vede una complessa procedura di produzione, la quale impone alle imprese produttrici di osservare un rigoroso disciplinare e quindi prevede, al fine di assicurare il corretto sfruttamento delle potenzialità comunicative legate all'uso dei marchi DOP e IGP, oltre che alla stessa qualità di tali prodotti, che le autorità pubbliche, designate dagli Stati membri, effettuino accurati controlli, a loro volta rafforzati da uno specifico apparato sanzionatorio". L'istituzione di un regime di denominazioni di origine e di indicazioni geografiche protette in ambito europeo "è finalizzata, da un lato, a garantire ai produttori di prodotti legati a una zona geografica una giusta remunerazione per le qualità dei loro prodotti e la protezione uniforme dei nomi in quanto diritto di proprietà intellettuale sul territorio dell'Unione; dall'altro lato, a fornire ai consumatori informazioni chiare sulle proprietà che conferiscono valore aggiunto ai prodotti" (sentenza n. 40 del 2023). "Le definizioni di DOP e IGP fanno riferimento, dunque, alla qualità del prodotto" (sentenza n. 75 del 2023) e "il regime di protezione uniforme in ambito europeo ha lo scopo di garantire pari condizioni di concorrenza tra produttori dei prodotti che beneficiano delle diciture protette". In ambito nazionale, oltre alle normative sui controlli, le produzioni DOP e IGP sono destinatarie di una particolare disciplina di accesso al credito. Esse soltanto possono utilizzare la forma di finanziamento del pegno rotativo che consente di sostituire nel tempo i prodotti DOP o IGP concessi in pegno con altri di valore equivalente, permettendo all'impresa di mantenere il proprio magazzino a garanzia del prestito bancario. L'impresa può vendere i prodotti meno recenti e sostituirli con quelli di nuova produzione, senza dover stipulare nuovi accordi di pegno, così da mantenere la copertura del credito e continuare l'attività. Il quadro normativo e giurisprudenziale attesta "la non omogeneità tra le situazioni poste a raffronto dal rimettente, e ciò con riguardo sia alle caratteristiche dei prodotti DOP, che non sono assimilabili, sia, a monte, al processo produttivo e ai relativi costi". La produzione DOP è particolarmente complessa e onerosa: il prodotto, "che necessita di una fase più o meno lunga di maturazione, in esito alla quale acquisisce le caratteristiche corrispondenti al marchio di riconoscimento, non può essere immesso sul mercato come prodotto DOP prima della conclusione di tale fase e quindi, in caso di danneggiamento in fase di maturazione, il produttore non potrà recuperare il

costo di produzione. L'impatto economico negativo dell'evento di danno è dunque maggiore per l'impresa che ha sostenuto i costi della produzione DOP, con l'ulteriore conseguenza (...) della potenziale interruzione dell'accesso al credito bancario ottenuto con il meccanismo della rotazione dei prodotti concessi in pegno. Il prodotto danneggiato in fase di maturazione non può sostituire, ai fini della garanzia, quello precedentemente costituito in pegno, poiché non possiede le caratteristiche del prodotto DOP e quindi non ha valore equivalente". La previsione in esame, che non integra una norma-provvedimento (sentenze nn. 186 del 2022, 181 del 2019, 24 del 2018), ha introdotto una misura che costituisce un segmento del più ampio intervento finalizzato ad approntare un ristoro alle popolazioni e alle imprese presenti nei territori colpiti dalla calamità naturale, all'interno del quale il legislatore ha calibrato i contributi sulle esigenze delle imprese, né l'incidenza della norma su un numero limitato di destinatari è sufficiente a renderla norma singolare o del caso singolo. "Essa si è tradotta, piuttosto, in una diversa quantificazione del contributo complessivo spettante a ciascuna impresa del settore agroalimentare, giacché soltanto il ristoro dei danni subiti dal prodotto in corso di maturazione è stato circoscritto alle imprese di produzione DOP e IGP". La scelta "risulta espressione non arbitraria, non irragionevole, né sproporzionata della discrezionalità legislativa". Infine, un problema di differenziazione delle condizioni degli operatori "implicherebbe l'esistenza di un mercato comune tra prodotti e produttori DOP e non DOP, all'interno del quale diverrebbe apprezzabile, in chiave di alterazione della concorrenza, la concessione di contributi all'una e non anche all'altra categoria di produttori. Ma un mercato comune non esiste, in quanto solo le produzioni DOP operano nel mercato europeo, all'interno del quale si confrontano con gli omologhi produttori di altri Paesi" (Corte di giustizia UE, sentenze 9 settembre 2021, causa C-783/19, Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne; 17 dicembre 2020, causa C-490/19, Syndicat interprofessionnel de défense du fromage Morbier; 19 dicembre 2018, causa C-367/17, S; 7 giugno 2018, causa C-44/17, Scotch Whisky Association). Lo stretto collegamento logico-sistematico tra gli artt. 3 e 41 Cost. (sentenze nn. 218 del 2021 e 270 del 2010) comporta che, "se la norma censurata non risulta incompatibile con il principio di eguaglianza, né arbitraria, sproporzionata o incongrua, da essa non può discendere la lesione della libertà di iniziativa economica e della concorrenza".

5.12. Norme della Regione Sardegna in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili

5.12.1. L'applicabilità della nuova disciplina anche ai procedimenti autorizzatori in corso

Si veda, in relazione alla sentenza n. 184, l'analoga voce in *Principi fondamentali – Il legittimo affidamento*.

5.12.2. La (illegittima) previsione della modifica irreversibile dello stato dei luoghi quale unico limite all'applicabilità retroattiva della nuova disciplina anche ai procedimenti autorizzatori già conclusi

Si veda in relazione alla sentenza n. 184, l'analoga voce in *Principi fondamentali – Il legittimo affidamento*.

5.12.3. La (illegittima) previsione dell'inefficacia dei provvedimenti autorizzatori e dei titoli abilitativi già emanati in relazione a impianti ricadenti nelle aree non idonee

Si veda, in relazione alla sentenza n. 184, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna*.

5.13. Il testo unico della Regione Toscana in materia di turismo

5.13.1. Il potere dei Comuni di limitare l'aumento della capacità ricettiva degli alberghi, previsto fino al 40% a prescindere dalle norme urbanistiche, mediante l'impiego di immobili residenziali già destinati a finalità turistica

La sentenza n. 186 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 6, della legge toscana n. 61 del 2024, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., nella parte in cui attribuisce ai Comuni il potere di limitare l'aumento

della capacità ricettiva degli alberghi, previsto fino al 40% a prescindere dalle norme urbanistiche, mediante l'impiego di immobili residenziali già destinati a finalità turistica. Nel quadro della competenza regionale sugli insediamenti ricettivi, la previsione dell'inserimento degli alberghi nel territorio comunale spetta ai Comuni, in sede di "zonizzazione funzionale" ai sensi dell'art. 7 della legge n. 1150 del 1942 (sentenza n. 143 del 2025). Tanto premesso, la norma, contestata solo nella parte in cui conferisce ai Comuni il potere di diminuire la percentuale di aumento della capacità ricettiva, non risulta manifestamente irragionevole. Al contrario, completa in modo armonico la previsione di base: se questa garantisce un margine di flessibilità a livello regionale nella gestione alberghiera, la norma impugnata fa salva la possibilità per il singolo Comune di temperare l'espansione delle attività alberghiere, tenendo conto delle esigenze del proprio territorio. In definitiva, la norma conferma la generale funzione comunale di regolare gli insediamenti sul territorio, funzione che non richiede specifici criteri-guida nella legge, essendo caratterizzata da elevata discrezionalità, fermo restando il necessario rispetto dei generali principi di ragionevolezza e imparzialità. La norma inoltre nemmeno lede la libertà di iniziativa economica degli albergatori: in primo luogo, poiché la limitazione risulta di modesta portata; inoltre, anche qualora un Comune adottasse disposizioni limitative, gli alberghi potrebbero utilizzare l'unità residenziale in loro possesso a scopo turistico, come struttura ricettiva extra-alberghiera. La limitazione può inoltre essere giustificata in quanto volta a perseguire un'utilità sociale, consistente nella possibilità di adeguare l'espansione della ricettività alberghiera alle effettive esigenze del territorio comunale.

5.13.2. La previsione, a decorrere dal 1° luglio 2026, della destinazione d'uso turistico-ricettiva per tutti gli immobili, aventi le caratteristiche della civile abitazione, adibiti ad esercizio di attività ricettiva extra-alberghiera

La sentenza n. 186 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 41, comma 3, e 144, comma 3, della legge toscana n. 61 del 2024, impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevedono, in via transitoria, a decorrere dal 1° luglio 2026, la destinazione d'uso turistico-ricettiva per tutti gli immobili, aventi le caratteristiche della civile abitazione, adibiti ad esercizio di attività ricettiva extra-alberghiera. L'obbligo di destinazione d'uso turistico-ricettiva non contraddice le caratteristiche della civile abitazione perché è appunto collegato al profilo gestionale (cioè al suo stabile utilizzo a fini di attività ricettiva) e al fatto che la destinazione residenziale e quella turistico-ricettiva rappresentano due categorie funzionali autonome dal punto di vista urbanistico. Del resto, la non irragionevolezza del collegamento tra stabile attività ricettiva e mutamento di destinazione d'uso emerge anche dalla legislazione statale (art. 37-bis, comma 1, del d.l. n. 50 del 2022). Né la seconda delle norme impugnate, di natura transitoria, determina un'irragionevole discriminazione tra i proprietari, poiché non distingue tra le diverse categorie di essi, bensì a tutti consente di mantenere la destinazione d'uso residenziale fino al 1° luglio 2026 e a tutti impone di passare alla destinazione turistico-ricettiva da tale data, qualora l'immobile avente le caratteristiche della civile abitazione sia utilizzato come struttura ricettiva extra-alberghiera. Si tratta di una norma che mira a consentire la definizione delle pratiche di mutamento di destinazione e, prima ancora, a lasciare ai proprietari un margine di tempo per valutare se procedere alla modifica di destinazione o rinunciare all'attività ricettiva extra-alberghiera imprenditoriale.

5.13.3. Il divieto, per chi svolga l'attività di affittacamere, bed and breakfast o residenza d'epoca in più strutture ricettive nell'ambito del medesimo edificio, di superare il numero di camere e la capacità ricettiva di una singola struttura

La sentenza n. 186 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 4, della legge toscana n. 61 del 2024, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 41 Cost., nella parte in cui pone il divieto, per chi svolga l'attività di affittacamere, *bed and breakfast* o residenza d'epoca in più strutture ricettive nell'ambito del medesimo edificio, di superare il numero di camere e la capacità ricettiva di una singola struttura. La Regione ha previsto diverse tipologie di strutture ricettive, che rispecchiano la varietà degli operatori e le differenti esigenze degli utenti. Alcune strutture (affittacamere e *bed and breakfast*) sono caratterizzate da una dimensione "familiare", alla quale sono connaturati limiti dimensionali, come risulta anche da previgenti norme statali. Tanto premesso, rientra nella discrezionalità del legislatore regionale la scelta del modo in cui evitare possibili elusioni delle singole norme che fissano i limiti dimensionali delle diverse strutture. Perseguendo l'utilità sociale posta alla base della limitata configurazione dimensionale di tali strutture

ricettive, la limitazione delle scelte imprenditoriali è giustificata in quanto la norma mira a evitare aggiramenti dei limiti previsti al fine di garantire un'offerta diversificata di strutture ricettive.

5.13.4. La previsione del 31 dicembre 2025 quale limite temporale di vigenza del regime transitorio applicabile alle gestioni imprenditoriali di due affittacamere o bed and breakfast nel medesimo edificio, eccedenti i limiti dimensionali

Si veda, in relazione alla sentenza n. 218, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

6. La proprietà

6.1. Il limite, costituzionale e convenzionale, della proporzionalità di ogni limitazione

La sentenza n. 7 ha evidenziato che “ogni limitazione al diritto di proprietà – tra cui quelle derivanti dai provvedimenti di confisca – deve soggiacere al limite della proporzionalità rispetto alle finalità della misura, onde non violare la garanzia di cui all'art. 42 Cost. e quella corrispondente stabilita dall'art. 1 Prot. add. CEDU, quest'ultima rilevante nell'ordinamento nazionale in forza dell'art. 117, primo comma, Cost.” (sentenza n. 5 del 2023).

6.2. I vincoli urbanistici preordinati all'esproprio

6.2.1. La qualificazione come misure puntuali a contenuto particolare comportanti l'inedificabilità di aree determinate destinate a opere di interesse generale

I vincoli urbanistici preordinati all'esproprio “consistono in previsioni urbanistiche da cui deriva l'inedificabilità di aree determinate, in attesa che le stesse vengano espropriate per la realizzazione di opere di interesse generale. Sono misure puntuali a contenuto particolare, perché precludono a specifici proprietari la facoltà di costruire, riservandola alla pubblica amministrazione per finalità collettive, previa apprensione del bene. Tali misure rappresentano una sorta di anticipazione dell'effetto ablativo che si produrrà mediante l'emissione del provvedimento espropriativo, destinando il bene che ne è interessato esclusivamente al fine pubblico cui mira la pianificazione”. Si tratta di misure che comportano come effetto pratico “uno svuotamento, di rilevante entità ed incisività, del contenuto della proprietà stessa, mediante imposizione, immediatamente operativa, di vincoli a titolo particolare su beni determinati” (sentenze nn. 344 del 1995, 379 del 1994, 186 e 185 del 1993, 141 del 1992, 55 del 1968, 6 del 1966), “comportanti inedificabilità assoluta (sentenza n. 179 del 1999)”. Così la sentenza n. 37.

6.2.2. Il recepimento normativo delle indicazioni della Corte e l'obbligo di indennizzare il proprietario al superamento del periodo di franchigia, determinato dal legislatore statale o delle autonomie speciali entro limiti non irragionevoli

La sentenza n. 37 ha precisato che “il principale problema posto dai vincoli urbanistici preordinati all'esproprio attiene alla loro compatibilità con l'art. 42 Cost., che tutela il diritto di proprietà condizionando l'espropriazione per motivi di interesse generale al riconoscimento di un indennizzo”. La sentenza n. 55 del 1968 ha dichiarato illegittimi gli artt. 7, secondo comma, nn. 2, 3 e 4, e 40 della legge n. 1150 del 1942, nella parte in cui non prevedevano un indennizzo per le limitazioni espropriative a tempo indeterminato. A seguito della sentenza, il legislatore statale, chiamato a sciogliere l'alternativa tra un indennizzo da corrispondere immediatamente, al momento dell'apposizione del vincolo di durata indeterminata, e un vincolo senza immediato indennizzo ma a tempo determinato, ha optato per la seconda soluzione, con la legge n. 1187 del 1968, il cui art. 2, secondo comma, ha stabilito la durata quinquennale del vincolo, periodo comunemente detto di franchigia, durante il quale la necessità di corrispondere un indennizzo è esclusa. La sentenza n. 179 del 1999 ha poi dichiarato illegittimo il combinato disposto degli artt. 7, secondo comma, nn. 2, 3 e 4, 40 della legge n. 1150 del 1942 e 2, primo comma, della legge n. 1187 del 1968, nella parte in cui consentiva alla pubblica amministrazione di reiterare i vincoli espropriativi scaduti senza la previsione di un indennizzo. Il legislatore statale si è adeguato a queste indicazioni con il testo unico di cui al d.P.R. n. 327 del 2001. Il vincolo urbanistico preordinato all'esproprio ha la durata di cinque anni, nel corso dei quali al proprietario del bene non è

dovuto alcun indennizzo, e decade se, entro tale termine, non è dichiarata la pubblica utilità dell'opera (art. 9, commi 2 e 3). Una volta decaduto e divenuto inefficace, il vincolo può solo essere motivatamente reiterato, subordinatamente alla previa approvazione di un nuovo piano urbanistico generale o di una sua variante (art. 9, comma 4) e con la corresponsione di un indennizzo (art. 39). Le stesse garanzie devono essere poste a fondamento di un'eventuale proroga del vincolo prima della naturale scadenza (sentenza n. 314 del 2007). "I vincoli urbanistici preordinati all'esproprio, pertanto, non danno luogo all'indennizzo solo se rispettano la durata del periodo di franchigia. La determinazione di tale durata compete al legislatore statale e a quello delle regioni a statuto speciale e delle province autonome" (sentenze nn. 186 e 185 del 1993, 1164 del 1988), mentre alla Corte "è rimessa la verifica della ragionevolezza della scelta legislativa (sentenza n. 344 del 1995). L'obbligo di indennizzo sorge dunque, una volta superato il periodo di ordinaria durata temporanea del vincolo, determinato dal legislatore entro limiti non irragionevoli" (sentenze nn. 148 del 2003 e 179 del 1999). La sentenza n. 270 del 2020 ha ritenuto che la disciplina di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 327 del 2001, "prevedendo la durata quinquennale del vincolo, abbia individuato un ragionevole punto di equilibrio tra gli interessi pubblici e privati in gioco, onde deve ritenersi violato, tra l'altro, l'art. 42, terzo comma, Cost. in tutti i casi in cui la legislazione regionale vada oltre il punto di tollerabilità individuato dal legislatore statale, senza riconoscere un indennizzo".

6.2.3. La facoltà delle autonomie speciali di prevedere una diversa durata nell'esercizio non irragionevole della loro potestà esclusiva in materia urbanistica

In riferimento alle autonomie speciali, la sentenza n. 37 ha precisato che "la diversa durata del vincolo da esse eventualmente prevista nell'esercizio della loro potestà legislativa esclusiva in materia urbanistica è compatibile con la Costituzione, purché la stessa si fondi su ragioni giustificative (...) apprezzate dalla discrezionalità legislativa entro i limiti della non irragionevolezza e non arbitrarietà (sentenza n. 179 del 1999)". La sussistenza di tali ragioni è stata riconosciuta in diverse occasioni. La sentenza n. 82 del 1982 ha ritenuto legittima – in quanto giustificata dagli eventi sismici verificatisi in Sicilia e dalle loro ripercussioni sulle attività economiche – la particolare durata dei vincoli, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, previsti dagli strumenti urbanistici generali, fissata dall'art. 1 della legge regionale n. 38 del 1973, in dieci anni, anziché in cinque, come stabiliva l'art. 2 della legge n. 1187 del 1968, vigente all'epoca. La medesima situazione si è riprodotta con l'articolo unico della legge provinciale di Trento n. 11 del 1981, che pure aveva previsto la durata decennale dei vincoli posti dai programmi di fabbricazione. Anch'esso è stato ritenuto legittimo, sul rilievo che la determinazione della durata dei vincoli urbanistici, sempre che non appaia irragionevole o arbitraria, rientra nella piena disponibilità del legislatore provinciale o regionale nell'esercizio di una potestà esclusiva, diretta a adattare la disciplina urbanistica alle particolari esigenze territoriali. La sentenza n. 1164 del 1988 ha, nella specie, rinvenuto simili esigenze nel fine di non pregiudicare l'attuazione della riforma urbanistica del 1975 e il compimento delle più importanti opere pubbliche, di fronte ai ritardi nell'adozione dei nuovi piani urbanistici comprensoriali e alla necessità di conservare in vita i programmi di fabbricazione preesistenti. La sentenza n. 186 del 1993 ha riguardato, invece, una disposizione siciliana che stabiliva la proroga dei vincoli di inedificabilità di durata limitata nel tempo, fino al 31 dicembre 1992, e necessaria alla revisione dei piani regolatori, nonché all'adozione di altre misure finalizzate all'ordinato sviluppo del territorio (art. 2, commi primo e secondo, della legge regionale n. 15 del 1991). La Corte, nell'affermare la legittimità di tale normativa, ha sottolineato che la determinazione di una particolare durata dei vincoli, così come la loro eventuale proroga, in quanto connessa alle particolari esigenze emergenti dalla realtà sociale, appartengono alla discrezionalità del legislatore regionale, le cui valutazioni non sono censurabili se risultano fondate su una scelta non irragionevole. La successiva sentenza n. 344 del 1995, avente ad oggetto un'altra disposizione siciliana che prorogava l'efficacia dei vincoli previsti dagli strumenti urbanistici generali sino all'adozione dei provvedimenti di revisione e comunque sino al 31 dicembre 1993 (art. 6, comma 7, della legge regionale n. 9 del 1993), ne ha ritenuto la legittimità in considerazione dell'esigenza di portare a compimento il disegno di pianificazione urbanistica.

6.2.4. La (illegittima) previsione del termine di efficacia decennale, anziché quinquennale (norme della Provincia autonoma di Bolzano)

La sentenza n. 37 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 42 Cost., l'art. 61, comma 2, della legge provinciale di Bolzano n. 9 del 2018, nella parte in cui stabiliva che il termine di efficacia dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio fosse di 10 anni, anziché 5. La Corte ha escluso la dedotta

violazione del principio di uguaglianza in quanto la Provincia ha operato nell'ambito delle sue potestà esclusive in materia di urbanistica e piani regolatori, nonché di espropriazione per pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale ex art. 8, primo comma, nn. 5 e 22, dello statuto. Il riconoscimento costituzionale di tali competenze "comporta l'eventualità di una disciplina diversa rispetto a quella vigente in altre parti del territorio nazionale" (sentenza n. 119 del 2019). Simile conclusione trova conferma nella sentenza n. 1164 del 1988 – riguardante una normativa della Provincia di Trento adottata nell'esercizio di analoghe potestà legislative – là dove afferma che "il legislatore provinciale gode nella disciplina dell'urbanistica di un'ampia discrezionalità" nell'esercizio della competenza esclusiva attribuita dallo statuto. Pertanto, non rileva che la legge provinciale si discosta dalla legislazione nazionale la quale prevede, per i vincoli preordinati all'esproprio o comportanti inedificabilità, un'efficacia massima di durata inferiore (5 anni). Per contro, la norma esibiva profili di irragionevolezza, arbitrarietà e sproporzione, ledendo altresì le garanzie costituzionali del diritto di proprietà. Diversamente da altre ipotesi già vagliate, la disposizione, "inserita in una legge che disciplina in modo organico e in via generale il territorio e il paesaggio provinciali, determina l'ordinaria durata decennale del periodo di franchigia di tutti i vincoli urbanistici preordinati all'esproprio, senza riferimenti di sorta – espliciti o ricavabili dalla *ratio* della norma – a realtà o a esigenze peculiari". Anche dalla legge provinciale n. 10 del 1991 che disciplina le espropriazioni per pubblica utilità, non è stato possibile individuare le specifiche ragioni della durata decennale. Infatti, le relative disposizioni, concernenti tutte le fasi del procedimento espropriativo, si applicano a ogni ipotesi di espropriazione per pubblica utilità in ambito provinciale, anche al di fuori della materia urbanistica. "Non essendo giustificata da apprezzabili esigenze particolari, la durata obiettivamente eccessiva del periodo di franchigia in esame, resa evidente dalla sua macroscopica divergenza rispetto al periodo determinato dal legislatore statale, disvela l'irragionevolezza e la sproporzione della scelta operata da quello provinciale. La disposizione censurata, pertanto, ha superato il limite oltre il quale la compressione del diritto di proprietà, in mancanza di indennizzo, non può più considerarsi tollerabile in ragione delle finalità di interesse generale perseguite con l'apposizione di un vincolo urbanistico preordinato all'esproprio. Invero, la disposizione statale che prevede la durata quinquennale del periodo di franchigia costituisce idoneo punto di riferimento e soluzione costituzionalmente adeguata già esistente nell'ordinamento, così da consentire, nel caso di accertata irragionevolezza della misura provinciale, l'intervento sostitutivo richiesto" (sentenze nn. 28 del 2022, 157 e 63 del 2021). La sentenza n. 270 del 2020 ha già individuato nell'art. 9 del d.P.R. n. 327 del 2001 "un ragionevole punto di equilibrio tra gli interessi pubblici e privati in gioco".

6.3. L'affermazione, con norma interpretativa, dell'immediata efficacia anche nei confronti dei privati del divieto di costruire entro 150 metri dalla battigia (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 72, l'analoga voce in *Principi fondamentali – Il legittimo affidamento*.

6.4. L'applicazione della confisca allargata in caso di condanna o patteggiamento per il delitto di piccolo spaccio

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 166, la voce *La confisca allargata* e le pertinenti sottovoci in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La confisca allargata*.

6.5. L'esclusione del carattere confiscatorio del contributo solidaristico straordinario a carico delle imprese produttrici di energia elettrica e del settore dei combustibili fossili

Si veda, in relazione alla sentenza n. 180, l'analoga voce in *I tributi*.

6.6. Il testo unico della Regione Toscana in materia di turismo

6.6.1. L'obbligo di gestione in forma imprenditoriale delle strutture ricettive turistiche extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione

La sentenza n. 186 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. da 42 a 45 della legge toscana n. 61 del 2024, impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento

all'art. 42 Cost., nella parte in cui prevedono l'obbligo di gestione in forma imprenditoriale delle strutture ricettive turistiche extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione (affittacamere, *bed and breakfast*, case e appartamenti per vacanze e residenze d'epoca). Premesso che tale obbligo comporta essenzialmente tre conseguenze (l'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese; l'obbligo di apertura di una partita IVA; l'applicazione delle regole sulla tassazione del reddito d'impresa, in luogo di quelle sulla tassazione del reddito fondiario), le norme censurate non privano in assoluto i proprietari (che non vogliano assoggettarsi ad esso) della possibilità di locare l'immobile a fini turistici, essendo prevista dalla disciplina nazionale e regionale la locazione turistica in forma non imprenditoriale, salvi i limiti introdotti dai Comuni ai sensi dell'art. 59. Esse determinano in effetti un'ingerenza nelle libere scelte dei proprietari, ma minore di quella paventata dal ricorrente e giustificata dall'esigenza di limitare la proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale. Ciò con la finalità, espressamente considerata meritevole dalla CGUE (sentenza 22 settembre 2020, cause riunite C-724/18 e C-727/18, *Cali Apartments*), di limitare la proliferazione delle strutture ricettive extra-alberghiere (*home sharing*), che hanno prodotto "esternalità" negative quali la contrazione degli alloggi disponibili per lavoratori e studenti fuori sede, con conseguente effetto inflazionistico sul costo degli alloggi. Inoltre, l'*overtourism* può determinare la trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri, con ricadute di rilievo anche sulla gestione dei servizi pubblici locali (sentenza n. 94 del 2024). In questa materia la correzione dei "fallimenti del mercato" rientra fra le opzioni legittimamente adottabili dal legislatore. Meritevole risulta anche l'altro scopo di far rientrare nel sistema regionale del turismo (con i connessi obblighi e vantaggi) solo le strutture "professionali", a vantaggio degli utenti e della *par condicio* tra operatori. Le norme impugnate non sono neanche affette da illogicità o sproporzione rispetto all'obiettivo prefissato (sentenze nn. 143 del 2025, 119 e 5 del 2023). Innanzitutto, poiché le finalità perseguite (in particolare, quella di limitare gli effetti dell'*overtourism*) appaiono di particolare rilievo, tanto che il regolamento UE n. 2024/1028 mira a supportare le amministrazioni nazionali nell'elaborazione di politiche pubbliche del turismo volte a limitare la diffusione delle locazioni "brevi", pur considerate "servizi" liberalizzati ai sensi della direttiva UE n. 2006/123, relativa ai servizi nel mercato interno. Inoltre, poiché le norme impugnate si inseriscono in un quadro che contempla anche le locazioni turistiche non imprenditoriali, con conseguente possibilità per il proprietario di sottrarsi all'obbligo in questione, pur affittando il proprio immobile a fini turistici.

6.6.2. La previsione del 31 dicembre 2025 quale limite temporale di vigenza del regime transitorio applicabile alle gestioni imprenditoriali di due affittacamere o bed and breakfast nel medesimo edificio, eccedenti i limiti dimensionali

Si veda, in relazione alla sentenza n. 218, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

7. La cooperazione a carattere di mutualità

7.1. Il disegno costituzionale (la valorizzazione del movimento cooperativo italiano; la visione pluralistica del sistema economico; la funzione sociale della cooperazione)

L'art. 45, primo comma, Cost. stabilisce che la Repubblica "riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità. Non si tratta di una disposizione comune nel panorama comparatistico: una tale valorizzazione trova infatti la sua giustificazione negli strati profondi della società di allora, che metteva di fronte ai costituenti l'imponente movimento cooperativo sviluppatosi in Italia a partire dalla metà dell'Ottocento. Si trattava di un movimento con caratteristiche del tutto peculiari, in quanto non legato a uno degli specifici modelli che si erano via via sviluppati all'estero, poiché in realtà li aveva progressivamente abbracciati tutti, iniziando dalle cooperative di consumo, per proseguire con quelle di produzione e lavoro, quindi con le banche popolari, le casse rurali, le mutue assicuratrici, i consorzi agrari e le cooperative agricole. Nella vita degli italiani si era quindi radicata una realtà cooperativa che operava in modo apprezzato negli ambiti più vari e che era largamente trasversale: erano fiorite cooperative social-comuniste, cattoliche e repubblicane, con le loro separate centrali cooperative e reti di imprese. Proprio queste caratteristiche permisero al movimento cooperativo di essere fortemente valorizzato in Assemblea

costituente”. L’art. 45, primo comma, Cost. “si colloca all’interno di una visione pluralistica del sistema economico, completandone il quadro della disciplina costituzionale, che risulta tracciato, nelle sue linee portanti, dagli artt. 41, 42 e 43. Con una sostanziale peculiarità: mentre rispetto all’iniziativa economica privata l’utilità sociale si pone come principio limitante, alla cooperazione la Costituzione riconosce una funzione sociale, individuandola quindi come connaturale a questo modello organizzativo, in quanto generativo di democrazia economica e mutualità. Tale funzione sociale si estrinseca, infatti, nella congiunta realizzazione del decentramento democratico del potere di organizzazione e gestione della produzione e della maggiore diffusione e più equa distribuzione del risultato utile della produzione stessa (sentenza n. 408 del 1989). In questi termini, il valore della cooperazione, che ne giustifica la promozione, sta nella capacità di unire strutturalmente all’aspetto economico quella funzione sociale che i costituenti consideravano necessaria per la promozione del lavoro e la realizzazione del bene comune”. Così la sentenza n. 116.

7.2. La perdurante attualità del mandato costituzionale in una fase storica di grave crisi del modello cooperativo, dovuta anche a talune scelte legislative

“Il mandato costituzionale a promuovere e favorire l’incremento della cooperazione con i mezzi più idonei mantiene oggi una sua perdurante attualità. L’impresa cooperativa, ascrivibile all’ambito dell’economia civile, rappresenta infatti una forma avanzata di impresa anche in sistemi socialmente evoluti, che non è surrogabile dal nuovo fenomeno delle società *benefit*” (art. 1, comma 376, della legge n. 208 del 2015), “che perseguono, nell’esercizio dell’attività d’impresa, oltre allo scopo di lucro, anche una o più finalità di beneficio comune, funzionale a determinare un impatto responsabile, sostenibile e trasparente sulle persone, sull’ambiente e sulla società. A contraddistinguere l’impresa cooperativa sono, infatti, elementi del tutto peculiari: la mutualità, che ne costituisce la missione fondante, ricollegandosi ai principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, e la democraticità, che ne informa il modello di *governance*”. La riforma del diritto societario (d.lgs. n. 6 del 2003) ha valorizzato sia l’elemento della democraticità, con riguardo ai principi della “porta aperta” e del voto *per capita*, sia quello della mutualità. L’art. 1, comma 464, della legge n. 311 del 2004, disciplinando il principale vantaggio tributario della società cooperativa, cioè la detassazione degli utili destinati a riserva indivisibile, “ha poi reso palese la fondamentale differenza tra le società cooperative e le altre imprese, perché solo le prime, accantonando nel patrimonio sociale risorse necessariamente sottratte al godimento dei soci, si configurano come enti di creazione di ricchezza intergenerazionale, devoluta tramite i fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione (sentenza n. 93 del 2022), nell’ottica della mutualità esterna o di sistema, volta a sostenere la cooperazione nella sua globalità (sentenza n. 150 del 2022)”. Tuttavia, “nonostante questi caratteri, che ne rendono perdurante e attuale la specifica funzione sociale, oggi il modello cooperativo sta attraversando una grave crisi, attestata dal tasso di crescita ormai da alcuni anni costantemente negativo, a dispetto di quello del totale delle imprese, che, escluso il periodo pandemico, è positivo: in sostanza, il modello cooperativo non sembra attirare più come forma di impresa”. A determinare tale fenomeno, rilevato negli ultimi anni, concorrono “plurimi fattori, ma tra questi riveste un ruolo anche l’assetto legislativo, nel quale, a fronte della perdita di peso dei vantaggi fiscali, sono state introdotte normative non particolarmente incentivanti per questa tipologia di impresa, come quelle per contrastare la nascita di false cooperative – quale l’abolizione della figura dell’amministratore unico di cooperativa – e quelle che hanno favorito la nascita di modelli di impresa quasi concorrenti, prevedendo e disciplinando altre tipologie societarie, in particolare le società a responsabilità limitata semplificate e le società *benefit* in forma di società di capitali. In questi termini, la legislazione stenta a favorire realmente l’incremento della cooperazione con i mezzi più idonei secondo il mandato dell’art. 45 Cost.”. Così la sentenza n. 116.

7.3. La (illegittima) previsione dello scioglimento autoritativo degli enti cooperativi che si sottraggono all’attività di vigilanza

La sentenza n. 116 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 45, primo comma, Cost., dell’art. 12, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 220 del 2002, nella parte in cui prevedeva lo scioglimento autoritativo, ai sensi degli artt. 2545-*septiesdecies* cod. civ. e 223-*septiesdecies* disp. att. cod. civ., degli enti cooperativi che si sottraggono all’attività di vigilanza, con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici costituiti dalle associazioni nazionali di

rappresentanza, anziché prevedere che l'autorità di vigilanza nomina un commissario ai sensi dell'art. 2545-*sexiesdecies* cod. civ., anche nella persona del legale rappresentante o di un componente dell'organo di controllo societario, in sostituzione degli organi amministrativi dell'ente, limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati. Lo scioglimento degli enti cooperativi rientra nel novero dei provvedimenti sanzionatori previsti dal censurato art. 12, collocandosi al massimo grado di afflittività. Anche a tale misura è quindi “applicabile il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito” (sentenza n. 266 del 2022). Lo scopo perseguito dal legislatore era quello, in astratto legittimo, di accertare i requisiti mutualistici, in ossequio alla previsione costituzionale circa la necessità di opportuni controlli per assicurare che gli enti cooperativi mantengano sempre il carattere e la finalità della cooperazione. Tuttavia, nel caso di mera sottrazione alla vigilanza, la soppressione dell'ente cooperativo veniva anticipata rispetto all'accertamento della mancanza dei requisiti mutualistici, senza adeguata giustificazione. La sanzione non colpiva solo le condotte attive mirate a eludere i controlli, ma anche quelle omissive o negligenti, dal significato molto più incerto. Per integrare il presupposto dello scioglimento era infatti sufficiente la semplice mancata risposta alla comunicazione di avvio dell'attività di vigilanza e alla successiva diffida, entrambe inviate via PEC, senza nemmeno la necessità di un accesso fisico dell'incaricato presso la sede dell'ente. La disposizione censurata era quindi idonea a determinare persino lo scioglimento di cooperative che, se fossero state sottoposte a revisione, sarebbero risultate in possesso dei requisiti mutualistici. In tal modo, il legislatore ha “rinunciato a ricorrere ai *least restrictive means*, ovvero a strumenti più flessibili che sarebbero stati comunque in grado di dare attuazione in via coattiva alla funzione pubblica di controllo e di superare l'ostacolo ad essa frapposto”. Una conferma della possibilità di ricorrere a misure meno restrittive è stata rinvenuta in primo luogo nella prassi amministrativa antecedente al d.lgs. n. 220 del 2002, che, *praeter legem*, applicava alla condotta di sottrazione all'attività di vigilanza la meno grave sanzione della sottoposizione a gestione commissariale. Successivamente, l'art. 12, comma 5-*ter*, nella formulazione in vigore fino al 31 dicembre 2017, prevedeva per tale condotta solo una sanzione amministrativa pecuniaria. La praticabilità di una misura meno drastica è confermata dalla vigente disciplina delle imprese sociali, sottoposte al potere ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per le quali l'art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 112 del 2017 prevede la possibilità di nominare un commissario *ad acta* in caso di ostacolo allo svolgimento dell'attività di vigilanza. Perciò, la disposizione censurata rischiava di favorire un *chilling effect*, ovvero un effetto di deterrenza rispetto all'esercizio dell'attività mutualistica. La sanzione dello scioglimento, determinando la cessazione dell'attività dell'ente cooperativo, finiva inoltre “per incidere pesantemente anche sulla sfera delle persone fisiche che lo compongono, sia interrompendo l'esercizio del diritto di svolgere attività di impresa in forma cooperativa e di fruire dei connessi servizi mutualistici, sia, nei casi in cui il socio presti attività lavorativa nella cooperativa, precludendogli la possibilità di esercitare il suo diritto al lavoro”. In proposito, più volte è stata stigmatizzata “la grave incidenza che il diritto al lavoro della persona può subire proprio per effetto di una sanzione amministrativa di particolare rigore” (sentenze nn. 266 e 246 del 2022, 68 del 2021). La “previsione automatica e rigida dello scioglimento dell'ente cooperativo” determinava “gravi conseguenze sui diritti fondamentali dei soci, i quali potrebbero persino ignorare l'avvio dell'attività di vigilanza e la mancata collaborazione prestata dal legale rappresentante; oltre che possibili rilevanti ripercussioni sugli altri *stakeholders*”. Lo scioglimento poteva rivelarsi sproporzionato rispetto alla gravità dell'illecito commesso, “potendo questo derivare da un comportamento meramente omissivo e non necessariamente doloso del legale rappresentante, in ipotesi rimasto inerte a fronte delle due comunicazioni formali inviate a mezzo PEC dal revisore alla cooperativa”. L'unica sanzione applicabile finiva quindi “per omologare condotte sia attive e intenzionali, sia, soprattutto, omissive e soggettivamente soltanto colpose”. Peraltro, una pronuncia meramente ablativa avrebbe determinato un “insostenibile vuoto di tutela”, in contraddizione con lo stesso dettato costituzionale che richiede la previsione di “opportuni controlli affinché siano assicurati il carattere e le finalità delle imprese cooperative”. È stata così ritenuta congrua la sanzione della gestione commissariale *ex art. 2545-*sexiesdecies* cod. civ.*, come novellato dalla legge n. 205 del 2017, il quale prevede che l'organo nominato dall'autorità pubblica si sostituisce a quelli dell'ente, anche limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati. Tale misura, “per un verso, può dirsi pre-data, traendosi dal medesimo ambito della vigilanza sugli enti cooperativi; per altro verso, rappresenta il provvedimento sanzionatorio immediatamente meno grave dello scioglimento, potendosi così ritenere mantenuta l'indicazione legislativa per un trattamento di rigore da riservare alle condotte di sottrazione ai controlli”. La sostituzione dell'organo di amministrazione consente lo svolgimento dell'attività di vigilanza, dalla

quale potrebbe emergere che l'ente debba comunque essere sciolto per atto dell'autorità, senza tuttavia escludere la possibilità di accertare il genuino rispetto delle finalità mutualistiche. La soluzione individuata, tratta da discipline già esistenti, "si pone nell'orizzonte delle soluzioni costituzionalmente adeguate" (sentenza n. 40 del 2019). In ogni caso, resta "ferma la possibilità per il legislatore di intervenire in qualsiasi momento a individuare, nell'ambito della propria discrezionalità, altra – e in ipotesi più congrua – soluzione sanzionatoria, purché rispettosa dei principi costituzionali" (sentenza n. 46 del 2024).

Sezione IV

I rapporti politici

1. Il diritto di elettorato passivo

1.1. La natura di diritto inviolabile e fondamentale, soggetto a restrizioni, in base a leggi generali e ispirate a principi unitari, solo per esigenze costituzionalmente rilevanti e nei limiti della ragionevolezza e proporzionalità (il bilanciamento di interessi sotteso alla disciplina, eccezionale e di stretta interpretazione, delle cause di ineleggibilità e incompatibilità)

La sentenza n. **131** ha ribadito che il diritto di elettorato passivo va ricondotto alla sfera dei diritti inviolabili ex art. 2 Cost. “quale aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica” e “svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino” (sentenza n. 107 del 2024). Pertanto, “la eleggibilità costituisce la regola, mentre la ineleggibilità rappresenta una eccezione; sicché le norme che disciplinano quest’ultima sono di stretta interpretazione” (sentenze nn. 120 del 2013, 25 del 2008, 306 e 220 del 2003), “analogamente a quanto avviene per le cause di incompatibilità, introducendo le une e le altre limitazioni al diritto di elettorato passivo (sentenza n. 283 del 2010)”. Tali limitazioni “sono ammissibili solo in vista di esigenze costituzionalmente rilevanti e devono rispettare i principi di ragionevolezza e proporzionalità” (sentenza n. 27 del 2009), “mantenendosi entro i confini di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire la soddisfazione delle esigenze di pubblico interesse cui le cause di ineleggibilità sono preordinate (sentenza n. 46 del 1969). È pur vero, infatti, che l’art. 51 Cost., riferendosi ai requisiti per l’accesso alle cariche elettive, consente che siano previsti i casi di ineleggibilità, ma proprio per tale ragione la norma costituzionale sottintende il bilanciamento di interessi, cui le legislazioni statale e regionale, per quanto di rispettiva competenza, sono direttamente chiamate dalla Costituzione; bilanciamento che deve operare tra il diritto individuale di elettorato passivo e la tutela delle cariche pubbliche, cui possono accedere solo coloro che sono in possesso delle condizioni che tali cariche, per loro natura, appunto richiedono” (sentenza n. 25 del 2008). Per la sentenza n. 64 del 2025, “le limitazioni dell’elettorato passivo sono destinate a essere tracciate secondo un delicato punto di equilibrio con il diritto di elettorato attivo e gli interessi riconducibili alla genuinità della competizione elettorale e alla generale democraticità delle istituzioni”.

La sentenza n. **148** ha confermato che il fondamentale diritto di elettorato passivo, protetto dall’art. 51 Cost., “può sopportare solo quelle limitazioni che consentano di mantenere un delicato punto di equilibrio con il diritto di elettorato attivo e gli interessi riconducibili alla genuinità della competizione elettorale e alla generale democraticità delle istituzioni”. Tali limitazioni, “anziché soggiacere a discipline variamente articolate nel territorio di diverse regioni, necessariamente abbisognano di una regolamentazione ispirata a principi unitari” (sentenza n. 64 del 2025). Si tratta di un “diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell’invulnerabilità” (sentenze nn. 143 del 2010, 25 del 2008, 288 del 2007, 539 del 1990) e che “può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione o il luogo di appartenenza (sentenza n. 235 del 1988)”. Rispetto al diritto fondamentale in esame, “la eleggibilità costituisce la regola, mentre la ineleggibilità rappresenta una eccezione; sicché le norme che disciplinano quest’ultima sono di stretta interpretazione” (sentenze nn. 131 del 2025, 120 del 2013, 25 del 2008, 306 del 2003).

La sentenza n. **211** ha osservato che il diritto di elettorato passivo, “essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la Regione o il luogo di appartenenza” (sentenze nn. 60 del 2023, 143 del 2010, 288 del 2007, 539 del 1990, 235 del 1988, 189 del 1971).

1.2. Lo scioglimento degli organi consiliari in caso di mancata tempestiva approvazione dell’ipotesi di bilancio in riequilibrio dell’ente locale in dissesto

Si veda, in relazione alla sentenza n. **91**, l’analoga voce in *Gli enti locali – Gli organi*.

1.3. La (illegittima) previsione di termini notevolmente anticipati, rispetto al giorno fissato per la presentazione delle candidature, entro cui gli interessati (tra gli altri, i sindaci) devono dimettersi per rimuovere l'ineleggibilità a Presidente della Regione e a consigliere regionale (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. 131 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 51 Cost., dell'art. 219 della legge della Regione Puglia n. 42 del 2024, nella parte in cui, sostituendo l'art. 6, comma 2, della legge regionale n. 2 del 2005, prevedeva che le cause di ineleggibilità a Presidente della Regione e a consigliere regionale non avevano effetto se gli interessati fossero cessati dalla carica per dimissioni non oltre centottanta giorni precedenti il quinquennio decorrente dalla data delle elezioni, anziché non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature; e nella parte in cui prevedeva che, per i casi di scioglimento anticipato del consiglio regionale, precedente l'ultimo semestre del quinquennio, le dimissioni del Presidente e dei consiglieri regionali dovevano avere luogo entro e non oltre sette giorni dalla data dello scioglimento, anziché non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature. Prima delle modifiche introdotte dalla disposizione censurata, l'art. 6, comma 2, della legge n. 2 del 2005 stabiliva che le cause di ineleggibilità non avevano effetto se gli interessati fossero cessati dalla carica non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature. In proposito, l'art. 2, comma 1, della legge n. 165 del 2004, attuativa dell'art. 122 Cost., nel dettare i principi fondamentali ai quali il legislatore regionale deve attenersi nell'individuazione delle cause di ineleggibilità, prevede che le stesse non operano se gli interessati cessano dalle attività o funzioni che determinano l'ineleggibilità non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature; quest'ultimo adempimento "rappresenta il primo atto di esercizio del diritto elettorale passivo" (sentenze nn. 56 del 2017, 46 del 1999, 309 del 1991). Al legislatore regionale rimane la "facoltà discrezionale di stabilire un termine anteriore" tale, tuttavia, da non ledere il diritto di elettorato passivo, che tollera limitazioni solo a salvaguardia di esigenze costituzionalmente rilevanti, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. Nel caso di specie, la norma non operava un corretto bilanciamento tra l'interesse a che la rimozione della causa di ineleggibilità fosse disciplinata "in modo da assicurare, in tempi idonei allo scopo, l'effettiva cessazione dalla carica che può turbare o condizionare la competizione elettorale" e l'interesse a che fosse assicurata la continuità e la stabilità amministrativa. La misura introdotta risultava sproporzionata a motivo della "notevole anticipazione rispetto al giorno fissato per la presentazione delle candidature" del termine che il legislatore regionale può stabilire ai sensi della legge n. 165 del 2004 e della sua "applicabilità ai sindaci di tutti i comuni pugliesi, senza alcuna distinzione". Altre normative regionali "prevedono un termine per dimettersi dalla carica molto più contenuto"; altre ancora "stabiliscono l'ineleggibilità solo per i sindaci con popolazione superiore a soglie minime", considerato che appare ragionevole presumere che "il rischio di turbamento o di condizionamento delle elezioni regionali aumenti con le dimensioni demografiche degli enti locali governati dagli aspiranti candidati e con i relativi interessi economici e sociali facenti capo agli enti" (sentenza n. 196 del 2024). La disposizione impugnata introduceva una misura "severamente limitativa del diritto di elettorato passivo degli interessati", che, per assicurare "l'effettiva rimozione della causa di ineleggibilità, a tutela della *par condicio* dei candidati e della genuinità complessiva del voto", risultava fortemente restrittiva del contrapposto interesse "alla continuità e stabilità dell'azione di governo locale". Fermo restando "il potere discrezionale del legislatore di stabilire altro termine anteriore, purché nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità", l'esito di accoglimento comporta la sostituzione del termine recato dalla norma censurata con quello del giorno fissato per la presentazione delle liste elettorali, previsto dall'art. 2, comma 1, lett. b), della legge n. 165 del 2004 "quale limite temporale invalicabile per la cessazione delle funzioni". In tal modo, il termine per le dimissioni prescinde "dalla durata fisiologica o meno del Consiglio regionale" e non vi è più ragione "di distinguere ai fini della determinazione del termine la fattispecie dello scioglimento anticipato dello stesso consiglio".

2. Le elezioni

2.1. L'ampia discrezionalità del legislatore nella materia elettorale

La sentenza n. 3 ha evidenziato che "la materia elettorale, per sua natura, è caratterizzata da un alto tasso di politicità, per cui (...) al legislatore deve essere riconosciuta una ampia discrezionalità, con il solo

limite della manifesta irragionevolezza” (sentenze nn. 62 del 2022, 35 del 2017, 193 del 2015, 275 e 1 del 2014).

2.2. La (illegittima) preclusione all’elettore con disabilità della facoltà di utilizzare la firma digitale per sottoscrivere una lista di candidati

La sentenza n. 3 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, 3, 48 e 49 Cost., degli artt. 9, terzo comma, della legge n. 108 del 1968 e 2, comma 6, del d.lgs. n. 82 del 2005 (Codice dell’amministrazione digitale – CAD), nella parte in cui non prevedevano per l’elettore, che non fosse in grado di apporre una firma autografa per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico o perché si trovava nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare, la possibilità di sottoscrivere un documento informatico con firma elettronica qualificata, cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi. La portata e la stessa esistenza del diritto dell’elettore con disabilità di sottoscrivere una lista di candidati con la firma digitale possono essere accertate nel contesto di una specifica consultazione elettorale anche quando il procedimento di presentazione delle liste sia ormai concluso (sentenze nn. 35 del 2017 e 1 del 2014). Infatti, poiché le disposizioni censurate si frappongono in modo continuativo a tale modalità di esercizio del diritto da parte di una persona con disabilità, l’asserita lesione dei parametri costituzionali assume “un carattere permanente” (sentenza n. 240 del 2021). Inoltre, la previsione dell’obbligo di raccogliere un certo numero di sottoscrizioni a corredo delle candidature è funzionale a evitare il rischio di un’eccessiva “dispersione di voti”, dovuta alla polverizzazione di candidature che non riflettono una “seria consistenza” e un “minimo di consenso” (sentenze nn. 83 del 1992 e 48 del 2021). In questi termini, si è ravvisato il fondamento di tali previsioni nell’esigenza di tutelare beni “di rango particolarmente elevato, anche sul piano della rilevanza costituzionale”, in quanto funzionali al principio democratico di rappresentatività popolare e alla governabilità, evitando “un’abnorme proliferazione di candidature palesemente prive di seguito o, peggio, volte artatamente a disorientare l’elettorato” (sentenza n. 394 del 2006). L’utilizzo della firma digitale, invero, non porta, di per sé, a contraddire tale esigenza, anche considerando che non è predicabile, nel caso del procedimento elettorale preparatorio, quale è la raccolta di firme, quel bisogno di segretezza che connota l’espressione del voto, essendo al contrario prevista la pubblicità della manifestazione di supporto alla lista di candidati. Infine, in materia elettorale il legislatore è chiamato a bilanciare le opportunità offerte dalla modernizzazione non solo con i rischi che questa può, in ipotesi, comportare, ma anche con l’esigenza di una partecipazione politica il più possibile meditata e consapevole: principi che, nelle forme più tradizionali in cui si svolgono le operazioni elettorali, sono favoriti anche attraverso il coinvolgimento dei cittadini in una sorta di “liturgia repubblicana”. Spetta pertanto al legislatore, in questa materia, una discrezionalità ampia, con il solo limite della manifesta irragionevolezza e del rispetto del nucleo essenziale di quelle garanzie che riguardano le situazioni caratterizzate da particolare vulnerabilità. Tanto premesso, la censurata dinamica normativa si poneva in contrasto con i principi personalista e di eguaglianza, anche sostanziale, nonché con le garanzie costituzionali dei diritti politici. Infatti, le persone non in grado di apporre una firma autografa, ma capaci, utilizzando le moderne tecnologie, di apporre una digitale, erano costrette a ricorrere alla più gravosa e complessa dichiarazione verbale di cui all’art. 28, quarto comma, del d.P.R. n. 570 del 1960, da rendere davanti a due testimoni e a un soggetto abilitato a verbalizzarla. Ciò aveva il paradossale effetto che l’ordinamento, anziché rimuovere un ostacolo all’eguaglianza sostanziale tra i cittadini (sentenze nn. 186 del 2020 e 254 del 2019), discriminava alcune categorie di persone (sentenza n. 9 del 2021). La normativa censurata finiva infatti per introdurre un aggravio procedimentale (sentenza n. 15 del 2024) irragionevole e non proporzionato rispetto all’esigenza di verificare l’autenticità e la genuinità della sottoscrizione della lista di candidati, parimenti conseguibile consentendo all’elettore con disabilità di utilizzare la modalità elettronica per sostenere la lista di candidati. Tra i diritti politici di cui agli artt. 48 e 49 Cost. rientra senz’altro quello di sottoscrivere una lista di candidati che possa essere sottoposta al voto degli elettori, poiché si tratta di un’attività che, concorrendo alla formazione dell’offerta elettorale, attiene direttamente al diritto di elettorato. In questo quadro, la firma elettronica deve essere consentita sia alle persone che si trovano nelle specifiche condizioni per il voto domiciliare, di cui all’art. 1 del d.l. n. 1 del 2006, in base a idonea certificazione che attesti la condizione di infermità, sia, in ragione dell’*eadem ratio* che li accomuna, a tutti i casi in cui sussista comunque l’impossibilità certificata, per un grave impedimento fisico, di apporre una firma autografa. In ogni caso, i tempi e le modalità di un eventuale, generalizzato,

superamento del divieto derivante dalla previsione censurata rimangono rimessi alla valutazione discrezionale del legislatore.

2.3. I Collegi regionali di garanzia in materia di spese elettorali (la natura di organi amministrativi statali non appartenenti all'apparato giudiziario e indipendenti dall'esecutivo)

La sentenza n. 148 ha precisato che i Collegi regionali di garanzia elettorale, istituiti dall'art. 13 della legge n. 515 del 1993), operano presso la corte d'appello o, in mancanza, presso il tribunale del capoluogo di ciascuna Regione e sono composti dal Presidente della corte d'appello o del tribunale, che lo presiede, e da altri sei membri nominati dal medesimo Presidente per un periodo di quattro anni rinnovabile una sola volta. I componenti, anche supplenti, sono nominati, per metà, tra i magistrati ordinari e, per la restante metà, tra gli iscritti da almeno dieci anni all'albo dei dottori commercialisti o tra i professori universitari di ruolo in materie giuridiche, amministrative o economiche. Per l'espletamento delle sue funzioni il Collegio si avvale del personale in servizio presso la cancelleria della corte d'appello o del tribunale e può chiedere, ai competenti uffici pubblici, tutte le notizie utili per gli accertamenti da svolgere. I Collegi "sono stati strutturati secondo uno schema non certo inedito, che vede in materia elettorale la costituzione di organi amministrativi presso il giudice ordinario, senza che ciò abbia comportato (...) che i Collegi medesimi siano inseriti nell'apparato giudiziario, evidente risultando la carenza, sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello strutturale, di un nesso organico di compenetrazione istituzionale che consenta di ritenere che essi costituiscano sezioni specializzate degli uffici giudiziari presso cui sono istituiti (sentenza n. 387 del 1996)". Nondimeno, "risultano costituiti in modo da assicurare una certa indipendenza e chiamati ad applicare in modo obiettivo una regola giuridica: la legge n. 515 del 1993, proprio per bilanciare la scelta di non attribuire invece alla giurisdizione, ordinaria o amministrativa, la corrispondente attività di accertamento e sanzionatoria, ha infatti inteso accentuare le caratteristiche di terzietà nella fase procedimentale del controllo nella delicata materia delle spese della campagna elettorale". Gli organi *de quibus* non appartengono all'apparato giudiziario, né, in quanto autorità amministrative, sono incardinati, secondo il rapporto di dipendenza, presso il Ministero della giustizia. "Essi, piuttosto, proprio per la natura dell'attività svolta, costituiscono un'autorità autonoma e dotata del carattere dell'indipendenza dall'esecutivo, che si avvale di professionalità non appartenenti ad uffici ministeriali (magistrati, dottori commercialisti e professori universitari), la cui nomina è rimessa al Presidente del Collegio medesimo e non al Ministro o ad altro funzionario ministeriale. Le funzioni svolte dal Collegio, del resto, non sono proprie del Ministero della giustizia". Quanto alla statualità di tali organi, essi sono stati istituiti da una legge nazionale, che ha ad essi conferito le competenze amministrative, di controllo e sanzionatorie, quanto alle spese elettorali dei candidati per le elezioni politiche dei due rami del Parlamento. L'organizzazione di tali Collegi su base regionale dipende dall'originaria previsione di un Collegio centrale di garanzia, composto dal primo presidente della Corte di cassazione, o da un suo delegato scelto tra i presidenti di sezione della Corte di cassazione, e da sei membri nominati dal Primo Presidente della stessa Corte; ad esso era riservato il compito di decidere sui ricorsi contro le decisioni dei Collegi regionali. Con l'abrogazione dell'art. 14, comma 5, della legge n. 515 del 1993, allo stato attuale, l'attività di controllo sulle spese elettorali è demandata ai soli Collegi regionali. La legge n. 43 del 1995 ha poi esteso alle elezioni regionali nelle Regioni ordinarie l'attività dei Collegi di garanzia. Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, la relativa autonomia può estrinsecarsi tanto nella creazione di appositi organismi regionali quanto nell'affidamento delle funzioni in esame ai Collegi istituiti dal legislatore nazionale. La natura statale dell'organo "trova un'indiretta conferma nella disciplina relativa alla sua organizzazione e al suo funzionamento, che prevede (...) la costituzione dei Collegi presso gli uffici del giudice ordinario e la loro composizione mediante il coinvolgimento di alcune professionalità (magistrati) il cui rapporto di lavoro è pacificamente radicato presso l'amministrazione dello Stato. Non meno decisiva, nel senso di far emergere la natura statale dell'organo in esame, è la funzione svolta, che esprime un'esigenza unitaria dell'ordinamento, quella di sovrintendere al corretto svolgimento delle campagne elettorali al fine di assicurare la trasparenza e la legittimità delle operazioni di voto". La legge ha strutturato i Collegi regionali "in modo da assicurare loro la necessaria indipendenza nell'attività di controllo sulle spese, secondo un procedimento di verifica che si attiva di ufficio, si svolge attraverso un mero riscontro dei presupposti e delle condizioni richieste dalla legge in vista dell'eventuale emanazione di un provvedimento finale privo (...) della definitività (sentenza n. 387 del 1996). L'attività di controllo demandata ai Collegi, in quanto funzionale alla corretta e oggettiva applicazione di norme riferite anche

all'eleggibilità dei candidati, impatta con l'esercizio del fondamentale diritto di elettorato passivo, protetto dall'art. 51 Cost.". Ne deriva che, "limitatamente alle regioni ordinarie nonché a quelle a statuto speciale le quali (...), nell'esercizio delle proprie competenze statutarie, abbiano scelto di non istituire appositi organi regionali (...), le attività amministrative riguardanti la pubblicità e il controllo delle spese elettorali, con riferimento alle consultazioni regionali, vengono svolte dai Collegi previsti dagli artt. 13 e 14 della legge n. 515 del 1993, aventi natura statale".

3. Il principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici

3.1. La funzione di limite alla potestà legislativa regionale in materia di ineleggibilità e incompatibilità (la circoscritta ammissibilità di discipline differenziate)

La sentenza n. 148 ha osservato che "l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost. (sentenza n. 143 del 2010)". Al tempo stesso, peraltro, "discipline legislative differenziate possono essere ammissibili solo in presenza di particolari situazioni ambientali (sentenza n. 283 del 2010) o condizioni peculiari locali (sentenze n. 143 del 2010 e n. 276 del 1997), o condizioni locali del tutto peculiari o eccezionali (sentenza n. 539 del 1990), ossia in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive per la regione ad autonomia speciale, ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale (sentenza n. 288 del 2007; in termini identici, sentenza n. 108 del 1969), o, ancora, solo per particolari categorie di soggetti che siano esclusive della Regione" (sentenze nn. 60 del 2023 e 189 del 1971). Salve le suddette ipotesi, in chiave generale, "la disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale" (sentenza n. 288 del 2007), venendo in considerazione il diritto di elettorato passivo protetto dall'art. 51 Cost.

3.2. Il limite al numero dei mandati consecutivi quale temperamento di sistema e principio volto a garantire l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto e il fisiologico ricambio della rappresentanza

La sentenza n. 64 ha rammentato che la Corte "si è occupata delle limitazioni al numero dei mandati consecutivi nello svolgimento delle cariche elettive con riferimento: a) ai consigli degli ordini circondariali forensi (sentenza n. 173 del 2019); b) al presidente e agli organi direttivi delle federazioni sportive nazionali (sentenza n. 184 del 2023); c) (...) ai sindaci" (sentenze nn. 196 del 2024 e 60 del 2023). La sentenza n. 173 del 2019 ha dichiarato non fondate alcune questioni relative al divieto del terzo mandato consecutivo dei consiglieri degli ordini circondariali forensi. Nell'escludere la violazione degli artt. 3, 48 e 51 Cost., si è osservato che il limite ai mandati consecutivi "è un principio di ampia applicazione per le cariche pubbliche, la cui peculiare ed essenziale finalità (...) è quella (...) di valorizzare le condizioni di eguaglianza che l'art. 51 Cost. pone alla base dell'accesso alle cariche elettive. Uguaglianza che, nella sua accezione sostanziale, sarebbe evidentemente compromessa da una competizione che possa essere influenzata da coloro che ricoprono da due (o più mandati) consecutivi la carica per la quale si concorre e che abbiano così potuto consolidare un forte legame con una parte dell'elettorato". Il divieto del terzo consecutivo mandato "favorisce il fisiologico ricambio all'interno dell'organo, immettendo forze fresche nel meccanismo rappresentativo (nella prospettiva di assicurare l'ampliamento e la maggiore fluidità dell'elettorato passivo), e – per altro verso – blocca l'emersione di forme di cristallizzazione della rappresentanza". La sentenza n. 60 del 2023 ha dichiarato illegittima, per violazione degli artt. 3, lett. b), dello statuto, 3 e 51 Cost., una disposizione della Regione Sardegna che disciplinava il limite ai mandati consecutivi dei sindaci discostandosi dall'art. 51 del d.lgs. n. 267 del 2000, che prevede il divieto di terzo mandato. Si è affermato che "la previsione del numero massimo dei mandati consecutivi – in stretta connessione con l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da ponderato contraltare – riflette (...) una scelta normativa idonea a invertere e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva *par condicio* tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali. Tali ulteriori interessi

costituzionali sono destinati ad operare in armonia con il principio presidiato dall'art. 51 Cost., in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale". La sentenza n. 184 del 2023 ha accolto, per violazione degli artt. 2, 3 e 18 Cost., le questioni di legittimità di una disposizione che aveva introdotto il divieto di quarto mandato per le federazioni sportive nazionali, "giudicata sproporzionata, in quanto non si trattava di una limitazione temporanea, ma di un divieto definitivo e irreversibile di svolgere nuovamente la carica, anche a distanza di molto tempo dai mandati svolti in precedenza". Si è osservato che "a) l'obiettivo perseguito incidendo sul regime delle candidature è (...) quello di favorire l'accesso di tutti gli associati in condizioni di uguaglianza alle cariche direttive (...), superando cristallizzazioni interne derivanti da rendite di posizione di chi abbia già rivestito a lungo quelle stesse cariche; b) il divieto (...) ha lo scopo di stimolare e sostenere un (...) ricambio direttivo ai vertici delle federazioni sportive nazionali, di sottrarre le federazioni sportive nazionali al rischio di cristallizzazioni nell'assetto gestionale, di garantire efficienza e credibilità alle istituzioni sportive del nostro Paese e di evitare rendite di posizione dei dirigenti di lungo corso, garantendo la *par condicio* fra i candidati e una maggiore partecipazione alla vita associativa; c) la disposizione censurata tutela anche l'efficienza e l'imparzialità della federazione, e la sua stessa democraticità interna". Infine, la sentenza n. 196 del 2024 – nel respingere le questioni promosse dalla Regione Liguria nei confronti della disposizione che ha modificato l'art. 51 TUEL (alleggerendo il regime delle limitazioni al numero di mandati consecutivi dei sindaci dei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti) – ha ribadito i principi espressi dalla sentenza n. 60 del 2023.

La sentenza n. 211 ha rammentato che il divieto del terzo mandato consecutivo di sindaco, posto dall'art. 51, comma 2, t.u. enti locali per i Comuni più popolosi, è stato pensato dal legislatore quale "temperamento di sistema rispetto alla contestuale introduzione dell'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia". Siffatta limitazione al diritto di elettorato passivo – "in stretta connessione con l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da ponderato contraltare – riflette anche una scelta normativa idonea a inervare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva *par condicio* tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali. Tali ulteriori interessi costituzionali sono destinati ad operare in armonia con il principio presidiato dall'art. 51 Cost., in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale" (sentenze nn. 196 del 2024 e 60 del 2023). A proposito dell'art. 2, comma 1, lett. f), della legge n. 165 del 2004 adottata per le Regioni ordinarie in attuazione dell'art. 122, primo comma, Cost., la sentenza n. 64 del 2025 ha chiarito che "quanto affermato per i sindaci vale, *a fortiori*, per i Presidenti di Giunta regionale eletti a suffragio universale e diretto, dato che costoro (...) assommano in sé ampi poteri, sino al punto che in dottrina la relativa forma di governo è anche stata definita iperpresidenziale". La forma di governo introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, infatti, si caratterizza: "a) per il potere del Presidente di nominare o revocare i componenti della Giunta (art. 122, quinto comma, Cost.), scegliendoli anche al di fuori del Consiglio regionale; b) per il principio *aut simul stabunt aut simul cadent*, ossia per un meccanismo che lega il destino del Consiglio regionale a quello del Presidente della Giunta e viceversa, e che si articola, da un lato, nella regola secondo cui la perdita della carica da parte del secondo (per dimissioni volontarie, rimozione, impedimento permanente o morte) comporta lo scioglimento del primo e il ritorno alle urne (art. 126, terzo comma, Cost.) e, dall'altro, nella regola per cui il Consiglio, per rimuovere il Presidente della Giunta (e quest'ultima), può solo approvare, a maggioranza assoluta, una mozione di sfiducia, ovvero passare per le dimissioni contestuali della maggioranza dei propri eletti (art. 126, commi secondo e terzo, Cost.), con la conseguenza necessaria, anche in questi casi, dello scioglimento del medesimo Consiglio e del ritorno alle urne; c) correlativamente, per l'assenza di un rapporto di fiducia diretto tra i due organi, sostituito da un rapporto di non sfiducia". Anche per i Presidenti di Giunta regionale "il legislatore ha considerato il divieto del terzo mandato consecutivo, da un lato, un temperamento di sistema rispetto all'elezione diretta del vertice monocratico, cui fa da ponderato contraltare; e, dall'altro, un bilanciamento tra contrapposti principi, ossia un delicato punto di equilibrio tra il diritto di elettorato passivo e il diritto di elettorato attivo, nonché gli interessi riconducibili alla genuinità della competizione elettorale e alla generale democraticità delle istituzioni. Tale scelta legislativa, proprio per la sua *ratio* e per la natura dei diritti e degli interessi coinvolti, una volta compiuta, non può che imporsi, quale principio fondamentale, in condizioni di uniformità normativa, su tutto il territorio nazionale".

3.3. La possibilità, per gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato con almeno tre anni di anzianità di effettivo servizio alla data del bando, di partecipare al concorso pubblico a vice ispettore, in deroga al prescritto limite di 28 anni e con riserva di un sesto dei posti disponibili

Si veda, in relazione alla sentenza n. **145**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

3.4. L'(illegittimo) innalzamento da 2 a 3 dei mandati consecutivi ricopribili dal Presidente della Provincia eletto a suffragio universale e diretto e da 48 a 72 dei mesi, anche non continuativi, di esercizio effettivo delle funzioni, rilevanti per l'operatività del divieto del quarto mandato (norme della Provincia autonoma di Trento)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **211**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano*.

Sezione V

I tributi

1. La qualificazione del dovere tributario come inderogabile dovere di solidarietà, essenziale per la vita dello Stato e preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali (la funzione redistributiva dell'imposizione fiscale e la concezione collaborativa dei rapporti tra amministrazione finanziaria e contribuente)

La sentenza n. 137 ha sottolineato “il cambio di paradigma che la Costituzione ha realizzato rispetto alle precedenti concezioni statualistiche, che esaurivano la dinamica fiscale nell’ambito dei doveri di soggezione cui il suddito era tenuto in forza dell’appartenenza allo Stato”. Nella Costituzione il dovere tributario “è qualificabile come dovere inderogabile di solidarietà non solo perché il prelievo fiscale è essenziale – come ritenevano risalenti concezioni che lo esaurivano nel paradigma dei doveri di soggezione – alla vita dello Stato, ma soprattutto in quanto esso è preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi”: sia quelli sociali sia gran parte di quelli civili (sentenza n. 288 del 2019). Il dovere tributario, nella concezione costituzionale, “attiene al *pactum unionis* piuttosto che a quello *subiectionis*”, essendo funzionale al finanziamento dei diritti civili e sociali. Dal legame tra diritti e doveri, anche in forza della funzione redistributiva dell’imposizione fiscale e del nesso funzionale con l’art. 3, secondo comma, Cost., “discende la riconducibilità del dovere tributario al crisma dell’inderogabilità di cui all’art. 2 Cost., che rende (...) di immediata evidenza come il disattenderlo rechi pregiudizio non a risalenti paradigmi ma in particolare al suddetto sistema dei diritti. È quindi radicalmente cambiata la prospettiva rispetto al passato pre-costituzionale: quel che sta al centro non è più tanto lo Stato e il potere tributario, o addirittura la forza e l’arroganza del fisco, ma altre categorie concettuali che attengono alla persona situata dentro la comunità, ai rapporti che derivano dai legami sociali in cui è immersa, ai vincoli di solidarietà che ne conseguono e che spetta al legislatore definire, ispirandosi alla progressività e nel rispetto della capacità contributiva”. Su tali principi si fondano i richiami alla “collaborazione nei rapporti tra l’amministrazione finanziaria e il privato, quando siano in gioco gli obblighi di solidarietà politici, economici e sociali (...), tra i quali quelli in materia tributaria (sentenza n. 351 del 2000) e al fatto che il legislatore può, nella sua discrezionalità, dettare misure atte a prevenire l’inosservanza dei doveri di lealtà e correttezza da parte del contribuente, purché non risultino superati i limiti della ragionevolezza (ordinanza n. 246 del 1993)”. Si tratta di una prospettiva in cui “le ragioni del fisco possono tendere a non risultare più estranee e contrapposte a quelle del contribuente. Ciò tuttavia richiede, per inverarsi, il rispetto di una duplice condizione”. Sul piano legislativo, “occorre che il sistema tributario rimanga saldamente ancorato al complesso dei principi e dei relativi bilanciamenti che la Costituzione prevede e consente”, tra cui il rispetto del principio di capacità contributiva. Quando “il legislatore disattende tali condizioni, si allontana dalle altissime ragioni di civiltà giuridica che fondano il dovere tributario: in queste ipotesi si determina un’alterazione del rapporto tributario, con gravi conseguenze in termini di disorientamento non solo dello stesso sviluppo dell’ordinamento, ma anche del relativo contesto sociale”. Sul piano esecutivo, “è poi necessario che l’amministrazione finanziaria modelli il proprio atteggiamento secondo i canoni di correttezza e buona fede”, come richiesto dallo statuto dei diritti del contribuente, che prefigura doveri di informazione a carico dell’amministrazione, il diritto al contraddittorio e alla motivazione nonché la non utilizzabilità delle prove raccolte oltre i termini di legge. “Quando questi principi sono disattesi, anche in questo caso ci si allontana dalle ragioni di civiltà giuridica che fondano i doveri inderogabili di solidarietà e il contribuente si ritrova a subire nuovamente il peso di una condizione di soggezione”.

Sul punto si veda anche la sentenza n. 100.

2. L’art. 53 Cost. come espressione specifica in materia tributaria dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza

La sentenza n. 167 ha confermato che l’art. 53 Cost. è “espressione specifica in materia tributaria del più generale principio di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost.” (sentenze nn. 108 del 2023, 149 del 2021, 142 del 2014, 116 del 2013, 111 del 1997; ordinanza n. 341 del 2000).

3. Il modello costituzionale di una tassazione ispirata a criteri di progressività, nell'indefettibile raccordo con la capacità contributiva, e ai principi di solidarietà e uguaglianza sostanziale

La sentenza n. 34 ha ribadito che “la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria; piuttosto essa esige un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale” ai sensi degli artt. 2 e 3 Cost. (sentenza n. 10 del 2015). “L’ordinamento tributario è dunque ispirato a principi di solidarietà”.

4. I requisiti indefettibili della fattispecie tributaria

La sentenza n. 167 ha rammentato gli specifici indici che consentono di qualificare una fattispecie come avente natura tributaria. Una fattispecie “deve ritenersi di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino i seguenti indefettibili requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo, la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico, e le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese” (sentenze nn. 80 del 2024, 182, 128 e 27 del 2022, 149 del 2021, 263 del 2020, 167 e 89 del 2018, 269 e 236 del 2017).

5. La capacità contributiva quale idoneità del soggetto all'obbligazione d'imposta e la sua desumibilità da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza secondo le valutazioni del legislatore soggette al sindacato della Corte

Per capacità contributiva ai sensi dell’art. 53 Cost., “si deve intendere l’idoneità del soggetto all’obbligazione d’imposta, desumibile dal presupposto economico cui l’imposizione è collegata, presupposto che consiste in qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni riservate al legislatore, salvo il controllo di legittimità costituzionale sotto il profilo della loro arbitrarietà o irrazionalità” (sentenze nn. 108 del 2023 e 201 del 2014). Così la sentenza n. 34.

In termini analoghi si sono espresse le sentenze nn. 49 e 100.

6. L'esigenza di indici concretamente rivelatori di ricchezza quali causa giustificatrice di ogni prelievo tributario

La sentenza n. 49 ha ribadito che “ogni prelievo tributario deve avere una causa giustificatrice in indici concretamente rivelatori di ricchezza” (sentenze nn. 34 del 2025, 60 del 2024, 10 del 2023).

7. L'evoluzione del concetto di capacità contributiva nel complesso contesto contemporaneo

“Nella sentenza n. 108 del 2023 è stato precisato che in un contesto complesso come quello contemporaneo, dove si sviluppano nuove e multiformi creazioni di valore, il concetto di capacità contributiva non necessariamente deve rimanere legato solo a indici tradizionali come il patrimonio e il reddito, potendo rilevare anche altre e più evolute forme di capacità, che ben possono denotare una forza o una potenzialità economica”. Così la sentenza n. 34.

8. L'ampia discrezionalità del legislatore nell'individuazione degli indici rivelatori di capacità contributiva

La sentenza n. 100 ha sottolineato che “il legislatore gode di un’ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità alle quali s’ispira l’attività di imposizione fiscale” (sentenze nn. 49 del 2024 e 108 del

2023). In altri termini, “non è di per sé lesivo del principio di uguaglianza e di capacità contributiva il fatto che il legislatore individui, di volta in volta, quali indici rivelatori di capacità contributiva, le varie specie di beni patrimoniali sia di natura mobiliare che immobiliare”.

9. Il principio di uguaglianza tributaria e l'esigenza di adeguate giustificazioni di ogni diversificazione del regime impositivo per aree economiche o per tipologia di contribuenti

La sentenza n. **34** ha evidenziato che “ogni prelievo tributario deve avere una causa giustificatrice in indici concretamente rivelatori di ricchezza” (sentenze nn. 60 del 2024 e 10 del 2023) e che “ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione” (sentenze nn. 108 del 2023 e 10 del 2015).

Sul punto si veda anche la sentenza n. **100** (ove sono citate le sentenze nn. 49 del 2024 e 288 del 2019) la quale ha sottolineato che il principio dell'eguaglianza tributaria è “desumibile dal combinato disposto degli artt. 3 e 53 Cost.”.

10. Il divieto di disciplinare situazioni omogenee in modo ingiustificatamente diverso

La sentenza n. **34** ha ricordato che “tutti hanno l'obbligo di adempiere ai propri doveri tributari; la violazione del principio di uguaglianza in tale ambito sussiste laddove situazioni omogenee siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando, alla diversità di disciplina, corrispondano situazioni non assimilabili” (sentenze nn. 108 del 2023, 270 del 2022, 172 del 2021).

11. Il temporaneo inasprimento dell'imposizione e l'istituzione di tributi per determinati settori produttivi o per talune tipologie di redditi e cespiti

La sentenza n. **34** ha rammentato i numerosi casi di “temporaneo inasprimento dell'imposizione (sentenza n. 10 del 2015) – applicabili a determinati settori produttivi o a determinate tipologie di redditi e cespiti – ritenuti costituzionalmente legittimi (...) proprio in forza della loro limitata durata”: la sovrainposta comunale sui fabbricati (sentenza n. 159 del 1985), l'imposta straordinaria immobiliare sul valore dei fabbricati (sentenza n. 21 del 1996), il tributo del sei per mille sui depositi bancari e postali (sentenza n. 143 del 1995), il contributo straordinario per l'Europa, finalizzato all'adeguamento dei conti pubblici ai parametri previsti dal Trattato di Maastricht (ordinanza n. 341 del 2000). In altre occasioni, la Corte ha ritenuto non fondate censure riferite a “tributi istituiti solo per alcuni soggetti passivi all'interno di una determinata categoria e, in particolare, proprio con riferimento alle imprese operanti nel mercato finanziario”. La sentenza n. 201 del 2014 ha sottolineato che non era ingiustificata la limitazione al solo settore finanziario della platea dei soggetti passivi sottoposti al prelievo addizionale sulle remunerazioni in forma di *bonus* e *stock options*; in senso analogo, ma con riferimento alle imprese dotate di maggiori risorse economiche, la sentenza n. 269 del 2017 ha affermato che non è irragionevole che le spese di funzionamento dell'autorità preposta al corretto funzionamento del mercato gravino sulle imprese caratterizzate da una presenza significativa nei mercati di riferimento (con fatturato superiore a 50 milioni di euro) e dotate di considerevole capacità di incidenza sui movimenti delle relative attività economiche”.

12. Le condizioni di compatibilità costituzionale di una legge tributaria retroattiva

La sentenza n. **180** ha confermato che “una legge tributaria retroattiva non comporta di per sé violazione del principio della capacità contributiva, occorrendo, invece, verificare, di volta in volta, se la legge stessa, nell'assumere a presupposto della prestazione un fatto o una situazione passati, abbia spezzato il rapporto che deve sussistere tra imposizione e capacità stessa, violando così il precetto costituzionale” (sentenza n. 315 del 1994).

13. La figura della sanzione impropria e le condizioni della sua legittimità costituzionale

La sentenza n. **137** ha chiarito che la figura della “sanzione impropria” non è estranea al diritto tributario che in alcuni casi “colpisce il contribuente che non ha osservato determinate prescrizioni non

solo con una sanzione formale (amministrativa o penale) ma anche con una situazione di svantaggio, che può rivestire carattere procedimentale (e/o processuale) o sostanziale”. Rientrano in questa tipologia, ad esempio, la perdita del diritto alla detrazione dell’IVA per il contribuente che registri le fatture fuori termine; il divieto di prova concernente le circostanze omesse nelle scritture contabili obbligatorie o in contrasto con le relative risultanze; l’imputazione ai ricavi dei prelevamenti annotati nei conti bancari e non risultanti dalle scritture contabili, nel caso in cui il contribuente non indichi il beneficiario. La giurisprudenza costituzionale, salvo eccezioni (sentenze nn. 140 del 2022, 338 del 2011, 103 del 1967), ha ravvisato, al ricorrere di particolari requisiti, la non illegittimità di tali sanzioni (sentenze nn. 186 del 1982, 121 del 1982, 201 del 1970; ordinanze nn. 246 del 1993 e 385 del 1989). Il sindacato si è rivolto alla “verifica in termini di ragionevolezza e di proporzionalità del bilanciamento operato dal legislatore, con una valutazione calibrata a seconda della specificità e della portata delle norme censurate e delle esigenze poste a giustificazione delle stesse”.

14. Le imposte sui redditi

14.1. L’attribuzione diretta (“per trasparenza”) dei redditi della società in accomandita semplice ai soci accomandanti, indipendentemente dalla percezione

L’ordinanza n. 50 ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell’art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 917 del 1986, impugnato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 53, primo comma, Cost., nella parte in cui attribuisce i redditi della società in accomandita semplice ai soci accomandanti, indipendentemente dalla percezione. Il meccanismo di imputazione del reddito in base al principio di trasparenza è già stato esaminato dalla sentenza n. 201 del 2020, che, nel considerare la posizione del socio accomandante di una società in accomandita semplice, ha precisato che l’imputazione reddituale “per trasparenza” delle società di persone, con riguardo al caso di soci non amministratori, in particolare dell’accomandante, fa riferimento alla disciplina civilistica che attribuisce a essi puntuali poteri di controllo e che il socio (anche accomandante) ha il potere e l’onere di controllare l’attività sociale. Non sussiste, quindi, una discriminazione interna, dal momento che i soci delle società di persone hanno “un onere e un potere di controllo” che li pone giuridicamente in grado di avere piena conoscenza dell’incremento patrimoniale e rende irrilevante la distinzione tra soci amministratori e non amministratori. Né si verifica una discriminazione esterna, data la diversità di struttura tra le società di persone, in particolare in accomandita semplice, e le società di capitali. Per le società di persone l’applicazione del regime di trasparenza fiscale è stabilita dal legislatore e non costituisce una “presunzione” di distribuzione degli utili, ma una “tipizzazione legale”, mentre quella di cui all’art. 116 TUIR è il frutto di una opzione di cui può avvalersi, a propria discrezione, la società a responsabilità limitata a ristretta base proprietaria. La sentenza n. 201 del 2020 ha anche chiarito che “nell’attuale sistema di imposizione sui redditi deve ritenersi che non arbitrariamente il legislatore tributario ha individuato come indice di capacità contributiva la relazione tra il presupposto e il soggetto passivo attraverso la diretta imputazione al socio (per trasparenza) del reddito prodotto in forma associata, indipendentemente dalla percezione”, perché “anche a prescindere dall’approvazione del rendiconto e dalla previsione statutaria di eventuali riserve di utili (o dalla decisione unanime dei soci in tal senso), il socio già si trova in una relazione con il reddito societario prodotto che appare idonea a integrare la peculiare nozione di possesso indicato quale presupposto dell’IRPEF dall’art. 1 del TUIR e che costituisce l’indice di capacità contributiva assunto dal legislatore”. Inoltre, proprio il minore livello di formalizzazione delle società di persone e l’assenza dei rigorosi obblighi di natura contabile e procedimentale previsti per le società di capitali hanno determinato la scelta del legislatore di applicare il principio di trasparenza alle società di persone, sussistendo “esigenze di cautela fiscale in presenza di una possibilità di elusione d’imposta”. Infine, l’attività accertativa e quanto ne consegue in termini di contraddittorio si svolgono nei confronti della società, permanendo lo schermo societario. La citata sentenza ha ribadito che il meccanismo d’imputazione per trasparenza e la tassazione del socio indipendentemente dalla percezione del reddito “hanno portato la giurisprudenza di legittimità ad affermare il litisconsorzio necessario tra società e soci al fine di consentire, con pienezza di contraddittorio, la verifica in concreto del presupposto impositivo, stante l’unitarietà dell’accertamento che è alla base della rettifica delle dichiarazioni dei redditi delle società di persone e dei soci delle stesse, cosicché il ricorso tributario proposto, anche avverso un solo avviso di rettifica, da uno dei soci o dalla

società riguarda inscindibilmente sia la società che tutti i soci, salvo il caso in cui questi prospettino questioni personali”.

14.2. L'imposizione alle società di gestione del risparmio di un'addizionale IRES all'8,5% per il 2013

La sentenza n. 34 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., nella parte in cui impone alle società di gestione del risparmio (SGR) un'addizionale IRES dell'8,5% per l'anno 2013. L'applicazione alle SGR di un'aliquota superiore a quella ordinaria dell'addizionale IRES non integra un'ipotesi di imposizione fiscale ingiustificatamente diversa rispetto a quella gravante sulla generalità dei contribuenti. Il sistema tributario, informato al criterio di progressività, esige un indefettibile nesso tra imposizione e capacità contributiva e destina il gettito anche alla rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto all'uguaglianza tra i cittadini. A tale spirito di solidarietà risulta ispirata l'addizionale in parola che ha comportato “uno spostamento della fiscalità dall'imposizione immobiliare sulle persone fisiche a quella reddituale su determinate persone giuridiche”, con un seppur parziale effetto redistributivo (sentenza n. 288 del 2019). In proposito, siccome ogni prelievo tributario “deve avere una causa giustificatrice in indici concretamente rivelatori di ricchezza”, legare il concetto di capacità contributiva a indici diversi dal patrimonio e dal reddito, individuati in “altre e più evolute forme di capacità, che ben possono denotare una forza o una potenzialità economica”, non contrasta con i principi di ragionevolezza e uguaglianza. Non è, quindi, irragionevole individuare nelle peculiari caratteristiche del mercato finanziario “uno specifico autonomo indice di capacità contributiva idoneo a giustificare una regola differenziata di determinazione della base imponibile” (sentenza n. 108 del 2023), in quanto vi sono “specifici elementi caratterizzanti il mercato finanziario, propri anche delle SGR, che rendono non arbitraria” tale scelta legislativa. Si fa riferimento alla presenza di consistenti barriere all'entrata nel mercato rappresentate dalla necessaria autorizzazione della Banca d'Italia, dalla disponibilità di un capitale minimo e di un *know-how* specialistico. L'inquadramento del “complessivo intervento fiscale disposto per una sola annualità di imposta (...) nel suo precipuo contesto temporale, che è quello di una pesante crisi che ha colpito tutti i settori economici” conferma la ragionevolezza delle misure recate dalla disposizione censurata; in simili congiunture il legislatore aveva già fatto ricorso a inasprimenti dell'imposizione, ritenuti legittimi in ragione della durata limitata. Inoltre, l'addizionale è accompagnata da misure compensative a favore delle imprese operanti nel mercato finanziario e dall'esclusione dalla base imponibile delle variazioni in aumento del reddito civilistico derivanti dall'applicazione della speciale disciplina sulla deducibilità delle perdite e svalutazione dei crediti ex art. 106, comma 3, TUIR. In base a questa disposizione, le perdite su crediti delle società operanti nel mercato finanziario, “benché in astratto interamente deducibili alla sola condizione della loro iscrizione a bilancio a tale titolo, in concreto lo divengono in misura estremamente diluita per singolo periodo d'imposta”, essendo previsto un *plafond* sul quale applicare una percentuale di deducibilità: si determina così una spesso significativa variazione in aumento della base imponibile IRES. In conseguenza dell'inoperatività di tale clausola, disposta dalla norma impugnata, l'addizionale *de qua* è stata originariamente introdotta “su una base imponibile notevolmente ridotta rispetto a quella ordinaria IRES”. Quanto all'asserita ininfluenza dei descritti effetti compensativi dovuta alla scarsa rilevanza dei crediti inesigibili nei bilanci delle SGR, la sentenza ha richiamato le caratteristiche dell'attività svolta dalle stesse, che spiegano il minore impatto di tale agevolazione sui loro bilanci rispetto ai bilanci di altre società operanti nel settore. Tale attività, “di rilevanza costituzionale in ragione della previsione di cui all'art. 47 Cost. che tutela il risparmio in tutte le sue forme”, consiste “nella raccolta e nella gestione collettiva del risparmio, ma non anche” in “quella che è l'attività tipica delle banche – anch'esse assoggettate alla medesima imposizione tributaria – ossia quella di prestare denaro”. D'altro canto, il fatto che le SGR usufruiscano in misura scarsamente significativa delle norme di favore della deducibilità delle perdite sui crediti è sintomatico della loro minore esposizione a tale rischio imprenditoriale e del conseguente minore impatto sulle stesse delle crisi economiche. Pertanto, l'appartenenza delle SGR al mercato finanziario “può rappresentare, in ipotesi circoscritte temporalmente e dettate da una crisi economica generale, un non irragionevole e non arbitrario indice di capacità contributiva”, anche alla luce dei principi di uguaglianza tributaria e di solidarietà.

14.3. La parziale deducibilità al 20%, per gli anni dal 2014 al 2018, dell'IMU sui beni strumentali dalla base imponibile IRES

La sentenza n. 75 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 53 Cost., dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011 (come sostituito dall'art. 1, comma 715, con gli effetti stabiliti dal successivo comma 716, della legge n. 147 del 2013) che stabilisce, per gli anni dal 2014 al 2018, la parziale deducibilità al 20% dell'IMU sui beni strumentali dalla base imponibile IRES. L'originaria e previgente disciplina dell'inededucibilità totale dell'IMU sui beni strumentali dalla base imponibile IRES – dichiarata illegittima dalla sentenza n. 262 del 2020 – “si poneva all'interno di un complesso disegno normativo, oggetto di uno sviluppo disorganico, culminato in un particolare aggravio della pressione fiscale a carico delle imprese proprietarie di immobili strumentali”. Sin dal 2013 il legislatore aveva gradualmente mitigato questo effetto. Il primo intervento è rappresentato proprio dall'art. 1, commi 715 e 716, della legge n. 147 del 2013. Il comma 715 ha così sostituito il comma 1 dell'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011: “L'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali è deducibile ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni nella misura del 20 per cento”; il comma 716 prevede che il comma 715 “ha effetto a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013” e che, per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013, l'aliquota “è elevata al 30 per cento”. Sono seguite ulteriori modifiche. L'art. 1, comma 12, della legge n. 145 del 2018 ha innalzato al 40% la deducibilità dell'IMU a decorrere dal 1° gennaio 2019; peraltro, la disposizione non è mai stata applicata, poiché prima l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019 e poi l'art. 1, commi 4, 772 e 773, della legge n. 160 del 2019 hanno così rimodulato le percentuali: 50% per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2018; 60% per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2019; 60% per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2020; 100% per i periodi d'imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2021. L'evoluzione normativa “rende evidente come l'inededucibilità totale dell'IMU ai fini delle imposte erariali sui redditi, dato il forte impatto sul sistema delle imprese, sia stato un tema ben presto oggetto di attenzione da parte del legislatore”. Già la sentenza n. 262 del 2020 ha dato atto del ripensamento del legislatore statale rispetto alla disciplina originaria che prevedeva l'inededucibilità totale dell'IMU sui beni strumentali dalla base imponibile IRES, rimarcando il percorso progressivamente svolto, nel rispetto delle esigenze di equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.), fino a giungere alla totale deducibilità a partire dal 2022. La successione di norme che tra il 2013 e il 2022 ha portato alla deducibilità totale dell'IMU appare “il frutto di un contemperamento non irragionevole fra esigenze di bilancio e di coerenza del sistema tributario complessivo, senza trascurare quelle delle imprese proprietarie di immobili strumentali. La disposizione censurata rappresenta, infatti, il primo passo di un adeguamento graduale effettivamente compiuto dal legislatore per ovviare agli effetti distorsivi di un'articolata riforma del sistema impositivo degli enti locali”.

15. L'IVA all'importazione

15.1. La natura radicalmente diversa rispetto ai dazi doganali

La sentenza n. 93 ha chiarito che, anche se esplicitamente qualificata dal legislatore come diritto di confine, “l'IVA all'importazione ha una natura radicalmente diversa dai dazi doganali e tale struttura non può essere incisa dalla suddetta qualificazione. La prima, infatti, a differenza dei secondi, è strutturata sulla base del principio di neutralità fiscale rispetto a tutte le attività economiche, il che implica il diritto per il soggetto passivo di detrarre l'IVA dovuta o assolta a seguito della cessione di beni o di prestazione di servizi; in tal senso, la Corte di giustizia dell'Unione europea, sesta sezione, sentenza 17 luglio 2014, causa C-272/13, Equoland soc. coop. arl, ha ricordato che la giurisprudenza unionale ha ripetutamente affermato il ruolo preponderante che il diritto a detrazione occupa nel sistema comune dell'IVA, diretto a garantire la perfetta neutralità fiscale di tale imposta”. I dazi e le misure a essi equivalenti, invece, “sono diritti di confine che svolgono funzioni ben diverse, essendo diretti ad aumentare il prezzo di specifiche merci nella prospettiva di proteggere l'economia e il mercato interno nonché ad alimentare le risorse proprie dell'Unione europea. Se è pur vero che l'IVA all'importazione e i dazi doganali presentano in comune il fatto generatore e il momento dell'esigibilità, che si ricollegano entrambi all'importazione delle merci, e se, quindi, solo in relazione a questo profilo deve ritenersi che il legislatore abbia potuto qualificarla come diritto di confine, rimane tuttavia fermo che l'IVA all'importazione non fa parte dei

dazi all'importazione", ai sensi dell'art. 5, punto 20, del Codice doganale dell'Unione, che riguarda i dazi doganali dovuti all'importazione delle merci (CGUE, sentenza 12 maggio 2022, causa C-714/20, U.I. srl), perché non possiede le caratteristiche di una tassa di effetto equivalente a dazi doganali all'importazione ai sensi degli artt. 12 e 13, n. 2, del Trattato ed è diretta a garantire la neutralità rispetto all'origine dei beni, al fine di porre le merci importate nella stessa situazione dei prodotti nazionali analoghi per quanto riguarda gli oneri fiscali (sentenza 5 maggio 1982, causa C-15/81, Gaston Schul).

15.2. La (illegittima) previsione della confisca delle cose costituenti oggetto della violazione, se l'obligato provvede al pagamento integrale dell'importo evaso, degli accessori, comprensivi degli interessi, e della sanzione pecuniaria

La sentenza n. **93** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 Cost. e 49 CDFUE, dell'art. 70, primo comma, del d.P.R. n. 633 del 1972, in relazione agli artt. 282 e 301 del d.P.R. n. 43 del 1973, nella parte in cui, nello stabilire che si applicano, per quanto concerne le controversie e le sanzioni, le disposizioni delle leggi doganali relative ai diritti di confine, non prevedeva che, in caso di applicazione dell'art. 301 del d.P.R. n. 43 del 1973, le cose costituenti oggetto della violazione in materia di IVA all'importazione non sono confiscate se l'obligato provvede al pagamento integrale dell'importo evaso, degli accessori, comprensivi degli interessi, e della sanzione pecuniaria. In ragione della riferibilità del principio di proporzionalità anche alle sanzioni tributarie, non deve venire "manifestamente meno quel rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell'illecito" ricollegabile, oltre che all'art. 3 Cost., anche all'art. 49 CDFUE alla cui osservanza l'Italia è tenuta ai sensi degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. Il d.lgs. n. 87 del 2024, in attuazione della legge delega n. 111 del 2023, ha ridisegnato "all'insegna della proporzionalità il volto del sistema sanzionatorio tributario". Ciò posto, l'art. 70 impugnato non risultava allineato all'evoluzione del quadro normativo poiché, rinviando al trattamento sanzionatorio delle leggi doganali, comportava l'applicazione, *ratione temporis*, dell'art. 301 del d.P.R. n. 43 del 1973 in base al quale, nei casi di contrabbando (e quindi anche di violazioni in materia di IVA conseguenti all'importazione di merce non dichiarata), "è sempre ordinata la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono l'oggetto ovvero il prodotto o il profitto". Si tratta di un'ipotesi di confisca obbligatoria che, non estinguendo l'obbligazione tributaria, si aggiungeva al pagamento della sanzione pecuniaria, corrispondente a un multiplo dell'imposta evasa, generando un cumulo sanzionatorio che non aveva eguali "non solo rispetto al regime dell'IVA interna, ma neppure in riferimento a quello dei (...) dazi". In proposito, l'art. 124, par. 1, lett. e), del Regolamento UE n. 952 del 2013 istitutivo del Codice doganale dell'Unione europea prevede l'estinzione dell'obbligazione doganale "quando le merci soggette a dazi all'importazione vengono confiscate o sequestrate". Per quanto riguarda l'IVA interna, l'art. 12-bis del d. lgs. n. 74 del 2000 prevede la confisca quando la condotta integra un reato, ma, al comma 2, precisa che "il sequestro dei beni finalizzato alla confisca (...) non è disposto se il debito tributario è in corso di estinzione mediante rateizzazione, anche a seguito di procedure conciliative". La confisca obbligatoria *ex art. 301* ha natura di misura di sicurezza in quanto non solo mira a tutelare l'interesse dello Stato alla regolarità delle importazioni, ma anche "a neutralizzare l'attrattiva alla realizzazione dell'illecito" e ha carattere punitivo poiché comporta per il contribuente una perdita ben superiore alla somma evasa. Tuttavia, la confisca del bene oggetto di contrabbando si differenzia dalla confisca obbligatoria di beni utilizzati per commettere l'illecito (dichiarata illegittima dalle sentenze nn. 7 del 2025 e 112 del 2019). Infatti, in quest'ultima ipotesi non c'è alcun rapporto patrimoniale tra l'entità dell'ablazione e il profitto ricavato dall'autore, mentre, per la confisca *ex art. 301* del d.P.R. n. 43 del 1973, l'ammontare dell'IVA all'importazione evasa "è sempre pari a una percentuale del valore del bene" e quindi la misura ablatoria risulta parametrata a uno degli elementi che esprimono il disvalore dell'illecito. Inoltre, la dichiarazione di illegittimità della confisca dei beni strumentali alla commissione dell'illecito "ha fatto subentrare la generale disciplina che prevede tale confisca come facoltativa", mentre, nel caso di specie, rimuovendo la confisca obbligatoria, "non ci sarebbe alcuna norma che renderebbe possibile la confisca, sia pur facoltativa, del bene importato". A sfavore della rimozione *tout court* della confisca obbligatoria *de qua*, si è evidenziato che, mentre l'IVA interna "è caratterizzata da un regime di tracciabilità negli scambi dei soggetti passivi", per l'IVA all'importazione "il fatto generatore e il momento dell'esigibilità coincidono con l'ingresso fisico del bene nel territorio dello Stato", sicché la principale garanzia di pagamento dell'imposta è rappresentata dal bene oggetto di importazione. Pertanto, dovendo attribuire alla confisca una finalità di garanzia e non punitiva, la *reductio ad legitimitatem* è stata operata valorizzando la condotta del contribuente che si

attiva per il pagamento dell'IVA evasa e degli accessori, rispetto alla quale il mantenimento del cumulo sanzionatorio risultava sproporzionato.

16. L'attuale meccanismo di determinazione dell'onere fiscale minimo per la vendita delle sigarette, caratterizzato dall'indicizzazione al prezzo medio ponderato e dal progressivo aumento della percentuale dell'aliquota (questioni inammissibili per le molteplici modalità idonee a sanare il riscontrato vulnus alla tutela della concorrenza) – Richiamo al legislatore

La sentenza n. 183 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 11, 117, primo comma, Cost., 7, par. 2, 3 e 4, della direttiva 2011/64/UE, 101 TFUE e 4 TUE, dell'art. 39-octies, commi 6, 7 e 8, del d.lgs. n. 504 del 1995 [come modificato dagli artt. 1, comma 1074, della legge n. 145 del 2018, 1, comma 659, della legge n. 160 del 2019, 1, comma 122, della legge n. 197 del 2022 e 1, comma 48, lett. a), n. 3, della legge n. 213 del 2023], che disciplina l'onere fiscale minimo (OFM) per la vendita delle sigarette. La censurata normativa configura una modalità di determinazione dell'OFM caratterizzata da una percentuale estremamente elevata (prima fissata al 96,22% dal 2019, poi ulteriormente incrementata, in quanto pari al 98,10% dal 2023, al 98,70% per il 2024 e al 98,80% dal 2025), da applicare automaticamente alla somma dell'accisa globale (a sua volta risultante dalla somma di due componenti, fissa e proporzionale) e dell'IVA, calcolata con riguardo al prezzo medio ponderato ("PMP-sigarette"). "L'attuale meccanismo di determinazione dell'OFM presenta evidenti criticità in riferimento al principio di proporzionalità, dal momento che comprime eccessivamente e in modo non necessario la libertà di determinazione dei prezzi" riconosciuta ai produttori di sigarette dalla citata direttiva. È pur vero che quest'ultima richiama, ai fini del calcolo dell'accisa sulle sigarette, il "PMP-sigarette", che riconosce agli Stati membri la possibilità di introdurre l'OFM e che dà anche rilievo all'esigenza di garantire un livello elevato di protezione della salute. Tuttavia, simili previsioni "devono essere interpretate alla luce delle finalità perseguite e tenendo conto degli specifici bilanciamenti" ivi operati. La direttiva riconosce un rilievo non marginale all'esigenza che non si falsino le condizioni di concorrenza, che implicano un sistema di prezzi che si formino liberamente per tutti i gruppi di tabacchi lavorati. Coerente con questa finalizzazione della disciplina unionale è, in primo luogo, la previsione in base alla quale deve essere assicurato per le sigarette lo stesso rapporto tra l'accisa specifica e la somma dell'accisa *ad valorem* e dell'IVA, in modo che la gamma dei prezzi di vendita al minuto rifletta equamente il divario dei prezzi di cessione dei produttori, nonché, in secondo luogo, quella che richiede di applicare l'OFM "nella misura in cui ciò sia necessario", esigendo il rigido rispetto della struttura mista della tassazione e della fascia dell'elemento specifico dell'accisa. Rispetto al quadro normativo unionale, cui il legislatore nazionale è tenuto a conformarsi, l'attuale meccanismo di calcolo dell'OFM risulta – anche alla luce dei principi affermati dalla Corte di Giustizia e fortemente orientati a garantire il corretto funzionamento del mercato interno – "comprimere eccessivamente le esigenze di tutela della concorrenza". Riguardo al meccanismo di indicizzazione al "PMP-sigarette" – per cui l'OFM viene ogni anno rideterminato automaticamente, in via amministrativa con delibera del Direttore delle dogane e dei monopoli, in funzione del prezzo di vendita delle sigarette relativo all'anno precedente – non è, infatti, possibile escludere il rischio che, in un mercato oligopolistico come quello italiano, "la misura dell'OFM finisca per essere condizionata dall'aumento dei prezzi provocato dalle multinazionali che dominano il mercato di fascia alta; ciò che si riverbera a danno di produttori di sigarette di fascia bassa, gravate tutte e indistintamente dal medesimo importo a titolo di OFM, mentre quelle di fascia alta, superando il cosiddetto prezzo di parità – ovvero la fascia di prezzo oltre l'OFM – rimangono sottoposte all'accisa ordinaria in ragione e in proporzione al prezzo di vendita al pubblico". Inoltre, il livello di adeguamento al "PMP-sigarette" è stato fissato in una percentuale estremamente elevata, aumentata progressivamente per legge dal 95,22% al 98,80%. La combinazione di questi due fattori (l'indicizzazione al "PMP-sigarette" e l'aumento progressivo della percentuale dell'aliquota da applicare, che comporta un avvicinamento notevole dell'OFM al "PMP-sigarette") sottopone al regime dell'OFM una fascia crescente del mercato delle sigarette. In altri termini, la crescita del rapporto tra OFM e "PMP-sigarette" spinge oltremodo i produttori di fascia bassa ad aumentare i prezzi per salvaguardare i ricavi, mentre consente a quelli di fascia alta di innalzare i prezzi senza perdere competitività: il "PMP-sigarette" aumenta e, data l'indicizzazione a quest'ultimo, aumenta ulteriormente anche l'OFM, innescando un effetto circolare che si rafforza. In tal modo, si determina la denunciata penalizzazione dei produttori di fascia bassa. "Si tratta di un effetto sproporzionato e non necessario rispetto alla finalità per cui la

direttiva 2011/64/UE ha consentito di istituire l'OFM, che è quella di salvaguardare la salute, evitando che prezzi troppo bassi favoriscano il consumo, soprattutto nelle fasce della popolazione più esposta, come i giovani. Il meccanismo censurato, infatti, innesca un automatismo che tende ad autoalimentarsi, incidendo drasticamente sul margine di guadagno delle sigarette vendute a un prezzo di fascia bassa, cioè al di sotto del prezzo di parità, con un effetto di protezione della fascia alta che va a sbilanciare fortemente, pregiudicandola, la finalità di tutela della concorrenza rispetto a quella, parimenti perseguita dal legislatore unionale, di tutela della salute". Tuttavia, la *reductio ad legitimitatem* non può essere operata dalla Corte poiché le corrispondenti modalità risultano molteplici nonché espressive di diverse scelte di sistema, rimesse in prima battuta alla discrezionalità del legislatore. Lo spettro delle opzioni possibili spazia tra la soluzione – verso la quale si è indirizzato l'attuale disegno di legge di bilancio – di tornare a determinare l'OFM, dal 2026, in una misura numerica (riferita al quantitativo di un chilogrammo convenzionale di sigarette) stabilita direttamente dalla norma primaria, eliminando automatismi, e quella di ridurre in modo significativo l'aliquota prevista per l'OFM; "entrambe queste soluzioni possono, peraltro, declinarsi secondo un'ampia gamma di possibili variabili". Fermo restando che "la concreta determinazione dell'OFM deve essere informata a criteri di proporzionalità e di contemperamento dei ricordati obiettivi perseguiti dalla direttiva" e considerato "il vasto terreno delle soluzioni possibili, e necessarie", il rimedio al *vulnus* riscontrato richiede "un intervento normativo di sistema, implicante scelte di fondo tra opzioni tutte rientranti nella discrezionalità del legislatore" (sentenze nn. 190 e 71 del 2023, 96 e 22 del 2022, 259, 240, 146, 103, 33 e 32 del 2021).

17. Il contributo solidaristico straordinario a carico delle imprese produttrici di energia elettrica e del settore dei combustibili fossili

17.1. L'indeducibilità dall'IRES

La sentenza n. **180** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 7, del d.l. n. 21 del 2022 (come modificato dal d.l. n. 50 del 2022 e dalla legge n. 197 del 2022), impugnato, in riferimento agli artt. 3, 23 e 53 Cost., in quanto prevede l'indeducibilità dall'IRES del contributo solidaristico straordinario a carico delle imprese produttrici di energia elettrica e del settore dei combustibili fossili. Con riguardo all'IRES, la sentenza n. 262 del 2020 ha enucleato il principio per cui, "se il legislatore, nella sua discrezionalità, ne ha identificato il presupposto nel possesso del reddito complessivo netto, scegliendo di privilegiare tra diverse opzioni quella della determinazione analitica del reddito, non può, senza rompere un vincolo di coerenza, rendere indeducibile un costo fiscale chiaramente e interamente inerente". Vero è che il contributo *de quo* "costituisce un costo fiscale inerente e che non è qualificabile tra le imposte indeducibili, ai sensi art. 99, comma 1, TUIR, in quanto gravanti sui redditi o perché ne è prevista la rivalsa". Tuttavia, "detto principio non esclude in assoluto che il legislatore possa prevedere limiti alla deducibilità dei costi, anche se effettivamente sostenuti nell'ambito di un'attività d'impresa, essendo possibili deroghe che rispondono a esigenze di tutela dell'interesse fiscale". Il contributo è stato varato in una "situazione eccezionale, caratterizzata dal manifestarsi della grave crisi internazionale, causata dall'invasione russa dell'Ucraina, in conseguenza della quale la Russia ha diminuito, in modo progressivo, le forniture di gas naturale all'Unione europea". In questo contesto, "le imprese produttrici di energia elettrica e il settore dei combustibili fossili hanno beneficiato degli aumenti estremi dei prezzi dovuti all'attuale situazione di mercato, con profitti che vanno al di là dei risultati delle normali attività commerciali. Si è verificata, pertanto, una grave situazione di crisi e per far fronte agli effetti insostenibili sui consumatori e sulle imprese (sentenza n. 111 del 2024), data la straordinarietà degli eventi, è stato necessario adottare misure solidaristiche di particolare rilievo". Il contributo per il 2022 ex art. 37, comma 1, del d.l. n. 21 del 2022 è stato "un prelievo *una tantum* sugli scambi di prodotti energetici di quegli operatori che hanno, in sostanza, beneficiato di un andamento anticiclico, ed è stato introdotto per finanziare interventi solidaristici urgenti, finalizzati a contenere per le imprese e i consumatori gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico". Il prelievo ha riguardato esclusivamente "una capacità contributiva riconducibile a un incremento speculativo dei prezzi di vendita dei prodotti energetici – connesso a fattori del tutto esogeni, indipendenti dalle ordinarie scelte economiche e aziendali – e che, *in quanto tale*, appariva indicativa di una maggiore forza economica delle imprese operanti in quel determinato settore". Data la particolare struttura e finalità del contributo, "la mancata previsione della sua deducibilità, da un lato, si presenta non incoerente con la sua natura e, dall'altro, rappresenta una deroga non irragionevole o sproporzionata al principio della deducibilità

dall'IRES dei costi fiscali inerenti, trovando giustificazione nell'interesse fiscale connesso alle esigenze di finanza pubblica" determinate da eventi straordinari. Diversamente, l'indeducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali dall'IRES comportava "l'indebita penalizzazione (...) di quelle imprese che abbiano scelto (opzione non certo biasimabile, perché funzionale alla solidità dell'azienda) di investire gli utili nell'acquisto della proprietà degli immobili strumentali rispetto a quelle che svolgono la propria attività utilizzando immobili in locazione: solo queste ultime possono infatti dedurre tutti i costi (i relativi canoni), non essendo soggette, come invece le prime, all'IMU (indeducibile)". Anche a causa di tale distorsione, la sentenza n. 262 del 2020 ha precisato che alla mera esigenza di gettito "il legislatore è tenuto a rispondere in modo trasparente, aumentando l'aliquota dell'imposta principale, non attraverso incoerenti manovre sulla deducibilità, che si risolvono in discriminatori, sommersi e rilevanti incrementi della base imponibile a danno solo di alcuni contribuenti". Nel caso in esame, invece, nessun significativo effetto distorsivo si è verificato in forza della mancata previsione della deducibilità del contributo dall'IRES. Inoltre, "il mancato riconoscimento della deducibilità di un'imposta dall'IRES non dà luogo a un fenomeno di doppia imposizione giuridica" (sentenze nn. 171 del 2024 e 262 del 2020) "quando i presupposti dei due tributi sono diversi".

17.2. L'esclusione di un preteso carattere confiscatorio

La sentenza n. **180** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022 (come modificato dal d.l. n. 50 del 2022 e dalla legge n. 197 del 2022), impugnato, in riferimento agli artt. 3, 42, 53, 117, primo comma, Cost. e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, in quanto avrebbe configurato un contributo solidaristico straordinario a carico delle imprese produttrici di energia elettrica e del settore dei combustibili fossili dal carattere sostanzialmente confiscatorio. La previsione nell'art. 53 Cost. di un esplicito principio di capacità contributiva al quale rapportare la legittimità degli interventi impositivi (a differenza di altri ordinamenti come quello tedesco dove il *Grundgesetz* non contempla espressamente tale principio) "preclude la possibilità di evocare, in qualche modo forzandone, dal punto di vista concettuale, l'area di applicazione, la garanzia costituzionale del diritto di proprietà (sentenza n. 111 del 2024)". Né i termini della questione mutano per effetto della specifica prospettiva evocata dal rimettente che ha evidenziato la possibilità di effetti abnormi di incisione sul patrimonio e sul reddito di un'impresa. Il sindacato della Corte in relazione ai parametri nazionali "si esaurisce comunque all'interno della verifica, ai sensi degli artt. 3 e 53 Cost., della non arbitrarietà dell'indice di capacità contributiva individuato dal legislatore, nonché della ragionevolezza e proporzionalità dell'imposizione, senza che venga in rilievo la tutela della proprietà". Peraltro, patrimonio e reddito "sono estranei al presupposto del contributo" che "attiene a una diversa grandezza economica, corrispondente alla variazione in aumento del saldo tra le operazioni IVA attive e passive di cui alle LIPE dei periodi di riferimento". Il rimettente ha comunque evidenziato "una situazione che tende a profilarsi come estrema". Il prodursi di simili effetti da parte di imposte straordinarie, aggiuntive rispetto a quelle ordinarie, "normalmente – e ragionevolmente – viene evitato dal legislatore stabilendo un tetto massimo all'imposizione", come è avvenuto anche per il contributo di solidarietà temporaneo successivo a quello censurato, previsto dalla legge n. 197 del 2022, in relazione al quale è stata stabilita una soglia massima (25%) parametrata al patrimonio netto. Tale soglia massima non è stata, invece, disposta per il contributo in esame che pure presenta "caratteri strutturali critici, che in un tempo ordinario, non consentirebbero, di per sé – nemmeno in forza della più moderna concezione del principio di capacità contributiva (...) –, di superare il test della connessione razionale e della proporzionalità (sentenza n. 111 del 2024). Il legislatore, infatti, si è limitato a prevedere una soglia assoluta (5 milioni di euro) e percentuale (il 10 per cento) al di sotto della quale non trova applicazione l'imposta. Anche in relazione a questa lacuna, tuttavia, vengono in rilievo quelle circostanze straordinarie che qualificano in termini del tutto *sui generis* l'intervento normativo (...), a fronte delle quali si sono manifestate particolarissime esigenze di gettito e di solidarietà". Questa considerazione – in cui è implicito che in un tempo ordinario l'effetto denunciato dal rimettente dovrebbe ritenersi un indice di arbitrarietà dell'imposta – è dirimente anche riguardo alla mancata fissazione di una soglia massima al prelievo, "probabilmente dovuta alla difficoltà di calibrarne le conseguenze in termini di gettito, e che, del resto, avrebbe potuto essere definita solo dal legislatore date le peculiari contingenze ed esigenze nelle quali il tributo, con le sue specifiche caratteristiche, è stato concepito". Pertanto, "solo tenendo conto del carattere del tutto *sui generis* del contesto in cui è stato calato il temporaneo intervento impositivo", "può eccezionalmente ritenersi non irragionevole lo strumento utilizzato dal legislatore". D'altro canto, il minimo vitale è una "grandezza

concettualmente non riferibile alle imprese”, o agli enti collettivi, e rivolta a evitare che l’imposizione fiscale possa sottrarre all’individuo il minimo necessario all’esistenza personale e familiare. Infine, sul piano convenzionale, “sebbene la situazione prospettata dal rimettente tenda, nel caso concreto, ad assumere un carattere estremo, ciò non avviene in conseguenza di aliquote così elevate da compromettere situazioni personali”, come nei casi considerati dalla Corte EDU (sentenze 14 maggio 2013, N.K.M. contro Ungheria, e 2 luglio 2013, R.Sz. contro Ungheria), “ma di congiunture aziendali particolari su cui si è innestato il singolare meccanismo impositivo del contributo di solidarietà; questo però non era privo di giustificazione in quanto introdotto (...) per fronteggiare una situazione straordinaria che non consentiva, data la necessità di intervenire urgentemente, di fare riferimento al più confacente parametro del reddito” (sentenza n. 111 del 2024). La sentenza della Corte EDU 7 dicembre 2023, Waldner contro Francia, è apparsa inconferente perché ha riguardato una fattispecie del tutto diversa, in cui veniva in rilievo il difetto di proporzionalità di una maggiorazione d’imposta del 25% a carico di soggetti non aderenti a un Organismo di gestione autorizzato ai fini della dichiarazione dei redditi.

17.3. L’attualità del relativo indice di capacità contributiva

La sentenza n. **180** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 37 del d.l. n. 21 del 2022 (come modificato dal d.l. n. 50 del 2022 e dalla legge n. 197 del 2022), impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., in quanto avrebbe imposto retroattivamente un contributo solidaristico straordinario a carico delle imprese produttrici di energia elettrica e del settore dei combustibili fossili. Invero, “la manifestazione di ricchezza presa in considerazione dal legislatore è pur sempre quella maturata nell’anno 2022, data di entrata in vigore della disposizione censurata e di versamento del contributo, sebbene essa sia stata calcolata tenendo conto, in modo anche retrospettivo, del differenziale tra i dati delle dichiarazioni IVA del primo periodo preso a riferimento (ottobre 2020-aprile 2021) rispetto a quelli del secondo periodo (ottobre 2021-aprile 2022). Il riferimento, quindi, a fatti passati ha costituito solo lo strumento per concretizzare il meccanismo impositivo alla base del contributo straordinario, senza che possa ritenersi venuto meno, solo per questo, il carattere dell’attualità dell’indice di capacità contributiva considerato dal legislatore”.

17.4. L’omogeneità dei periodi temporali rilevanti per il calcolo (l’interpretazione adeguatrice della Corte in ordine alle società neo-costituite)

La sentenza n. **180** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 37, comma 2, del d.l. n. 21 del 2022 (come modificato dal d.l. n. 50 del 2022 e dalla legge n. 197 del 2022), impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., per il preteso difetto di omogeneità dei periodi temporali messi a confronto ai fini del calcolo del contributo solidaristico straordinario a carico delle imprese produttrici di energia elettrica e del settore dei combustibili fossili, con particolare riguardo alle società neo-costituite. È indubbio che “solo confrontando periodi temporali omogenei è possibile misurare l’eventuale incremento di capacità contributiva, per cui dalla contrazione del primo periodo temporale deve derivarne anche quella del secondo periodo, come del resto confermato nella prassi dell’Agenzia delle entrate”. Circa l’individuazione del *dies a quo* del primo periodo temporale, il tenore della disposizione censurata impone di tenere conto del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive realizzate nel primo periodo (ottobre 2020-aprile 2021) e di metterlo a confronto con il saldo relativo a quello successivo (ottobre 2021-aprile 2022). L’eventualità che il soggetto passivo realizzi, durante il primo periodo, solo operazioni passive e che queste siano superiori agli importi relativi alle operazioni attive del medesimo periodo, è stata già valutata dal legislatore, prevedendosi che, in caso di saldo negativo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021, ai fini del calcolo della base imponibile per tale periodo è assunto un valore di riferimento pari a zero. Al fine della determinazione del momento d’ingresso nel sistema dell’IVA, occorre valorizzare il compimento di operazioni passive, secondo un’impostazione che trova conforto nella giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte di cassazione, anziché, come sostenuto dal rimettente, il momento in cui il contribuente ha iniziato a emettere fatture IVA attive, cioè quando è iniziata l’attività di cessione dei prodotti energetici. La Corte di giustizia (sentenza 2 giugno 2016, causa C-263/15, Lajvér Meliorációs Nonprofit Kft.) ha precisato che “chi ha l’intenzione, confermata da elementi obiettivi, di iniziare in modo autonomo un’attività economica (...) ed effettua a tal fine le prime spese di investimento deve essere considerato come soggetto passivo” (sentenze 21 marzo 2000, Gabalfrisa e a., da C-110/98 a C-147/98, e 8 giugno 2000,

Breitsohl, C-400/98). Ha altresì evidenziato (sentenze 6 ottobre 2022, causa C-293/21, UAB “Vittamed technologijos”, e 28 febbraio 2018, causa C-672/16, Imofloresmira – Investimentos Imobiliários SA) che “è l’acquisto di beni o servizi da parte di un soggetto passivo che agisce come tale a determinare l’applicazione del sistema dell’IVA e, quindi, del sistema della detrazione. L’impiego dei beni o servizi, reale o previsto, determina solo l’entità della detrazione iniziale alla quale il soggetto passivo ha diritto (...) e l’entità delle eventuali rettifiche durante i periodi successivi, ma non incide sulla nascita del diritto alla detrazione” (sentenza 11 luglio 1991, Lennartz, C-97/90). La conforme giurisprudenza di legittimità ha ribadito che l’acquisto di beni o servizi da parte di un soggetto passivo che agisce come tale determina l’applicazione del sistema dell’IVA. Un’interpretazione costituzionalmente orientata della censurata disposizione richiede, quindi, che, “ai fini del calcolo del contributo, il primo periodo temporale, in caso di società neo-costituite, decorra dal compimento di operazioni passive finalizzate all’attività di impresa e che, correlativamente, anche il secondo periodo temporale venga, in modo omogeneo, temporalmente ristretto”.

18. Il contributo al Fondo per il servizio soccorso antincendio negli aeroporti

18.1. La natura tributaria del prelievo

La sentenza n. **100** ha sottolineato che un’ulteriore conferma che il tributo destinato ad alimentare il fondo antincendio debba essere versato dalle società di gestione aeroportuale è data dall’art. 39-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, come integrato dall’art. 1, comma 478, della legge n. 208 del 2015, il quale fa espresso riferimento ai “corrispettivi a carico delle società di gestione aeroportuale relativamente ai servizi antincendi negli aeroporti”. La Corte ha affermato la natura interpretativa del citato art. 39-*bis* (sentenze nn. 251 del 2014, 335 e 102 del 2008) e dichiarato illegittimo, con la sentenza n. 167 del 2018, l’art. 1, comma 478, della legge n. 208 del 2015, che aveva inserito nel catalogo recato dal predetto art. 39-*bis* i contributi al fondo antincendio escludendone la natura tributaria. Tale sentenza ha ravvisato “la presenza dei requisiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale per riconoscere la natura tributaria del prelievo, escludendone la natura sinallagmatica”.

18.2. L’individuazione delle società di gestione aeroportuale quale unico soggetto passivo

La sentenza n. **100** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006 e 4, comma 3-*bis*, del d.l. n. 185 del 2008, censurati, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., in quanto prevedono per le sole società di gestione aeroportuale l’obbligo di contribuire ad alimentare il Fondo per il servizio soccorso antincendio negli aeroporti. Invero, tra i soggetti “operanti nel medesimo perimetro spaziale dell’aeroporto” ne sono individuabili altri, come i vettori designati *ex art.* 785 cod. nav., in relazione ai quali “in astratto” ricorre “il presupposto economico del tributo, costituito dal traffico generato in aeroporto per il trasporto passeggeri e merci”. Nel caso concreto, tuttavia, sussistono adeguate ragioni per porre il tributo *de quo* esclusivamente a carico dei gestori aeroportuali, in ragione del fatto che rivestono “un ruolo diverso e preminente rispetto a tutti gli altri soggetti operanti nella stessa area”. Si tratta di società costituite per la gestione dei servizi e la realizzazione delle infrastrutture alle quali, ai sensi dell’art. 705 cod. nav., “sono affidate in concessione le infrastrutture aeroportuali attrezzate per il decollo e l’atterraggio degli aeromobili, per il transito dei relativi passeggeri e del loro bagaglio, per il ricovero e il rifornimento dei velivoli”. I gestori, conformemente all’art. 2 della direttiva 2009/12/CE, hanno “il compito di amministrare e gestire, secondo criteri di trasparenza e non discriminazione, le infrastrutture aeroportuali e di coordinare e controllare le attività dei vari operatori privati presenti nell’aeroporto o nel sistema aeroportuale, compresi quelli che forniscono i servizi a terra”; sono “titolari dei diritti aeroportuali riscossi (...) pagati dagli utenti dell’aeroporto per l’utilizzo delle infrastrutture e dei servizi (...) connessi all’atterraggio, al decollo, all’illuminazione e al parcheggio degli aeromobili e alle operazioni relative ai passeggeri e alle merci”. Pertanto, poiché tutti gli altri soggetti che operano nell’aeroporto non sono assimilabili ai gestori, non risulta in contrasto con il principio di uguaglianza tributaria “l’aver delimitato il perimetro soggettivo del prelievo (...) alle sole società di gestione aeroportuale”. Le norme impugnate non violano neppure il principio di capacità contributiva. Il censurato art. 1, comma 1328, individua quale presupposto del tributo il traffico generato, che si riferisce “all’insieme dei movimenti che coinvolgono i passeggeri, aeromobili e passeggeri in arrivo e in partenza da uno scalo” ed è dato dal numero totale di decolli e

atterraggi, dal numero di passeggeri che transitano e dalla quantità di merci e posta trasportate. Il traffico generato “non è solo un dato tecnico, ma opera da motore economico finalizzato a creare ricchezza”; esso costituisce l’indice della capacità economica dell’aeroporto ed è stato “correttamente riferito dal legislatore alle società di gestione aeroportuale e non ad altri soggetti che pure beneficiano dell’infrastruttura”. La sentenza ha altresì dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost., del medesimo art. 1, comma 1328. Siccome il tributo in esame si qualifica come prestazione patrimoniale imposta, esso è soggetto a riserva di legge di carattere relativo che, nella specie, deve ritenersi rispettata. Infatti, il codice della navigazione, nell’istituire il contributo, “rende evidente la differenza di posizione e funzioni esistenti tra le società di gestione aeroportuale (...) rispetto ai vettori aerei e agli *handlers* da esse coordinati e controllati”. I vettori sono i soggetti designati ex art. 785 cod. nav. al servizio di trasporto aereo, “provvisi di mezzi finanziari, tecnici e assicurativi sufficienti a garantire il regolare svolgimento dei collegamenti in condizioni di sicurezza e a salvaguardare il diritto alla mobilità del cittadino” e legati all’ENAC da una convenzione in cui si stabiliscono “le condizioni di esercizio del servizio”. I servizi di assistenza a terra esercitati dagli *handlers* costituiscono un insieme di attività che supportano le compagnie aeree e i passeggeri, regolate dalle norme speciali in materia, e sono espletati sia dal gestore aeroportuale sia da operatori terzi ritenuti idonei dall’ENAC. La norma censurata, quindi, nel porre il concorso alle spese antincendio esclusivamente in capo al gestore dell’aeroporto, in ragione del ruolo e della responsabilità attribuitagli dall’ordinamento, non risulta affetta da irrazionalità e rispetta il principio di legalità.

18.3. La destinazione del 60% del gettito al finanziamento di una speciale indennità operativa per il servizio espletato dai vigili del fuoco anche all’esterno del perimetro aeroportuale

La sentenza n. 100 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 3-*bis*, del d.l. n. 185 del 2008, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., nella parte in cui prevede la destinazione del 60% del gettito al finanziamento di una speciale indennità operativa per il servizio espletato dai vigili del fuoco anche all’esterno del perimetro aeroportuale. La norma non ha reciso il legame tra il prelievo tributario e la sua finalità originaria, “essendo rimasta inalterata la *ratio* di ridurre il costo a carico dello Stato per il servizio antincendi prestato dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco negli aeroporti”: essa non introduce un tributo di scopo, ma uno soggetto a vincolo di destinazione limitatamente alla fase di impiego del gettito. Pertanto, “la distrazione delle somme versate rispetto alla finalità primigenia, tuttora vigente”, ai fini dell’istituzione della speciale indennità operativa, “non incide sulla persistenza del rapporto giuridico soggettivo d’imposta tra Stato e società” le quali non dispongono “di alcun previo potere di scrutinio sulle modalità di impiego delle somme rispetto al fine”. Il tributo ha una natura peculiare in relazione ai soggetti passivi, al presupposto economico e alla finalità; il gettito, conformemente al principio dell’unità del bilancio, è versato in un unico capitolo all’entrata del bilancio dello Stato “per essere destinato in un apposito capitolo-fondo dello stato di previsione del Ministero dell’interno”. Ciò posto, la decisione del legislatore di destinare il 60% del gettito alla speciale indennità *de qua* non risulta manifestamente irragionevole, né in contrasto con il principio di capacità contributiva.

19. L’imposta municipale unica

19.1. La natura di imposta reale gravante sui possessori, proprietari o titolari di altro diritto reale in relazione a beni immobili

Con riferimento all’IMU si è osservato che “trattasi di un’imposta sul patrimonio immobiliare, avente come presupposto il possesso, la proprietà o la titolarità di altro diritto reale in relazione a beni immobili, che riveste la natura di imposta reale e non ricade nell’ambito delle imposte di tipo personale, quali quelle sul reddito (sentenza n. 209 del 2022)”. Così la sentenza n. 49.

19.2. La discrezionalità del legislatore in merito a eventuali esenzioni o agevolazioni

La sentenza n. 49 ha chiarito che spetta al legislatore, nell’ambito della sua discrezionalità e nei limiti della non palese irragionevolezza, “decidere in merito a eventuali esenzioni o agevolazioni”. L’IMU “ha sostituito, per la componente immobiliare, l’imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative

addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati e “l’introduzione del regime tributario in questione rientra nel potere discrezionale del legislatore di decidere non solo in ordine all’*an*, ma anche in ordine al *quantum* e ad ogni altra modalità e condizione afferente alla determinazione di agevolazioni e benefici fiscali (sentenza n. 72 del 2018). In effetti, la deducibilità va concretata e commisurata dal legislatore ordinario secondo un criterio che concili le esigenze finanziarie dello Stato con quelle del cittadino chiamato a contribuire ai bisogni della vita collettiva, non meno pressanti di quelli della vita individuale” (sentenze nn. 108 del 1983 e 134 del 1982).

19.3. L’assoggettamento a imposta degli immobili dell’impresa destinati alla vendita e non utilizzati ad altri fini (“beni-merce”)

La sentenza n. 49 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., nella parte in cui non prevedeva l’esenzione dall’imposta municipale sugli immobili (IMU) degli immobili dell’impresa destinati alla vendita e non utilizzati ad altri fini (“beni-merce”). Gli immobili destinati alla vendita sono stati “sottoposti all’IMU per alcune annualità d’imposta, come il 2012, anno relativo alla controversia oggetto del giudizio *a quo*, e non per altre, come il 2014, anno a cui si riferisce la modifica del comma 9-*bis* dell’art. 13”; dal 2022 i fabbricati costruiti e destinati alla vendita non sono soggetti a IMU finché permane tale destinazione. Tanto premesso, non è dato affermare che “gli immobili dell’impresa destinati alla vendita e non locati non costituirebbero un valido indice di capacità contributiva in quanto non produttivi di reddito e non utili al funzionamento dell’impresa”. Atteso che spetta alla discrezionalità del legislatore individuare gli indici rivelatori di ricchezza, il presupposto dell’IMU consiste nel possesso, proprietà o titolarità di altro diritto reale su un immobile. Un immobile “non costituisce un valido indice di capacità contributiva solo se è inutilizzabile per fatti estranei al controllo diligente del proprietario” (sentenza n. 60 del 2024), a differenza dei casi in cui la “scelta di non utilizzare l’immobile è dipesa esclusivamente da una libera scelta dell’imprenditore”. Inoltre, non risulta sostenibile la non equiparabilità ai fini impositivi degli immobili strumentali dell’impresa, soggetti a IMU, agli immobili *de quibus*, dal momento che “in entrambi i casi è l’imprenditore possessore dell’immobile a decidere autonomamente e liberamente la destinazione” e comunque i beni-merce hanno una loro funzionalità “rispetto alle esigenze economiche dell’impresa nel momento in cui si realizzi la loro vendita”. Infine, il mutamento della disciplina dell’IMU in base al quale è stata prevista in tutto o in parte, per alcune annualità d’imposta, l’esenzione per i beni immobili destinati alla vendita, non viola il principio di ragionevolezza, in quanto il trascorrere del tempo giustifica l’applicazione a una stessa categoria di soggetti di un trattamento differenziato.

20. L’imposta comunale sugli immobili

20.1. La continuità tra ICI e IMU

La sentenza n. 112 ha rammentato che il d.lgs. n. 504 del 1992 ha istituito l’imposta comunale sugli immobili che “ha significativamente ampliato il livello di autonomia finanziaria dei comuni” (sentenza n. 262 del 2020). In seguito, con il d.lgs. n. 23 del 2011, “l’ICI è stata sostituita definitivamente dall’IMU a partire dall’anno d’imposta 2012, quale tributo previsto in via generale sugli immobili e il cui gettito è destinato ai comuni. La continuità tra ICI e IMU è stata evidenziata” dalle sentenze nn. 21 del 2024 e 12 del 2023.

20.2. La preclusione dello scorporo, in base all’effettiva destinazione e ai fini dell’esenzione, delle superfici degli immobili ecclesiastici a uso misto (religioso e commerciale) unitariamente accatastati

La sentenza n. 20 ha dichiarato inammissibile, per inadeguata ricostruzione del quadro normativo e inesatta individuazione del parametro, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 1, lett. i), del d.lgs. n. 504 del 1992, impugnato, in relazione agli artt. 117, primo comma, Cost. e 7, terzo comma, dell’Accordo del 18 febbraio 1984, modificativo del Concordato lateranense dell’11 febbraio 1929 tra Repubblica italiana e Santa Sede, nella parte in cui, riferendosi a immobile esclusivamente utilizzato per finalità religiose, non consentirebbe lo scorporo delle superfici adibite ad attività diverse, ai

fini dell'esenzione dall'ICI. La questione “concerne un assetto normativo ormai da tempo superato, vale a dire il regime delle esenzioni dall'ICI, non più in vigore dall'annualità 2012, allorché tale imposta è stata sostituita dall'IMU”. L'art. 9, comma 8, del d.lgs. n. 23 del 2011 ha esteso all'IMU l'esenzione prevista per l'ICI dalla norma censurata, ma in un contesto “radicalmente diverso”, per effetto della riforma operata dal d.l. n. 1 del 2012 e delle decisioni delle istituzioni europee sulla disciplina italiana. Tanto premesso, in primo luogo, il rimettente non ha dato conto dell'esatta portata della norma presentata come interposta, cioè l'art. 7, terzo comma, dell'Accordo di Villa Madama del 18 febbraio 1984. Tale disposizione stabilisce che, agli effetti tributari, gli enti ecclesiastici aventi fine di religione o culto, come pure le attività dirette a tali scopi, sono equiparati a quelli aventi fine di beneficenza o istruzione; essa ribadisce il principio di equiparazione, “regola-cardine del diritto ecclesiastico-tributario”, già affermata dall'art. 29, secondo comma, lett. h), del Concordato lateranense, ai sensi del quale, ferme le agevolazioni tributarie già stabilite a favore degli enti ecclesiastici dalle leggi italiane vigenti, il fine di culto o religione è, a tutti gli effetti tributari, equiparato ai fini di beneficenza e istruzione. Il rimettente, non considerandone il contenuto effettivo, ha attribuito alla norma pattizia del 1984 una portata esonerativa immediata, come se si riferisse alle attività religiose in sé, mentre essa “si limita ad equiparare, per gli effetti tributari, l'attività di culto-religione a quella di beneficenza-istruzione”. Per denunciare la lesione del principio di equiparazione, il giudice *a quo* avrebbe dovuto evidenziare un'ipotetica differenziazione nel regime di favore dei due gruppi di attività. In secondo luogo, l'ordinanza di rimessione non ha considerato l'incidenza determinante del diritto dell'Unione europea nello sviluppo della normativa interna sulla tassazione immobiliare degli enti non commerciali. Con la decisione 2013/284/UE del 19 dicembre 2012, la Commissione europea ha dichiarato incompatibile con il divieto degli aiuti di Stato il regime di esenzione dall'ICI, perché si prestava alla creazione di situazioni ibride, nelle quali gli immobili degli enti non commerciali potevano accedere al beneficio tributario pur ospitando attività promiscue, e, quindi, anche di natura commerciale. La decisione ha invece ritenuto compatibile la sopravvenuta disciplina dell'IMU, in quanto, subordinando l'agevolazione al frazionamento catastale delle aree pertinenti, ha reso impossibili le opacità fiscali, che possono dare luogo a una distorsione della concorrenza. La decisione è stata confermata dal Tribunale dell'Unione europea (ottava sezione, sentenze 15 settembre 2016, in cause T-219/13 e T-220/13) e dalla Corte di giustizia (grande sezione, sentenza 6 novembre 2018, in cause riunite da C-622/16 P a C-624/16 P). Il rimettente non ha dunque affrontato il problema della compatibilità della sua richiesta con la giurisprudenza europea: “questa ha indicato la necessità della trasparenza dei presupposti dell'esenzione, mentre il giudice *a quo* vorrebbe applicarla ad una fattispecie di irrisolta promiscuità d'uso”. Nella transizione dall'ICI all'IMU, il regime agevolativo per gli enti non commerciali ha registrato un importante cambiamento proprio riguardo alla tassazione degli immobili a uso promiscuo, in quanto l'art. 91-bis, comma 2, del d.l. n. 1 del 2012, per le unità immobiliari a utilizzazione mista, ha stabilito che l'esenzione compete solo per la frazione di unità nella quale si svolge l'attività di natura non commerciale, purché identificabile attraverso l'individuazione degli immobili o porzioni di immobili ad essa adibiti esclusivamente. Per il caso d'impossibilità di procedere attraverso frazionamento catastale, l'art. 91-bis, comma 3, ha disposto che l'esenzione si applica in proporzione all'utilizzazione non commerciale dell'immobile quale risulta da apposita dichiarazione, da rendere in conformità al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 200 del 2012. Il rimettente non ha considerato che, anche prima di tale modifica, che ha formalizzato il relativo onere, il frazionamento catastale di un immobile a uso promiscuo, unitariamente classato, avrebbe potuto essere operato dal contribuente proprio al fine di rendere fiscalmente autonoma la porzione destinata in via esclusiva all'attività esente, onde accedere al beneficio tributario. Infine, il giudice *a quo*, nell'evocare l'art. 117, primo comma, Cost., non si è interrogato sul tema della fonte di copertura costituzionale delle modificazioni dei Patti lateranensi, da rinvenire piuttosto nell'art. 7, secondo comma, Cost.

20.3. La (illegittima) previsione della dimora abituale dei familiari nell'abitazione principale del contribuente quale requisito per l'esenzione

La sentenza n. 112 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 29, 31 e 53, primo comma, Cost., dell'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 504 del 1992 (come modificato dalla legge n. 296 del 2006), nella parte in cui stabiliva, ai fini dell'esenzione ICI, che “per abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale, e i suoi familiari dimorano abitualmente”, anziché “quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale, dimora abitualmente”. La sentenza n. 209 del 2022,

intervenendo su una norma analoga in materia di IMU, ha giudicato illegittimo l'art. 13, comma 2, quarto periodo, del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui stabiliva che “per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente”, anziché “l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente”. In quell'occasione si osservò che “l'esenzione a favore dell'abitazione principale si può ritenere rivolta a perseguire la finalità di favorire l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione” (art. 47, secondo comma, Cost.), “laddove il significato di quest'ultimo termine (...) non è quello di fare riferimento a un immobile qualsiasi ma solo a quello in cui effettivamente si abita”. Una corretta esplicitazione del dettato costituzionale è quella di “riconoscere un beneficio per coloro che possiedono, a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale, una abitazione adibita a propria dimora abituale”. La *ratio legis* del riferimento ai familiari sta nell’“impedire che la fittizia assunzione della dimora o della residenza in altro luogo da parte di uno dei coniugi crei la possibilità per il medesimo nucleo familiare di godere due volte dei benefici per l'abitazione principale”. La disposizione presuppone “la situazione più frequente per una coppia coniugata e non separata o divorziata, ossia la coabitazione”, “ma non considera la possibilità per i coniugi, indiscussa l'*affectio coniugalis*, di stabilire residenze disgiunte”. Tuttavia, nell'attuale contesto “caratterizzato dall'aumento della mobilità nel mercato del lavoro, dallo sviluppo dei sistemi di trasporto e tecnologici, dall'evoluzione dei costumi”, sempre meno di rado persone sposate concordano di vivere in luoghi diversi, ricongiungendosi periodicamente, ad esempio nel fine settimana, rimanendo nell'ambito di una comunione materiale e spirituale. Come la disposizione allora dichiarata illegittima, anche quella censurata non teneva in debito conto che, in concreto, “sempre più spesso i coniugi non vivono insieme o, comunque, stabiliscono due dimore abituali distinte”. Il concetto di abitazione principale ha assunto così il significato di “luogo in cui il contribuente dimora abitualmente. In tal modo viene salvaguardata l'esigenza, da un lato, di attribuire il beneficio a tutti coloro che abbiano adibito l'immobile di cui siano possessori a dimora abituale e, dall'altro, di impedire che il possessore di una abitazione, ove non vi dimori, possa usufruire dell'esenzione”. Nell'ordinamento costituzionale non possono trovare cittadinanza misure fiscali strutturate in modo da penalizzare coloro che decidono di unirsi in matrimonio. Tale era l'effetto prodotto dalla disposizione censurata, perché, come interpretata dal diritto vivente, richiedeva, per l'esenzione, la dimora abituale dei familiari nell'abitazione del contribuente, determinando un'irragionevole discriminazione di quest'ultimo qualora coniugato rispetto alla persona singola. La scelta di accettare che il proprio rapporto affettivo fosse regolato dalla disciplina legale del matrimonio precludeva “la possibilità di mantenere la doppia esenzione anche quando effettive esigenze, come possono essere in particolare quelle lavorative, impongano la scelta di residenze anagrafiche e dimore abituali differenti”. La norma, disciplinando situazioni omogenee in modo ingiustificatamente diverso, violava il principio di eguaglianza, nella parte in cui, nel definire il concetto di abitazione principale, richiedeva la dimora abituale anche dei familiari. Inoltre, “poiché, come l'IMU, anche l'ICI ha per presupposto il possesso, la proprietà o la titolarità di altro diritto reale in relazione a beni immobili, quest'ultimo tributo riveste la natura di imposta reale e non ricade nell'ambito delle imposte di tipo personale, quali quelle sul reddito. È pertanto con ciò coerente il rilievo attribuito a elementi oggettivi relativi all'immobile (in particolare la circostanza di risiedervi anagraficamente e di dimorarvi abitualmente), e non anche allo *status* soggettivo del contribuente in relazione alla sua convivenza o meno con i familiari”. Il riferimento ai familiari non era un criterio idoneo a selezionare gli immobili meritevoli di esenzione in quanto effettivamente adibiti ad abitazione principale del contribuente. Infine, gli artt. 29 e 31 Cost. suggeriscono, ma non impongono, trattamenti, anche fiscali, a favore della famiglia e senz'altro si oppongono a quelli penalizzanti.

21. Fattispecie di natura non tributaria

21.1. Il raffreddamento, limitato al 2023, della dinamica perequativa delle pensioni più elevate in base alla tecnica della progressione inversa rispetto all'entità degli assegni – Reiterato auspicio rivolto al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. 167, l'analoga voce in *I rapporti economici – La previdenza*.

22. La riscossione

22.1. La remunerazione del servizio di riscossione a carico del contribuente (il recepimento del pressante invito racchiuso nella sentenza n. 120 del 2021, attraverso l'abrogazione dell'aggio e la previsione di una specifica disciplina di favore)

La sentenza n. 46 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 53, 76 e 97 Cost., dell'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1999 (come sostituito dal d.l. n. 185 del 2008), che prevedeva la remunerazione dell'attività degli agenti della riscossione con aggio a carico del debitore, calcolato a valere sulle somme iscritte a ruolo e riscosse. La sentenza n. 120 del 2021 aveva rivolto al legislatore un pressante invito a modificare il meccanismo di finanziamento dell'attività di riscossione delle imposte che addossava "su una limitata platea di contribuenti, individuati in ragione della loro solvenza" tardiva, "il peso di una solidarietà né proporzionata, né ragionevole, perché originata, in realtà, dall'ingente costo" dell'inefficienza della riscossione coattiva che determina anche "una grave compromissione (...) del dovere tributario". Nonostante il *vulnus* riscontrato, la Corte, ritenendo la questione inammissibile, aveva rimesso alla discrezionalità del legislatore le modalità con cui attuare la necessaria riforma del sistema della riscossione tributaria. L'art. 1, comma 15, della legge n. 234 del 2021, intervenendo nuovamente sull'art. 17 censurato, ha abrogato l'istituto dell'aggio sulla riscossione, ponendo il relativo costo a carico della fiscalità generale. Dalla relazione illustrativa al provvedimento emerge che "l'intervento legislativo è stato precipuamente diretto a dar seguito" alla citata pronuncia, che aveva evidenziato le criticità dell'istituto dell'aggio, e mira a un adeguamento del sistema di remunerazione dell'Agente della riscossione che "attraverso una dotazione con oneri a carico dello Stato (...) assicuri il funzionamento dell'ente e la copertura dei relativi costi". La norma non ha efficacia retroattiva e prevede che, per i carichi affidati all'Agente della riscossione fino al 31 dicembre 2021, restano ferme le disposizioni censurate, incluse quelle in materia di aggio. Tuttavia, anche se la disposizione impugnata rimane *ratione temporis* applicabile al giudizio *a quo*, l'art. 1, commi 231 e ss., della legge n. 197 del 2022 prevede che i debiti tributari risultanti dai carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 30 giugno 2022 possono essere estinti versando, oltre alle somme dovute a titolo di capitale, quelle dovute a titolo di rimborso delle spese per le procedure esecutive e per la notificazione della cartella esattoriale, escludendo gli interessi, le sanzioni, l'aggio e gli oneri di riscossione. Pertanto, il legislatore, pur non avendo "rimosso in modo retroattivo l'aggio, ha comunque consentito (...) che l'aggio richiesto secondo il precedente regime possa non essere corrisposto qualora il contribuente intenda avvalersi della specifica disciplina di favore".

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

1. Il procedimento civile

1.1. Le spese processuali

1.1.1. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'anticipazione erariale degli onorari e delle spese spettanti al difensore d'ufficio del genitore insolvente nei processi per la dichiarazione di adottabilità del minore

La sentenza n. 58 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 143, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevedeva l'anticipazione erariale degli onorari e delle spese spettanti al difensore d'ufficio del genitore insolvente nei processi per la dichiarazione di adottabilità del minore ex legge n. 184 del 1983, come modificata dalla legge n. 149 del 2001. L'art. 37, comma 3, di quest'ultima ha previsto per i genitori e il minore l'assistenza processuale di un difensore, anche a spese dello Stato nei casi stabiliti dalla legge. L'art. 299 del d.P.R. n. 115 del 2002 ha tuttavia eliminato quest'ultimo inciso, "all'interno di una sistematica ridefinizione dell'istituto del patrocinio a spese dello Stato, che lascia intatto però, all'attualità, il principio da tempo affermato" dalla Corte secondo il quale dalla legge n. 149 del 2001 "chiaramente si evince l'attribuzione al minore (nonché ai genitori) della qualità di parte, con tutte le conseguenti implicazioni" (sentenza n. 1 del 2002). La sentenza n. 135 del 2019 ha già inserito nell'art. 143, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 la figura del difensore d'ufficio e il suo trattamento nel caso in cui l'indicato professionista, nei processi per la dichiarazione di adottabilità del minore, si trovi ad assistere una parte irreperibile. Si è riscontrata l'"esistenza di significativi profili di omogeneità (...) in relazione, sia alla natura degli interessi in gioco, sia al ruolo del difensore chiamato ad apprestarvi tutela, tra il modello processuale penale – previsto e declinato nell'art. 117 del d.P.R. n. 115 del 2002 con l'ingresso in via anticipata dello Stato, quale pagatore, in ipotesi di difesa d'ufficio svolta in favore di persona irreperibile – e quello civile di adottabilità, altrimenti mancante". La *ratio* della difesa nei processi di adottabilità è "dare la massima protezione ai diritti dei minori e dei loro genitori – ai quali è appunto garantito di far valere le proprie ragioni anche in assenza di un avvocato di fiducia – per evitare che l'eventuale debolezza sociale di tali soggetti influisca negativamente nel procedimento". Peraltro, "la mancata previsione della liquidabilità, a carico dell'erario, degli onorari spettanti al difensore d'ufficio dell'irreperibile nei processi di adottabilità non è frutto di una scelta definitiva del legislatore del 2002 – che, con la disposizione censurata, ha invece solo rinviato ad una successiva specifica disciplina sulla difesa d'ufficio, nei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983 n. 184 – ed è, quindi, solo conseguenza dell'inerzia del legislatore successivo: inerzia protratta da quella lontana data a tutt'oggi". L'estensione dell'ambito di applicazione dell'art. 143, comma 1, t.u. spese di giustizia alla figura del difensore d'ufficio nel caso di irreperibilità della parte assistita ha dunque determinato un'analogia estensione alle ipotesi del difensore della parte insolvente nei medesimi processi. Sarebbe stato infatti "incoerente disciplinare in modo diverso situazioni in cui l'avvocato difensore veda comunque non soddisfatto il proprio credito per motivi non dipendenti dalla sua volontà e parimenti derivanti dalla condotta dell'assistito. In entrambi i casi, l'obbligatorietà della difesa d'ufficio, in cui si radica l'irrinunciabilità del relativo incarico, comporta il riconoscimento del diritto del professionista al pagamento, quanto all'*an* della pretesa, ad opera dell'erario, in via di anticipazione e al verificarsi dell'insolvenza come dell'irreperibilità dell'assistito, per una necessaria corrispondenza tra la pienezza del diritto di difesa, da una parte, e la remunerazione del professionista per la prestazione resa, dall'altra". La difesa d'ufficio "vive della medesima connotazione pubblicistica nel procedimento di adozione dei minori, e la sua mancata disciplina nei processi previsti dalla legge n. 184 del 1983 evidenzia, a fronte del regime di proroga voluto dal legislatore quanto all'entrata in vigore del rito in materia di adozione dei minori, una inerzia nel tempo divenuta via via più intollerabile, entro una cornice normativa che pure esprimeva, nei suoi ormai risalenti momenti, la consapevolezza del legislatore circa il rilievo degli interessi in gioco". Accanto al rapporto tra difensore d'ufficio e assistito "si colloca quello tra difensore ed erario che, in via di mera anticipazione, interviene per soddisfare, con la pretesa del professionista ad una remunerazione per l'opera professionale resa, anche la finalità di sostegno del diritto di difesa". In virtù dell'omogeneità

di interessi e condizioni delle parti coinvolte nei due diversi contesti processuali, penale e minorile civile, i compensi maturati e le spese sostenute dal difensore d'ufficio del genitore insolvente vanno anticipati nella loro interezza dall'erario, sì da assicurare che "interessi egualmente delicati e costituzionalmente rilevanti, di genitori e minori nei processi di adozione e della persona indagata, imputata o condannata nel processo penale, rinvercano nel sistema adeguata tutela". Resta "salva la possibilità per l'erario di recupero, qualora la parte sia tornata reperibile o solvibile, delle somme anticipate, se la persona assistita dal difensore d'ufficio non chiede e ottiene l'ammissione al patrocinio" (art. 116, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002). Per ottenere l'anticipazione del compenso e delle spese, nella misura e con le modalità previste dalla disciplina per il patrocinio a spese dello Stato, il difensore d'ufficio ha l'onere di dimostrare di aver esperito infruttuosamente la procedura per il recupero dei crediti professionali.

1.1.2. L'illegittimo dimezzamento degli importi spettanti al consulente tecnico di parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, ove operato su previsioni tariffarie non adeguate alle variazioni del costo della vita

La sentenza n. 179 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., l'art. 130 del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non escludeva che la riduzione della metà degli importi spettanti al consulente tecnico di parte di un giudizio civile ammessa al patrocinio a spese dello Stato fosse operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma del precedente art. 54. La disciplina delle spese di giustizia "pone sullo stesso piano l'ausiliario del magistrato e il consulente tecnico di parte in relazione alla liquidazione dei relativi compensi". La *ratio* della normativa – che detta *in parte qua* una disciplina comune a tutti gli ordinamenti processuali – "è orientata a contemperare il carattere pubblicistico della funzione di ausilio dell'attività giudiziaria con l'esigenza di non svilire l'impegno garantito dal professionista designato". Il t.u. spese di giustizia "assicura l'adeguata remunerazione dei professionisti incaricati nel processo prevedendo un rapporto di proporzionalità tra i valori tabellari dei compensi e le corrispondenti tariffe libero-professionali di mercato, ancorché con una riduzione, avuto riguardo alla connotazione pubblicistica dell'istituto" (sentenze nn. 166 del 2022, 89 del 2020, 192 del 2015). "A tale finalità di bilanciamento, del resto, risponde anche la fissazione di criteri di liquidazione volti a commisurare il compenso all'entità, alla complessità e all'urgenza dell'opera prestata (...), senza dar luogo a duplicazioni di sorta e senza svilire l'impegno assicurato dall'ausiliario" (sentenza n. 90 del 2019). In tale ottica rileva "la previsione di un adeguamento triennale degli onorari contenuta nell'art. 54", il cui fine "è consentire che le tariffe applicabili siano preservate nella loro elementare consistenza in rapporto alle variazioni del costo della vita". La finalità di contemperamento assume "una connotazione particolare nei procedimenti in cui una parte sia stata ammessa al patrocinio a spese dello Stato, nei quali è cruciale l'individuazione di un punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia" (sentenze nn. 166 del 2022 e 47 del 2020). In questo senso si giustifica la decurtazione dei compensi prevista dalla norma censurata per i consulenti tecnici di parte nel processo civile. Tale disposizione non viola il principio di ragionevolezza, "essendo rimessi alla discrezionalità del legislatore i presidi della garanzia costituzionale del diritto di difesa", tanto più che il patrocinio a spese dello Stato è istituto di diritto processuale. "È tuttavia necessario che il criterio di determinazione del compenso non imponga al professionista un sacrificio tale da risolvere il ragionevole legame che intercorre tra l'onorario che gli spetta e il relativo valore di mercato" (ordinanze nn. 122 del 2016 e 350 del 2005). Anche laddove la parte sia stata ammessa al patrocinio, il compenso dei professionisti designati va liquidato in conformità ai detti criteri e in misura adeguata alla variazione del costo della vita. Nello scrutinio dell'art. 106-bis t.u. spese di giustizia – che, analogamente alla norma censurata, prevede una riduzione dei compensi liquidati ai consulenti nominati nel processo penale – le sentenze nn. 178 del 2017 e 192 del 2015 hanno affermato che, così disponendo, "il legislatore non poteva ignorare che si trattasse di compensi i quali (...) avrebbero dovuto essere periodicamente rivalutati". L'art. 54 è "una clausola di salvaguardia, il cui mancato rispetto comporta un'alterazione del sistema"; l'omesso adeguamento delle tariffe ha fatto sì che "la base di calcolo dei compensi fosse già seriamente sproporzionata per difetto, pur considerando il contemperamento imposto dalla natura pubblicistica della prestazione" (sentenza n. 16 del 2025). Anche nella specie, "il mancato rispetto della clausola di adeguamento ha reciso la necessaria correlazione tra il compenso per il professionista e i valori di mercato, facendo venir meno quel rapporto di connessione razionale e di proporzionalità tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che lo stesso ha inteso perseguire, che è alla base della ragionevolezza della scelta legislativa". Inoltre, poiché "la figura del consulente tecnico di

parte dev'essere pienamente equiparata, quanto al regime dei compensi, a quella dell'ausiliario del magistrato (...), la previsione di un diverso compenso per le prestazioni rese nel processo dai due professionisti, pur essendo quest'ultimo sempre determinabile in base alle medesime tabelle, integra una disparità di trattamento non giustificabile". Infine, "tra le ricadute di sistema prodotte dall'irragionevole decurtazione censurata, potrebbe esservi quella dell'allontanamento dei soggetti dotati delle migliori professionalità", avendo riguardo al fatto che, mentre l'ausiliario del magistrato ha l'obbligo di prestare il suo ufficio nel processo civile, tale obbligo non grava sul consulente tecnico di parte.

2. Il procedimento penale

2.1. La facoltà (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'imputato, medico strutturato o libero professionista, di chiedere la citazione in giudizio, quale responsabile civile, dell'impresa che presta la copertura assicurativa alla struttura sanitaria di appartenenza

La sentenza n. 170 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 83 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria ex art. 10, comma 1, terzo periodo, della legge n. 24 del 2017, l'assicuratore potesse essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato, medico strutturato. Il citato art. 10 contempla obblighi assicurativi che "riguardano distintamente tre categorie di soggetti: a) le strutture sanitarie; b) i medici liberi professionisti; c) i medici strutturati" (sentenza n. 182 del 2023). In particolare, le strutture sanitarie pubbliche e private devono munirsi di polizze assicurative, o adottare analoghe misure, a copertura di due classi di rischi. Esse debbono assicurarsi, anzitutto, per la responsabilità civile verso terzi e prestatori d'opera, anche per i danni causati dal personale, cioè "per la responsabilità civile derivante, sia da fatto proprio (ad esempio, carenze organizzative), sia da fatto altrui di cui esse debbano rispondere (condotte dei prestatori d'opera)". Hanno altresì l'obbligo di assicurarsi per la responsabilità civile del personale medico di cui si avvalgono, laddove questo sia chiamato a rispondere in proprio del danno, a titolo di illecito aquiliano. Il primo rischio "forma oggetto di un'assicurazione per conto proprio, il secondo invece di una assicurazione per conto altrui, secondo lo schema dell'art. 1891 cod. civ., nella quale la struttura sanitaria assume la veste di contraente e il medico quella di assicurato". I medici strutturati "non hanno alcun obbligo di assicurazione della propria responsabilità civile verso i pazienti": tale responsabilità deve essere coperta dall'assicurazione (o analoga misura) imposta alla struttura. Quanto ai medici liberi professionisti, la legge lascia fermo l'obbligo di assicurazione, a tutela del cliente, già stabilito da disposizioni previgenti; essi devono assicurarsi autonomamente. La questione investe l'assicurazione di cui la struttura deve munirsi a copertura della responsabilità extracontrattuale personale degli esercenti la professione sanitaria che vi operano (i medici "strutturati"). Ai sensi dell'art. 83 cod. proc. pen., il responsabile civile – ossia la persona che, a norma delle leggi civili, deve rispondere per il fatto dell'imputato – può essere citato nel processo penale a richiesta della parte civile ovvero del pubblico ministero che, ricorrendo una situazione di assoluta urgenza, abbia esercitato l'azione civile nell'interesse del danneggiato incapace per infermità di mente o età minore. La sentenza n. 112 del 1998 ha ritenuto l'art. 83 illegittimo, nella parte in cui non consentiva anche all'imputato di chiamare nel processo penale l'assicuratore nell'ipotesi dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti (r.c.a.). Tale decisione mise in risalto "la circostanza che il danneggiato avesse azione diretta per il risarcimento del danno nei confronti dell'assicuratore e che, nel giudizio promosso dal danneggiato contro l'assicuratore, dovesse essere chiamato anche il responsabile del danno, configurandosi così un litisconsorzio necessario", nonché "la connessione tra la possibilità di chiamare in causa l'assicuratore – offerta al danneggiante convenuto in sede civile – e il diritto dell'assicurato di vedersi manlevato dalle pretese risarcitorie, con correlativo potere di regresso, al contrario escluso per l'assicuratore". A tale funzione plurima del rapporto di garanzia, destinato a salvaguardare direttamente la vittima e il danneggiante, doveva necessariamente corrispondere "l'allineamento, anche in sede penale, dei poteri processuali di chiamata riconosciuti in sede civile, onde evitare che l'effettività della predetta funzione venisse pregiudicata dalla scelta del danneggiato di far valere la sua pretesa risarcitoria mediante costituzione di parte civile nel processo penale, anziché nella sede naturale. Da qui la riscontrata violazione del principio di eguaglianza, sotto il profilo della disparità di trattamento dell'imputato assoggettato ad azione risarcitoria nell'ambito del processo penale rispetto al convenuto con la stessa azione in sede civile". I riferiti principi sono stati ribaditi dalla sentenza n. 159 del 2022, che ha dichiarato illegittimo l'art. 83 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva che

l'assicuratore potesse essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile conseguente all'esercizio dell'attività venatoria. Anche in tale ipotesi, non solo si era di fronte a un obbligo legale di assicurazione con funzione plurima di garanzia (del cacciatore assicurato e delle vittime degli incidenti di caccia), ma era altresì prevista l'azione diretta del danneggiato nei confronti dell'assicurazione. La medesima ingiustificata disparità di trattamento tra imputato assoggettato ad azione risarcitoria nel processo penale e convenuto con la stessa azione in sede civile, già riscontrata dalle ricordate sentenze, è stata ravvisata nella fattispecie in scrutinio. L'assicurazione delle strutture sanitarie per la responsabilità civile del personale medico, di cui le stesse si avvalgono e che sia chiamato a rispondere in proprio del danno cagionato al paziente a titolo di illecito aquiliano, è un'assicurazione obbligatoria *ex lege*. L'obbligo assicurativo e i relativi costi gravano sulla struttura, invece che sul medico strutturato. Tale assicurazione obbligatoria assolve alla già richiamata "funzione plurima" di garanzia. Essa tutela, anzitutto, i pazienti danneggiati dall'attività medica, garantendo loro, entro il massimale, il ristoro dei danni subiti: analogamente alla normativa in tema di r.c.a., la legge n. 24 del 2017 consente al danneggiato di agire direttamente nei confronti dell'impresa che assicura la struttura a copertura della responsabilità extracontrattuale personale dei medici strutturati (prevedendo che in giudizio sia litisconsorte necessario il responsabile del danno). Inoltre, tutela l'assicurato, che ha diritto di vedersi manlevato dalle pretese risarcitorie del danneggiato, con diritto di regresso verso l'assicuratore qualora le abbia soddisfatte. Trattandosi di un'assicurazione per conto altrui, il medico assume la veste di assicurato, abilitato a far valere i diritti derivanti dal contratto, ivi compreso quello di manleva dalle pretese della parte civile. Del resto, la legge intende "garantire un più sereno esercizio dell'attività del personale medico, caratterizzata da intrinseci e ineliminabili margini di rischio e da una crescente esposizione a richieste risarcitorie da parte dei pazienti", traslando i costi della copertura assicurativa sulla struttura. L'obiettivo rischierebbe di rimanere frustrato qualora il medico assoggettato ad azione risarcitoria in sede penale potesse far valere il diritto alla manleva da parte dell'assicuratore solo a valle della condanna, con il rischio di dover nel frattempo soddisfare il danneggiato con risorse personali. In conclusione, "anche al medico strutturato, contro il quale sia esercitata un'azione risarcitoria mediante costituzione di parte civile nel processo penale, deve essere riconosciuta la facoltà di chiedere la citazione dell'impresa di assicurazione che presta la copertura assicurativa alla struttura sanitaria di appartenenza, come responsabile civile". L'obbligo di assicurazione grava anche sui medici che operano come liberi professionisti e il danneggiato può agire direttamente nei confronti dell'assicuratore, sussistendo in giudizio litisconsorzio necessario con il responsabile del danno. Anche rispetto a questo rischio, "l'assicurazione della responsabilità civile del medico verso il paziente, da un lato, è obbligatoria *ex lege*, dall'altro, assolve ad una funzione plurima di garanzia, tutelando sia il medico-assicurato, che ha diritto di vedersi manlevato dalle pretese risarcitorie del danneggiato, con correlato diritto di regresso verso l'assicuratore qualora le abbia soddisfatte, sia i pazienti-danneggiati dall'attività medica, garantendo loro, entro i limiti del massimale assicurativo, il ristoro dei danni subiti". Per non creare disarmonie nel sistema, né ingiustificate disparità di trattamento tra medici strutturati e liberi professionisti, l'art. 83 cod. proc. pen. è stato dichiarato illegittimo in via consequenziale, nella parte in cui non prevedeva che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria *ex art. 10, comma 2, della legge n. 24 del 2017*, l'assicuratore potesse essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato, medico libero professionista. La norma risultava espressiva della stessa logica di quella censurata e affetta dallo stesso vizio.

2.2. Le misure cautelari

2.2.1. L'(illegittima) attribuzione al tribunale di Roma, anziché a quello territorialmente competente, della decisione sull'appello cautelare contro il provvedimento del giudice che abbia comunque negato l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività di stabilimenti industriali dichiarati di interesse strategico nazionale, ovvero di impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, sottoposti a sequestro preventivo, nonostante l'adozione delle misure governative di bilanciamento tra i contrapposti interessi coinvolti

La sentenza n. 38 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 104-bis, comma 1-bis.2, norme att. cod. proc. pen., limitatamente alle parole "Sull'appello avverso il provvedimento di cui al primo periodo decide, in composizione collegiale, il tribunale di Roma.". La norma, inserendosi nella

complessa disciplina introdotta dal d.l. n. 2 del 2023, esaminata sotto altri profili nella sentenza n. 105 del 2024, attribuiva al tribunale di Roma, anziché a quello territorialmente competente, la decisione sull'appello cautelare contro il provvedimento del giudice che avesse comunque negato l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività di stabilimenti industriali dichiarati di interesse strategico nazionale, ovvero di impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, sottoposti a sequestro preventivo, nonostante l'adozione delle misure governative di bilanciamento tra i contrapposti interessi coinvolti, di cui allo stesso art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, quinto periodo. Innanzitutto, non si è condiviso l'assunto in base al quale la disposizione, anziché determinare uno spostamento di competenza, avrebbe solo introdotto un nuovo rimedio contro il provvedimento del giudice che, nonostante le misure governative di bilanciamento, avesse comunque disposto l'interruzione dell'attività dello stabilimento o dell'impianto. Infatti, contro il provvedimento di un giudice che escluda o revochi l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività di qualunque impresa destinataria del sequestro, o che all'opposto – disattendo la richiesta del pubblico ministero – autorizzi la prosecuzione dell'attività stessa, non può non ammettersi, in via generale, la possibilità di proporre appello ai sensi dell'art. 322-*bis* cod. proc. pen., da parte di tutti i soggetti ivi indicati. Ciò premesso, la disciplina, così come strutturata, era manifestamente irragionevole, in quanto determinava un intreccio e una sovrapposizione di competenze tra i due tribunali. In primo luogo, la disposizione attribuiva la competenza al tribunale di Roma a conoscere dell'appello soltanto contro il provvedimento del giudice che, a valle dell'adozione delle misure di bilanciamento, avesse negato l'autorizzazione a proseguire l'attività produttiva, ma non contro l'eventuale provvedimento che tale autorizzazione avesse rilasciato, in ottemperanza alle indicazioni governative. Contro quest'ultimo provvedimento restava però ammissibile un appello del pubblico ministero, ai sensi dell'art. 322-*bis*, giungendo così al risultato, singolare dal punto di vista sistematico, di stabilire la competenza dell'uno o dell'altro tribunale in sede di appello *secundum eventum litis*, ossia secondo il tenore della decisione adottata dal giudice che aveva disposto il sequestro: la competenza si sarebbe radicata innanzi al tribunale territoriale, nel caso di decisione conforme al decreto governativo di bilanciamento; innanzi al tribunale di Roma, nel caso di decisione che avesse disatteso il decreto. Ciò determinava un risultato del tutto distonico rispetto a quello, dichiaratamente perseguito dal legislatore, di maturare unitarietà di indirizzi applicativi su tutto il territorio nazionale e di mantenere una specializzazione dell'organo giudicante in tutte le decisioni che attengono alla prosecuzione dell'attività produttiva di stabilimenti o impianti in relazione ai quali il Governo abbia dettato misure di bilanciamento. In secondo luogo, il descritto spostamento di competenza creava strutturalmente le condizioni per lo svolgimento parallelo di diversi procedimenti di appello, innanzi a diversi tribunali, contro i provvedimenti del giudice della cautela aventi a oggetto i medesimi beni. Quest'eventualità appariva specialmente problematica nell'ipotesi in cui il provvedimento che vieta la prosecuzione dell'attività nonostante le misure di bilanciamento fosse stato adottato dal giudice a seguito di un'istanza di revoca, modifica o rivalutazione del sequestro precedentemente disposto. In tal caso, era giocoforza concludere che il provvedimento fosse impugnabile presso il tribunale di Roma nella sola parte in cui vietava la prosecuzione dell'attività e presso il tribunale locale – da parte di tutti i soggetti indicati dall'art. 322-*bis* cod. proc. pen., compreso il pubblico ministero – per la parte residua. Il che creava inevitabilmente il rischio di decisioni contrastanti, e comunque non coordinate, aventi a oggetto i medesimi stabilimenti o impianti. Resta pertanto in vigore il primo periodo, non censurato, che estende la legittimazione attiva a proporre appello cautelare ai soggetti istituzionali ivi menzionati, in presenza delle condizioni indicate dalla disposizione. Rientra nella discrezionalità del legislatore la possibilità di accentrare la competenza nel rispetto dei richiamati principi.

2.2.2. L'obbligo di aggravamento cautelare qualora l'organo delegato per l'esecuzione della misura dell'allontanamento dalla casa familiare accerti la non fattibilità tecnica delle modalità di controllo elettronico

La sentenza n. 217 ha dichiarato inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 282-*bis*, comma 6, ultimo periodo, cod. proc. pen. (come novellato dalla legge n. 168 del 2023), impugnato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma e 27, secondo comma, Cost., nella parte in cui, disciplinando la misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare, stabilisce che, qualora l'organo delegato per l'esecuzione accerti la non fattibilità tecnica delle modalità di controllo elettronico, il giudice impone l'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari anche più gravi, senza prevedere la possibilità di valutare e motivare la non necessità di ulteriori misure in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto. In sede di accoglimento

dell'appello cautelare, il rimettente non ha il potere di disporre l'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari, essendogli precluso l'accertamento preventivo della fattibilità tecnica delle modalità di controllo elettronico. La giurisprudenza di legittimità, sia pur con riguardo all'ipotesi di indisponibilità del braccialetto elettronico (evidentemente estensibile – in prospettiva teleologica – all'ipotesi della “non fattibilità tecnica”), ha delineato una doppia fase accertativo-valutativa, articolata in un preventivo accertamento della disponibilità del dispositivo e, in caso di esito negativo, nella successiva valutazione della misura più adeguata. Pertanto, l'accertamento della non fattibilità tecnica deve ritenersi momento successivo alla fase in corso, nella quale il tribunale “della libertà” dovrebbe limitarsi a disporre la misura cautelare conformemente all'appello del pubblico ministero. Solo successivamente, qualora si accertasse la non fattibilità tecnica, la competenza a valutare l'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari competerebbe, ai sensi della norma generale di cui all'art. 279 cod. proc. pen., al “giudice che procede”, il quale, prima dell'esercizio dell'azione penale, è individuato nel giudice per le indagini preliminari. In tal senso depone anche il comma 2 dell'art. 97-ter del d.lgs. n. 271 del 1989 (introdotto dal d.l. n. 178 del 2024), ai sensi del quale la polizia giudiziaria trasmette, senza ritardo e comunque nelle successive 48 ore all'autorità giudiziaria che procede, il rapporto che, ai sensi del comma 1, accerti la fattibilità tecnica, ivi inclusa quella operativa, delle modalità di controllo, per le valutazioni di competenza, compresa l'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari, anche più gravi. Pur accogliendo l'appello cautelare, il rimettente non dovrebbe fare applicazione del censurato frammento normativo, tanto meno nella scansione procedimentale in cui ha sollevato le questioni, aventi natura meramente ipotetica ed eventuale perché fondate su un'argomentazione congetturale in merito alla non fattibilità tecnica della sorveglianza elettronica, in assenza di un previo accertamento.

2.3. L'udienza preliminare quale momento deliberativo privo dei caratteri della sommarietà

La sentenza n. 187 ha ricordato che “l'udienza preliminare, in considerazione dell'evoluzione normativa, è ormai divenuta un momento di giudizio”. Infatti, a seguito delle importanti innovazioni introdotte, in particolare, dalla legge n. 479 del 1999 e dal d.lgs. n. 150 del 2022, “tale udienza ha subito una profonda trasformazione sul piano sia della quantità e qualità di elementi valutativi che vi possono trovare ingresso, sia dei poteri correlativamente attribuiti al giudice, e, infine, per ciò che attiene alla più estesa gamma delle decisioni che lo stesso giudice è chiamato ad adottare. Essa è stata, dunque, ritenuta (...) un momento deliberativo privo dei caratteri di sommarietà, che originariamente la caratterizzavano” (sentenza n. 335 del 2002 e ordinanze nn. 150 del 2024 e 269 del 2003).

2.4. La prognosi sulla ragionevole previsione di condanna quale specifico oggetto dell'udienza preliminare

La sentenza n. 127 ha dichiarato inammissibile, per difetto di rilevanza e carente motivazione sulla rilevanza, la questione di costituzionalità dell'art. 227 cod. pen. mil. pace, impugnato, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 10 CEDU, nella parte in cui punisce la diffamazione militare esclusivamente con la reclusione. La questione è stata rimessa dal giudice dell'udienza preliminare, investito della decisione sulla richiesta del PM di rinvio a giudizio, “epperçiò non chiamato a deliberare sulla responsabilità penale dell'imputato e, di conseguenza, sull'applicazione della sanzione penale astrattamente comminata dal legislatore”. Tali profili decisori, “in assenza di una richiesta di riti alternativi, competono al giudice del dibattimento”. Poiché la censura proposta concerne esclusivamente il trattamento sanzionatorio della diffamazione militare, “è da escludere che in questa fase processuale il giudice debba fare applicazione del frammento di norma censurato (ordinanza n. 56 del 2023)” e sia legittimato a sollevare questione di costituzionalità della norma che prevede la pena. “Per quanto non sia chiamato a pronunciarsi sulla responsabilità dell'imputato, il giudice dell'udienza preliminare è nondimeno tenuto a formulare una prognosi sulla ragionevole previsione di condanna” (art. 425, comma 3, cod. proc. pen.), “che, ove positiva, comporta il rinvio a giudizio, mentre, ove negativa, comporta una sentenza di non luogo a procedere. E l'eventuale sussistenza di cause di giustificazione o di cause di non punibilità rientra nel perimetro entro il quale il giudice dell'udienza preliminare è tenuto a formulare tale giudizio”. Pur non essendo tenuto a una decisione anticipata sull'applicabilità della causa di giustificazione dell'esercizio del diritto sindacale, il rimettente avrebbe dovuto “argomentare, in termini di non implausibilità, l'insussistenza dei presupposti per il riconoscimento della scriminante (sentenza n.

94 del 2023) e, di conseguenza, la rilevanza penale del fatto, sia pure nella limitata prospettiva della ragionevole previsione di condanna quale regola di giudizio dell'udienza preliminare”.

2.5. L'omessa previsione dell'avviso all'imputato della facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa nella sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo

La sentenza n. 128 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 420-*quater*, comma 4, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui non prevede che la sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato contenga l'avviso della sua facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa. Il rapporto di alternatività/complementarità della giustizia riparativa rispetto alla giustizia penale comporta che “la prima non si configuri come un procedimento incidentale o parallelo rispetto al procedimento penale di cognizione, diversi essendone gli attori, in parte, le finalità, l'oggetto”. La giustizia riparativa “si configura come un *post factum* che si sviluppa fuori del processo penale che resta largamente impermeabile ai contenuti della riparazione, salvo che, in caso di esito positivo, in relazione ai profili latamente commisurativi della pena”. La disciplina della giustizia riparativa “non richiede, infatti, alcun accertamento incidentale e sommario della responsabilità dell'imputato, proprio perché il relativo programma non postula affatto l'accertamento di una responsabilità penale”. Quanto alla pretesa disparità di trattamento con la previsione dell'avviso all'imputato reperibile, si è osservato che, “se la giustizia riparativa non è un procedimento speciale, incidentale (non riguardando la medesima regiudicanda del processo penale) o complementare, ma un programma di attività extraprocessuale, non procedimentale in senso processual-penalistico, né giurisdizionale, il cui esito riparativo può assumere rilevanza ai fini dell'attenuazione, della commisurazione o della concessione della sospensione condizionale della pena, l'omessa previsione normativa in uno specifico momento processuale (quello della sentenza *ex art. 420-quater* cod. proc. pen.) dell'avviso della facoltà di accedervi non può essere ritenuta idonea a violare il principio di eguaglianza e con esso il diritto di difesa, poiché si è al di fuori del procedimento penale e quindi dell'ambito di applicazione dell'art. 24 Cost., anche nella dimensione della cosiddetta autodifesa”. Né risulta superata la soglia dell'irragionevolezza manifesta poiché “la scelta del legislatore di non inserire l'avviso della facoltà di accesso alla giustizia riparativa tra i contenuti della sentenza *ex art. 420-quater*” è giustificata dal fatto che “è già prevista una serie di ipotesi in cui tale avviso viene dato, tanto all'indagato, prima, e all'imputato, poi, quanto alla persona offesa” (con l'informazione di garanzia, con l'avviso di fissazione dell'udienza a seguito della richiesta di archiviazione, con l'avviso di conclusione delle indagini preliminari, con l'avviso di fissazione dell'udienza preliminare, con il decreto che dispone il giudizio e con il decreto di citazione diretta a giudizio). Nella fase compresa tra l'avviso di fissazione dell'udienza preliminare e l'eventuale decreto di rinvio a giudizio, “l'imputato, sia pur irreperibile, dovrebbe già aver ricevuto l'avviso con altri atti notificati nella precedente fase delle indagini (...) e comunque lo riceverebbe in sede di rinvio a giudizio” (salvo che non venga pronunciata sentenza di non luogo a procedere); l'omessa previsione dell'avviso nella sentenza *ex art. 420-quater* “non compromette in alcun modo la facoltà dell'imputato di accedere alla giustizia riparativa, non essendo previsti termini perentori o scadenze”. Né si potrebbe equiparare l'omessa previsione dell'avviso della possibilità di accesso alla giustizia riparativa all'omessa previsione dell'avviso concernente la facoltà di accedere a un rito alternativo. La giurisprudenza della Corte (sentenze nn. 19 del 2020 e 201 del 2016), che ha dichiarato illegittime disposizioni che non prevedevano gli avvisi per l'accesso ai riti alternativi, “ha motivato sulla base di due presupposti, entrambi assenti nella fattispecie in esame: l'esistenza di un rito alternativo, con contenuto premiale; la previsione di un termine perentorio per la richiesta di ammissione, con perdita irrimediabile della facoltà di presentarla nell'ipotesi della sua inosservanza”. Invero, “la giustizia riparativa non è un rito alternativo per la definizione della responsabilità penale”; inoltre, “non si prevede alcun termine perentorio o scadenza processuale per la richiesta di ammissione da parte dell'imputato, tant'è che il programma può essere avviato in ogni stato e grado del procedimento”, anche nella fase dell'esecuzione o dopo l'esecuzione della pena. L'omessa previsione dell'avviso, “anche considerando i molteplici momenti informativi che scandiscono l'intero procedimento penale e l'assenza di termini perentori o di scadenze processuali per l'accesso, rientra nell'ambito delle scelte discrezionali del legislatore”. L'esito riparativo “può incidere su attenuanti, commisurazione della pena o concessione di benefici, ma nell'ambito dell'esercizio dei medesimi poteri discrezionali assegnati al giudice ai fini, proprio, del riconoscimento della circostanza attenuante della riparazione o del risarcimento del danno”.

In altri termini, l'esito riparativo può essere assunto dal giudice quale elemento di fatto successivo al fatto-reato ai fini dell'esercizio della discrezionalità nella commisurazione, attenuazione o sospensione della pena e rientra nella base cognitiva e valutativa allo stesso modo dell'elemento di fatto dell'avvenuto risarcimento. In tal senso, non sarebbe ipotizzabile sostenere l'obbligatorietà di un avviso sui potenziali effetti attenuanti (o anche commisurativi) di una circostanza quale quella, strutturalmente analoga all'esito riparativo, dell'intervenuto risarcimento del danno.

2.6. La preclusione al giudice dibattimentale del rilievo della speciale condizione di improcedibilità nei confronti dello straniero irregolare espulso prima dell'emissione del decreto che dispone il giudizio

La sentenza n. 187 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 13, comma 3-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui, nel disciplinare i rapporti tra l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione amministrativa dello straniero irregolare ed eventuali procedimenti penali pendenti a suo carico, dispone che, se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio, il giudice, acquisita la prova dell'avvenuta espulsione, pronuncia sentenza di non luogo a procedere. La sentenza n. 270 del 2019 ha già dichiarato illegittima la censurata disposizione, nella parte in cui non prevedeva, nei casi di decreto di citazione diretta a giudizio, la possibilità per il giudice di rilevare, anche d'ufficio, che l'espulsione dell'imputato straniero è stata eseguita prima dell'adozione del provvedimento che dispone il giudizio e che ricorrono tutte le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere. Era infatti contrario ai principi di uguaglianza e ragionevolezza escludere dall'ambito di applicazione del comma 3-*quater* proprio i reati meno gravi, per i quali non è prevista l'udienza preliminare nel passaggio dalla fase delle indagini preliminari a quella dibattimentale. La disciplina in esame integra "una sopravvenuta condizione di non procedibilità dell'azione penale per il reato commesso nel territorio dello Stato dall'immigrato irregolare che opera allorché l'esecuzione della sua espulsione (amministrativa) intervenga prima dell'emissione del provvedimento che dispone il giudizio". Tale "regola processuale, che rientra nell'ambito degli interventi normativi volti a un complessivo inasprimento della disciplina di contrasto all'immigrazione irregolare, non è volta a costituire una sorta di immunità dello straniero dalla giurisdizione, ma (...) è la risultante di un bilanciamento, operato dal legislatore, tra l'esigenza di limitare il rientro dell'immigrato irregolare nel territorio dello Stato una volta che l'espulsione è stata eseguita (stante anche la difficoltà concreta di dar seguito ai rimpatri forzati) e la necessità che i reati commessi dallo straniero nel territorio dello Stato siano puniti". Si tratta "di un'improcedibilità temporanea e sottoposta a una sorta di condizione risolutiva, nel senso che, se è poi violato l'obbligo di reingresso nel territorio dello Stato (...), si applica l'art. 345 cod. proc. pen. e l'azione penale torna a essere procedibile" (sentenza n. 129 del 2025). La disposizione censurata attiene ai "rapporti tra l'esecuzione dell'espulsione amministrativa e il procedimento penale pendente a carico dello straniero che ne sia destinatario, incentrata sugli istituti, previsti dagli artt. 13 e 17, del nulla osta giudiziario, dell'autorizzazione al reingresso dello straniero espulso per l'esercizio del diritto di difesa e dell'improcedibilità dell'azione penale per avvenuta espulsione". In particolare, nella fase precedente all'espulsione, quando lo straniero è sottoposto a procedimento penale e non si trova in stato di custodia cautelare in carcere, l'autorità amministrativa "deve richiedere il nulla osta all'autorità giudiziaria procedente in sede penale, che può negarlo solo in presenza di inderogabili esigenze processuali, valutate in relazione all'accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati in procedimenti per reati connessi, e all'interesse della persona offesa". Una volta concesso il nulla osta ed eseguita l'espulsione, se nel procedimento penale è già stato disposto il giudizio si applica l'art. 17 t.u. immigrazione, che consente allo straniero espulso di rientrare in Italia, se munito di un'autorizzazione, per il solo tempo necessario all'esercizio del diritto di difesa, ai fini della partecipazione al giudizio o del compimento di atti per i quali è necessaria la sua presenza. Qualora, "invece, non sia stato già instaurato il rapporto processuale, non essendo stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio o altro provvedimento equipollente, trova applicazione il comma 3-*quater* del medesimo art. 13, che impone al giudice di pronunciare sentenza di non luogo a procedere, non dando ulteriore corso al procedimento". L'ipotesi oggetto del giudizio *a quo* non è risultata sovrapponibile a quella decisa con la richiamata sentenza n. 270 del 2019. In quest'ultima, il *vulnus* è stato ravvisato nel fatto che il riferimento al "provvedimento che dispone il giudizio" implicava il necessario passaggio per l'udienza preliminare, non lasciando così la possibilità di pronunciare sentenza di non luogo a procedere nei casi in cui l'azione penale venisse esercitata mediante citazione diretta a giudizio e, quindi, mancasse

una fase di contraddittorio prima di arrivare davanti al giudice del dibattimento. Nel giudizio *a quo*, l'udienza preliminare si è invece ritualmente svolta. La previsione di una fase di contraddittorio processuale davanti all'organo giudicante giustifica il trattamento differenziato delle due situazioni a confronto, in quanto disomogenee. Non è risultato manifestamente irragionevole "che il legislatore, dovendo bilanciare, nell'esercizio della sua discrezionalità, le contrapposte esigenze di limitare il rientro dell'immigrato irregolare e di punire i reati commessi nel territorio dello Stato, abbia fissato nella emissione del decreto che dispone il giudizio il limite temporale oltre il quale l'atipica condizione di improcedibilità prevista dall'art. 13, comma 3-*quater*, (...) non può più essere rilevata". Tale scelta non è incoerente poiché vi è una sede processuale (l'udienza preliminare) idonea ad accertare in contraddittorio se si sia o meno verificata la condizione di improcedibilità. Una volta superato tale snodo processuale, "non può dirsi illogico che il legislatore abbia ritenuto prevalente l'interesse dello Stato a proseguire il processo, al fine di accertare la eventuale colpevolezza dell'imputato, anche ove questo sia stato espulso e allontanato dal territorio dello Stato, ritenendo a questo punto recessivo l'interesse a evitare il suo reingresso per il solo esercizio del diritto di difesa". In ogni caso, resta "fermo il potere del legislatore di individuare un diverso limite temporale". Anche nei casi in cui per il reato contestato sarebbe astrattamente possibile la citazione diretta a giudizio, qualora l'azione penale sia stata invece esercitata mediante richiesta di rinvio a giudizio, "l'udienza preliminare costituisce lo snodo processuale ragionevolmente individuato dalla disposizione censurata quale momento in cui l'organo giudicante è chiamato a verificare, nel contraddittorio, l'eventuale sussistenza della condizione di improcedibilità".

2.7. I procedimenti speciali alternativi al giudizio

2.7.1. Il giudizio abbreviato

2.7.1.1. La preclusione del rito per i delitti punibili con l'ergastolo, anche a seguito della contestazione di aggravanti a imputati tratti a giudizio immediato

La sentenza n. 2 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. (come introdotto dalla legge n. 33 del 2019), censurato, in riferimento agli artt. 3, 24, 27 e 111 Cost., nella parte in cui non ammette il giudizio abbreviato per i delitti punibili con l'ergastolo, anche a seguito della contestazione di aggravanti a imputati tratti a giudizio immediato. In linea generale, l'inapplicabilità del giudizio abbreviato ai reati punibili con l'ergastolo non è in sé irragionevole, né l'esclusione di alcune categorie di reati, come quelli punibili con l'ergastolo, in ragione della maggiore gravità di essi, determina un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri reati, trattandosi di situazioni non omogenee (ordinanza n. 163 del 1992). D'altra parte, la pena dell'ergastolo segnala un giudizio di speciale disvalore della figura astratta del reato che il legislatore, sulla base di una valutazione discrezionale, ha ritenuto di formulare. Al riguardo, la scelta di far dipendere l'accesso al giudizio abbreviato dalla sussistenza di una circostanza a effetto speciale esprime un giudizio di disvalore della fattispecie astratta marcatamente superiore a quello che connota la corrispondente fattispecie non aggravata. Ciò indipendentemente dalla sussistenza nel caso concreto di circostanze attenuanti, che potranno essere considerate dal giudice quando, in esito al giudizio, irrogherà la pena nel caso di condanna (sentenza n. 260 del 2020). Inoltre, il rimettente lamenta l'asserito peggiore trattamento che deriverebbe, per gli imputati di delitti cui consegue la pena detentiva perpetua in ragione della sussistenza di circostanze aggravanti, rispetto agli imputati di delitti puniti, nella loro ipotesi base, con l'ergastolo. La censura, pertanto, avrebbe dovuto appuntarsi sulla previsione che dispone la pena perpetua per i reati contestati nel giudizio *a quo*, giacché è proprio da tale previsione che deriva l'asserita disuguaglianza di trattamento sanzionatorio rispetto a fatti che si assumono più gravi. La preclusione dell'accesso al giudizio abbreviato costituisce, infatti, null'altro che il riflesso processuale della previsione edittale della pena dell'ergastolo per quelle ipotesi criminose (ordinanza n. 214 del 2021). Né la preclusione in parola può dirsi irragionevole dopo l'entrata in vigore dell'art. 442, comma 2-*bis*, cod. proc. pen., che attribuisce al giudice dell'esecuzione il potere di ridurre di un sesto la pena inflitta nel caso in cui la sentenza di condanna resa in esito allo svolgimento di un giudizio abbreviato non sia stata impugnata né dall'imputato né dal suo difensore. Il rimettente, nel lamentare il diverso trattamento sanzionatorio riservato a chi sia imputato di omicidio non aggravato rispetto a quello previsto per chi, imputato dello stesso delitto, si veda contestare anche una sola aggravante a effetto speciale, omette di considerare la specificità che assume il principio di proporzionalità della pena nel caso di omicidio (sentenza n. 197 del

2023). Tale delitto può essere connotato, nei casi concreti, da livelli di gravità notevolmente differenziati, con riguardo tanto al profilo oggettivo quanto a quelli soggettivi; in esso si manifesta con particolare evidenza la necessità di una graduazione anche significativa del trattamento sanzionatorio, e ciò consente di escludere anche il connesso profilo di violazione del principio di rieducatività della pena. Quanto, infine, all'argomento per cui, contrariamente a quanto richiesto dai principi del giusto processo, l'inammissibilità della richiesta di accesso al giudizio abbreviato sarebbe stata determinata senza un adeguato vaglio del GUP, si è osservato che, nell'impianto della riforma contenuta nella legge n. 33 del 2019, la preclusione all'accesso al giudizio abbreviato dipende solo nella fase iniziale dalla valutazione del PM sull'oggetto della contestazione. Tale valutazione è poi oggetto di puntuale vaglio da parte dei giudici che intervengono nelle fasi successive del processo ed è sempre suscettibile di correzione, quanto meno nella forma del riconoscimento della riduzione di pena connessa alla scelta del rito, come accade rispetto a ogni altro rito alternativo; questa affermazione vale anche per il giudizio immediato.

2.7.2. La sospensione del procedimento con messa alla prova

2.7.2.1. La connotazione sanzionatoria, la funzione premiale e la vocazione risocializzante dell'istituto

La sentenza n. 90 ha osservato che, “a differenza di altri istituti (quali le misure alternative alla detenzione, nonché la sospensione condizionale della pena), parimenti ispirati ad evitare la condanna ad una pena che possa essere percepita come non proporzionata e quindi tale da non favorire la risocializzazione del condannato (sentenza n. 146 del 2023), la messa alla prova disegna un percorso rieducativo e riparativo, alternativo al processo oltre che alla pena (...), che conduce, in caso di esito positivo, all'estinzione del reato (sentenza n. 146 del 2022). Dalla giurisprudenza costituzionale, peraltro, emerge un *favor* per la messa alla prova, in costanza della quale il processo è sospeso e la valutazione del giudice è fatta *in limine*, ossia prima dell'accertamento giudiziale sull'inculpazione”, con la conseguenza che “il programma di trattamento alternativo alla pena, cui si sottopone volontariamente l'imputato (sentenza n. 91 del 2018), inizia immediatamente senza la necessità di attendere la conclusione del processo e la pronuncia della sentenza. Per questa ragione, la messa alla prova coniuga la funzione premiale – derivante dalla circostanza che il suo positivo svolgimento determina per l'imputato le favorevoli conseguenze della declaratoria di estinzione del reato (sentenza n. 163 del 2022) – con una forte vocazione risocializzante: la risocializzazione del soggetto, infatti, si svolge in una fase anticipata (...) rispetto alla stessa celebrazione del processo e all'eventuale condanna a una pena condizionalmente sospesa, a una pena sostitutiva di una pena detentiva breve o, comunque, a una pena la cui esecuzione sia sostituita da una misura alternativa. Ciò indubbiamente comporta maggiori possibilità di esito positivo della prova con conseguente recupero dell'imputato, che viene affidato, senza ritardo, all'ente o al soggetto presso il quale svolgerà le sue prestazioni”. In secondo luogo, “la messa alla prova non implica una mera prognosi circa l'astensione dal commettere reati, bensì la valutazione in ordine all'idoneità del programma di trattamento, che – pur funzionale alla risocializzazione del soggetto – al contempo assume una innegabile connotazione sanzionatoria rispetto al fatto di reato (...). Il carattere sanzionatorio della messa alla prova è evidenziato, tra l'altro, proprio dalla prestazione del lavoro di pubblica utilità, che ne è una componente imprescindibile” (sentenze nn. 23 del 2025, 163 del 2022, 75 del 2020, 68 del 2019). “Le prescrizioni oggetto del programma trattamentale, inoltre, incidono in maniera significativa sulla libertà personale del soggetto che vi è sottoposto, tanto da doversi mantenere entro un rapporto di proporzionalità rispetto alla gravità del fatto commesso”. In virtù delle finalità specialpreventiva e risocializzante che deve perseguire, il trattamento è “ampiamente modulabile, tenendo conto della personalità dell'imputato e dei reati oggetto dell'imputazione”. Esso è determinato legislativamente “solo attraverso l'indicazione dei tipi di condotta che ne possono formare oggetto, rimettendone la specificazione (...) all'ufficio di esecuzione penale esterna e al giudice, con il consenso dell'imputato”.

2.7.2.2. Il presupposto applicativo del massimo edittale di pena previsto per reati di moderata gravità

La sentenza n. 90 ha evidenziato che “il criterio distintivo di identificazione dei reati, per i quali è possibile la messa alla prova, rimane affidato alla pena edittale nel massimo, senza considerare gli *accidentalia delicti*, né le aggravanti, né le attenuanti, quantunque ad effetto speciale (sentenza n. 146 del

2023)”. La messa alla prova “è prevista per reati di moderata gravità, rispetto ai quali l’ordinamento, per finalità di deflazione giudiziaria, sospende il processo in vista dell’eventuale estinzione del reato, sempre che l’imputato ne faccia richiesta, oggi anche su proposta del pubblico ministero (sentenza n. 139 del 2020), perseguendo così scopi specialpreventivi in una fase anticipata, in cui viene infranta la sequenza cognizione-esecuzione della pena, in funzione del raggiungimento della risocializzazione del soggetto (sentenza n. 91 del 2018)”.

2.7.2.3. La (illegittima) preclusione per il reato di piccolo spaccio

La sentenza n. 90 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., nella parte in cui non consentiva la sospensione del procedimento con messa alla prova per il reato di piccolo spaccio (o spaccio di lieve entità) previsto dall’art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990. Le ipotesi di reato a confronto – il piccolo spaccio e l’istigazione all’uso illecito di sostanze stupefacenti (art. 82, comma 1, del medesimo d.P.R.) – “attengono alla medesima materia e sono sostanzialmente omogenee sotto il profilo dell’oggettività giuridica, nonché della strutturazione come reati di pericolo astratto o presunto”. La *ratio* delle relative incriminazioni “è di combattere il mercato della droga, espellendolo dal circuito nazionale, per la tutela sia della salute pubblica (...), sempre più compromessa dalla diffusione delle sostanze stupefacenti, sia (...) della sicurezza pubblica e dell’ordine pubblico (...) negativamente incisi (...) dal prosperare intorno a tale mercato del fenomeno della criminalità organizzata (...), nonché a fini di tutela delle giovani generazioni (sentenza n. 333 del 1991). Tali fattispecie inoltre si iscrivono, entrambe, nell’ambito dei reati di pericolo astratto o presunto, nei quali – data la rilevanza dei beni giuridici tutelati – la soglia di punibilità è anticipata, non essendo richiesta, per il loro perfezionamento, la lesione di detti beni, bensì la mera esposizione a pericolo, che la legge presume sussistente nel caso di realizzazione delle condotte incriminate”. Tuttavia, mentre l’art. 82, comma 1, incrimina, alternativamente, l’istigazione pubblica, il proselitismo e l’induzione al consumo di stupefacenti, sanzionandoli con la detenzione da uno a sei anni di reclusione, oltre la multa, “il reato di spaccio di lieve entità, che un tempo costituiva una fattispecie attenuata rispetto al reato-base di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti e psicotrope, si delinea oggi quale illecito autonomo” (sentenze nn. 88 del 2023 e 223 del 2022) che, “per i mezzi, la modalità o le circostanze dell’azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, è di lieve entità (sentenza n. 43 del 2024) ed è punito con la pena della reclusione da sei mesi (diciotto in caso di non occasionalità della condotta) a cinque anni, oltre la multa”. L’art. 73, comma 5, “incrimina, quindi, un fatto di ridotta (o addirittura minima, secondo la sentenza n. 40 del 2019) offensività dei beni giuridici tutelati, allo scopo di mitigare il sistema repressivo dei reati in materia di stupefacenti”. Pur nella diversità sul piano della tipizzazione delle condotte – di induzione dei destinatari delle esortazioni al consumo di stupefacenti, da un lato, e di produzione, traffico e detenzione a fini di spaccio, ancorché di lieve entità, dall’altro – è riscontrabile “una similitudine di disvalore tra le due fattispecie”, attestata “dall’identità dei beni giuridici e dall’anticipazione della loro tutela penale; similitudine che rende priva di giustificazione la diversa disciplina per esse prevista con riferimento alla messa alla prova, soprattutto in considerazione della natura e delle finalità di detto istituto”. È risultato “irragionevole, e comunque foriero di disparità di trattamento, che, per la fattispecie meno grave tra le due poste a confronto (il piccolo spaccio), l’accesso alla messa alla prova sia precluso, mentre per quella più grave (l’istigazione all’uso illecito di sostanze stupefacenti) sia, in astratto, ammissibile. La maggiore severità del trattamento sanzionatorio denota, infatti, una condotta criminosa più grave; con la conseguenza che mentre la messa alla prova è riferita in generale, per scelta legislativa, ai reati di minore gravità, in materia di stupefacenti essa risulta preclusa proprio in ordine alla fattispecie che (...) presenta tratti di ridotta offensività, che segnano la sua marcata distanza dalle altre fattispecie di reato”. L’esclusione del piccolo spaccio dal perimetro applicativo della messa alla prova – derivata dall’innalzamento del massimo edittale da quattro a cinque anni di reclusione realizzato dal d.l. “Caivano” n. 123 del 2023 – “ha così determinato un’anomalia, ribaltando la scala di gravità tra le due figure criminose in comparazione, entrambe attinenti alla materia degli stupefacenti e preposte alla tutela dei medesimi beni giuridici, di cui incriminano la mera esposizione a pericolo. L’ipotesi meno grave è soggetta a un trattamento più rigoroso, sul versante considerato, ossia l’ammissibilità alla messa alla prova, con conseguente violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza”. Il sovvertimento della scala di disvalore segnata dalle comminatorie edittali è apparso “privo di giustificazione alla luce della finalità dell’istituto della messa alla prova e della funzione della fattispecie attenuata dello spaccio di lieve entità. Anzi, proprio la *ratio* su cui si fonda il comma 5 dell’art.

73 – ossia mitigare il sistema repressivo dei reati in materia di stupefacenti, in presenza di condotte che realizzano un’offesa attenuata all’interesse protetto e sono espressione di criminalità minore, propria di fasce marginali della società (sentenza n. 223 del 2022) – è particolarmente rispondente alle finalità risocializzanti, da un lato, e deflative, dall’altro, della messa alla prova”. Stante la particolare natura dello spaccio di lieve entità che “si traduce in un fatto pur sempre attinente alla produzione, al traffico e alla detenzione illeciti di sostanze stupefacenti, ma di limitata offensività e, soprattutto, indice di una ridotta pericolosità (sentenza n. 43 del 2024)”, la messa alla prova ben si presta al conseguimento dello scopo, costituzionalmente imposto dall’art. 27, terzo comma, della risocializzazione del soggetto. L’esclusione del piccolo spaccio dal perimetro applicativo della messa alla prova “frustrerebbe anche le finalità generali di deflazione giudiziaria per reati di contenuta gravità” perseguite dall’istituto (sentenza n. 139 del 2020). “Si è al cospetto, infatti, di un reato di minore gravità e di facile accertamento, soprattutto in riferimento alla fattispecie base non circostanziata – che viene in rilievo quale discrimine per l’accesso al beneficio della messa alla prova (sentenza n. 146 del 2023) – la cui condotta è caratterizzata, alla luce delle modifiche apportate dal decreto Caivano, oltre che dalla minima offensività, anche dall’occasionalità. È dunque un reato che ben si presta a una definizione alternativa del procedimento, con evidenti effetti deflattivi” (sentenze nn. 146 del 2022, 14 del 2020, 91 del 2018, 240 del 2015).

2.7.2.4. L’esclusione del favoreggiamento reale dall’ambito di applicazione dell’istituto

La sentenza n. 157 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell’art. 168-bis, primo comma, cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui non consente la sospensione del procedimento con messa alla prova in relazione al delitto di favoreggiamento reale (art. 379 cod. pen.). La disposizione è stata già ritenuta illegittima dalla sentenza n. 90 del 2025, limitatamente alla parte in cui non consentiva la sospensione del procedimento con messa alla prova per lo “spaccio di lieve entità” (art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990). In quel caso era stata ravvisata “un’irragionevole disparità di trattamento rispetto al reato di istigazione all’uso illecito di sostanze stupefacenti, punito con pena più elevata, per il quale, tuttavia, la messa alla prova è astrattamente ammissibile”. Pur sottolineando la “diversità sul piano della tipizzazione delle condotte”, si era rilevata “una similitudine di disvalore tra le due fattispecie”, attestata dall’identità dei beni giuridici e dall’anticipazione della tutela penale. Le ipotesi di reato a confronto attenevano alla medesima materia ed erano omogenee sotto il profilo dell’oggettività giuridica e della strutturazione come reati di pericolo, astratto o presunto. La diversità di trattamento aveva ribaltato la scala di gravità tra le due figure criminose, “entrambe attinenti alla materia degli stupefacenti e preposte alla tutela dei medesimi beni giuridici, di cui incriminano la mera esposizione a pericolo”. L’ipotesi meno grave era “soggetta a un trattamento più rigoroso, sul versante considerato, ossia l’ammissibilità alla messa alla prova, con conseguente violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza”. Tale sovvertimento della scala di disvalore era “privo di giustificazione e quindi lesivo dell’art. 3 Cost.”, alla luce della funzione della fattispecie attenuata dello spaccio di lieve entità, “la cui *ratio* – consistente nel mitigare il sistema repressivo dei reati in materia di stupefacenti, in presenza di condotte che realizzano un’offesa attenuata all’interesse protetto e sono espressione di criminalità minore, propria di fasce marginali della società (sentenza n. 223 del 2022) – è particolarmente rispondente alle finalità risocializzanti, da un lato, e deflative, dall’altro, della messa alla prova”. L’istituto si presta in primo luogo alla risocializzazione del soggetto, con particolare evidenza rispetto al reato di spaccio di lieve entità, che “si traduce in un fatto, pur sempre attinente alla produzione, al traffico e alla detenzione illeciti di sostanze stupefacenti, ma di limitata offensività e, soprattutto, indice di una ridotta pericolosità” (sentenza n. 43 del 2024). Quanto alla concorrente finalità deflattiva dell’istituto, il piccolo spaccio è “un reato di minore gravità e di facile accertamento, che ben si presta a una definizione alternativa del procedimento, con evidenti effetti deflattivi” (sentenze nn. 146 del 2022, 14 del 2020, 91 del 2018, 240 del 2015). Nel caso in esame, è stata invece esclusa la disparità di trattamento del favoreggiamento reale rispetto ai delitti di falsa testimonianza (art. 372 cod. pen.) e di induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all’autorità giudiziaria (art. 377-bis cod. pen.). Le fattispecie a confronto sono accomunate dal collegamento con lo svolgimento della funzione giudiziaria, ma si differenziano in modo sostanziale sul piano della tipizzazione delle condotte. Il delitto di falsa testimonianza, che punisce tre condotte alternative (affermare il falso, negare il vero ovvero tacere ciò che si sa) integra un reato di pericolo concreto, essendo sufficiente l’idoneità della condotta a trarre in errore il giudice. Il reato di induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all’autorità giudiziaria è un reato di evento,

in quanto per la sua consumazione è necessario che il destinatario della condotta effettivamente non renda dichiarazioni o renda dichiarazioni mendaci, ma anche di pericolo, non essendo necessario che ciò abbia influenzato il corso del procedimento. Nel favoreggiamento reale, che presuppone la previa commissione di un reato e il non aver concorso il soggetto attivo in esso, la condotta tipica consiste nell'aiutare taluno ad assicurare il prodotto, il profitto o il prezzo di un reato. Si tratta di un reato di pericolo, essendo sufficiente, ai fini della sua consumazione, "una qualsiasi azione od omissione obiettivamente idonea allo scopo, ossia a rendere definitivo, o almeno certo, il vantaggio che il reo abbia tratto dal reato, ancorché questo risultato non venga raggiunto". A fronte di tale "diversità sul piano della tipizzazione delle condotte", non è stata riscontrata una "similitudine di disvalore tra le fattispecie poste a raffronto, attestata dall'identità di materia, dalla medesimezza dei beni giuridici e dall'anticipazione della tutela penale degli stessi (e, dunque, dalla strutturazione delle fattispecie in questione come reati di pericolo)". Pur essendovi identità di materia e di anticipazione della soglia di tutela penale, si tratta di "fattispecie sostanzialmente disomogenee sotto il profilo dell'oggettività giuridica". I reati a confronto condividono unicamente il bene giuridico leso (l'amministrazione della giustizia), il quale tuttavia comprende fattispecie incriminatrici che, "pur presentando tratti comuni che ne giustificano la collocazione nella categoria dei delitti contro l'attività giudiziaria, non hanno carattere del tutto omogeneo" (sentenza n. 47 del 2010). La falsa testimonianza "tutela, nell'ambito del più generico interesse al regolare svolgimento dell'attività giudiziaria, lo specifico interesse alla correttezza delle decisioni giurisdizionali, che può essere turbato dal difetto di veridicità e completezza della prova testimoniale, anche in considerazione del ruolo primario da essa svolto nel sistema processuale". Il reato, quindi, "salvaguarda la genuinità della prova a garanzia del normale svolgimento del processo e del corretto accertamento giudiziale". Il delitto di induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria si colloca, "nell'ambito della più ampia categoria dei delitti contro l'attività giudiziaria, tra quelli volti a tutelare la correttezza dell'accertamento giudiziario di fatti, in tal caso costituenti reato, ponendosi a garanzia della genuinità delle dichiarazioni che confluiscono nel procedimento (solamente) penale in funzione probatoria". Anche in questa ipotesi, lo specifico bene protetto attiene alla formazione della prova nel processo penale, che riveste "un ruolo primario in relazione all'attuale modello di processo penale di tipo tendenzialmente accusatorio". Qualora l'induzione sia realizzata tramite violenza o minaccia, a tale offesa si aggiunge la lesione della libertà individuale del destinatario dell'indebita pressione, con conseguente configurazione della fattispecie in termini di reato plurioffensivo. Nel favoreggiamento reale, invece, "oggetto di tutela è l'interesse, non solamente a che non sia prestata ai rei una collaborazione diretta a far divenire definitivi i vantaggi acquisiti a mezzo del reato, ma anche, e soprattutto, ad assicurare la fruttuosità e la concreta eseguibilità della confisca, come dimostrato dal fatto che l'oggetto materiale della condotta tipica è individuato nel prodotto, profitto o prezzo del reato, ossia nelle cose che possono costituire oggetto della misura di sicurezza di cui all'art. 240 cod. pen.". Il favoreggiamento reale, quindi, "si colloca al di fuori delle fattispecie criminose poste a tutela della correttezza dell'accertamento e delle decisioni giudiziali", in cui confluiscono gli evocati *tertia comparationis*. La sostanziale eterogeneità delle norme incriminatrici, "sia per quanto attiene alla loro struttura, sia per quanto attiene ai beni giuridici tutelati", ha determinato "l'inidoneità dei *tertia comparationis* a fungere da termine di riferimento onde verificare la pretesa lesione del principio di uguaglianza" (sentenza n. 207 del 2017). Peraltro, il favoreggiamento reale non integra "un'offesa attenuata all'interesse protetto" e non è "espressione di criminalità minore", propria di "fasce marginali" della società. Né possono ritenersi frustrate le finalità generali di deflazione giudiziaria per reati di contenuta gravità, perseguite dall'istituto (sentenza n. 139 del 2020), poiché il favoreggiamento reale non configura, come il piccolo spaccio, "un reato di minore gravità e di facile accertamento". Quanto alla dedotta violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., "l'esclusione del delitto di favoreggiamento reale dall'ambito di applicazione della messa alla prova non frustra la finalità specialpreventiva dell'istituto". Rispetto a tale delitto, non "di limitata offensività" e nemmeno "indice di una ridotta pericolosità", la messa alla prova non si presta al conseguimento dello scopo, costituzionalmente imposto, di risocializzazione del soggetto in modo più efficace di altri istituti "parimenti ispirati ad evitare la condanna ad una pena che possa essere percepita come non proporzionata e quindi tale da non favorire la risocializzazione del condannato" (sentenza n. 146 del 2023).

2.7.2.5. La preclusione per il delitto di incendio boschivo colposo

La sentenza n. 191 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 168-bis, primo comma, cod. pen., impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non consente la

sospensione del processo con messa alla prova in relazione al delitto di incendio boschivo colposo (art. 423-*bis*, secondo comma, cod. pen.). La disposizione censurata delimita l'ambito applicativo della messa alla prova sia mediante il riferimento alla pena edittale massima del reato per cui si procede, sia mediante il rinvio all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen. in base al quale si applica il rito speciale della citazione diretta a giudizio a una serie di reati sanzionati con pena superiore alla soglia fissata dal citato art. 168-*bis*. In virtù del d.lgs. n. 150 del 2022, rientrano in tale novero anche fattispecie dolose, caratterizzate dalla semplicità dell'accertamento processuale ma punite con una pena edittale massima fino a sei anni di reclusione. La previsione per cui l'accesso all'istituto della messa alla prova è consentito per delitti dolosi più gravi, per limiti di pena minima e massima, non viola il parametro evocato. Rientra, infatti, "nella logica stessa della tecnica del rinvio mobile all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen. – tecnica comune nell'ordito del codice penale (sentenza n. 139 del 2025) – la possibilità che la messa alla prova sia consentita per fattispecie criminose il cui massimo edittale superi la soglia stabilita dal citato art. 168-*bis*". La determinazione dei limiti oggettivi di applicazione della sospensione del procedimento con messa alla prova mediante rinvio mobile è espressione "di una scelta di politica criminale di per sé non manifestamente irragionevole" (sentenze nn. 157 e 139 del 2025, 146 del 2023). Attiene all'ampia discrezionalità legislativa "fare uso della tecnica dell'individuazione (nominativa, o tramite richiamo ad altre disposizioni)" dei reati inclusi nella messa alla prova e rientra "nella logica del sistema penale che, nell'adottare soluzioni diversificate, vengano presi in considerazione determinati limiti edittali, indicativi dell'astratta gravità dei reati, ovvero determinati titoli di reato" (sentenza n. 207 del 2017). Nemmeno dalla natura colposa del reato di incendio boschivo è desumibile la denunciata irragionevolezza. L'istituto della messa alla prova ha "finalità risocializzanti e la colpa costituisce uno degli elementi di cui il legislatore può tener conto nel fissarne l'ambito applicativo". Tuttavia, esso "persegue anche finalità sanzionatoria e deflattiva". Il legislatore, "nella sua ampia discrezionalità, può ben valutare, oltre all'elemento soggettivo, altri fattori, come il bene giuridico tutelato, la condotta incriminata o il trattamento sanzionatorio", oltre al fatto che proprio il rilievo assegnato all'elemento soggettivo della colpa "attesta l'importanza del bene giuridico tutelato". Ciò non esclude in assoluto "che la tecnica normativa del rinvio a una norma che disciplina un diverso istituto possa, in taluni casi, creare insostenibili disparità di trattamento o condurre a risultati manifestamente sproporzionati rispetto a specifiche ipotesi di reato", che "risultano ammesse alla, o escluse dalla, messa alla prova in modo manifestamente incongruo rispetto al conseguimento delle finalità risocializzanti, da un lato, e deflative, dall'altro, proprie dell'istituto". Le fattispecie di reato elencate nell'art. 550, comma 2, "presentano elementi di notevole disomogeneità, tanto che è problematico individuarne un'univoca e coerente *ratio* ispiratrice" (sentenza n. 157 del 2025). Esse sono, "pur sempre, individuate per delimitare l'ambito applicativo di un istituto processuale – il rito speciale della citazione diretta a giudizio – avente natura e funzione non sovrapponibili a quelle sottese alla messa alla prova". A eventuali disarmonie di sistema derivanti da tale tecnica di individuazione la Corte può porre rimedio, come accaduto con la sentenza n. 90 del 2025, "valutando in concreto se il reato escluso dall'ambito applicativo dell'istituto e sottoposto al suo sindacato meriti invece di esservi ricompreso, in virtù della sua struttura e della sua oggettività giuridica, e anche mediante un'analisi comparativa con le fattispecie criminose incluse nell'elenco". La questione in esame riguardava però, in via astratta e generale, la legittimità della tecnica del rinvio mobile all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., che "costituisce una legittima forma di esercizio della discrezionalità del legislatore nella determinazione dei limiti oggettivi di applicazione della sospensione del procedimento con messa alla prova".

2.8. Il procedimento davanti al giudice di pace

2.8.1. L'inapplicabilità della causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto

L'ordinanza n. 219 ha dichiarato manifestamente inammissibili, in riferimento agli artt. 2, 24, 102 e 111 Cost., e manifestamente infondate, in relazione agli artt. 3, 25 e 27 Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* cod. pen., censurato nella parte in cui, nel prevedere una causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, non è applicabile anche nel procedimento davanti al giudice di pace. La pronuncia di rigetto fa seguito ad analoghe decisioni assunte con l'ordinanza n. 224 del 2021 e con la sentenza n. 120 del 2019 che hanno evidenziato come nel procedimento davanti al giudice di pace operi il diverso istituto regolato dall'art. 34 del d.lgs. n. 274 del

2000 che disciplina una causa di esclusione della procedibilità nei casi di particolare tenuità del fatto. Tanto premesso, si è ribadito che le ragioni che giustificano, sul piano del rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, l'alternatività degli istituti di cui citati artt. 131-*bis* e 34 “risiedono nelle connotazioni peculiari dei reati di competenza del giudice di pace e del procedimento innanzi a quest’ultimo rispetto ai reati di competenza del tribunale”. Il procedimento penale davanti al giudice di pace “configura un modello di giustizia non comparabile con quello davanti al tribunale, in ragione dei caratteri peculiari che esso presenta” (sentenza n. 426 del 2008; ordinanze nn. 28 del 2007, 415 e 228 del 2005). La previsione di un “rito orientato, più che alla repressione del conflitto sotteso al singolo episodio criminoso, alla sua composizione, oltre che a finalità deflative” e “le distinte aree applicative degli istituti in esame giustificano (...) la loro alternatività”. Non rilevano quali circostanze sopravvenute all’ordinanza n. 224 del 2021 il fatto che il giudice onorario di pace sarebbe divenuto stabile, nonché l’attribuzione allo stesso di maggiori competenze. Allo stesso modo, una diversa conclusione non deriva dalla considerazione dell’istituto della conferma dei magistrati onorari in servizio, disciplinato dall’art. 29 del d.lgs. n. 116 del 2017, come sostituito dalla legge n. 234 del 2021. Tale conferma, infatti, “non muta la natura onoraria dei magistrati confermati, né (...) modifica le connotazioni peculiari dei reati di competenza del giudice di pace e del procedimento davanti a quest’ultimo rispetto ai reati di competenza del tribunale”.

2.9. Il procedimento minorile

2.9.1. L’istituto della messa alla prova

2.9.1.1. La qualificazione come significativo strumento della giustizia minorile

“L’istituto della messa alla prova rappresenta, nell’ambito degli strumenti di adeguamento della risposta penale alle peculiari esigenze rieducative dell’imputato minore di età, uno strumento particolarmente qualificante, rispondendo, forse più di ogni altro, alle (...) finalità della giustizia minorile (sentenza n. 125 del 1995). La disciplina contenuta negli artt. 28 e 29 del d.P.R. n. 448 del 1988 prevede una particolare forma di *probation*, in forza della quale l’ordinamento rinuncia non solo all’esecuzione della pena, ma anche alla prosecuzione del processo e alla eventuale sentenza di condanna a fronte della partecipazione del minore imputato a un periodo di osservazione, trattamento e sostegno, stabilito nelle sue modalità dal giudice sulla base di un progetto predisposto dai servizi minorili dell’amministrazione della giustizia, in collaborazione con i servizi socio-assistenziali degli enti locali, cui il minore stesso si sottopone volontariamente. L’accesso all’istituto presuppone, al tempo stesso, un accertamento di responsabilità, sia pur provvisorio e allo stato degli atti, e la formulazione di un giudizio prognostico positivo sulla capacità del minore di avviare un percorso di rielaborazione critica dell’episodio criminoso, nonché di crescita e di reinserimento sociale. Il tratto qualificante dell’istituto è rappresentato dall’adozione di un progetto di intervento che si traduce in una serie di prescrizioni individualizzate e a contenuto variabile perché tarate sul profilo personologico del minore e sul contesto socio-familiare in cui questi è inserito”. La messa alla prova minorile “pertiene alla fase successiva all’esercizio dell’azione penale, ed elettivamente alla fase dell’udienza preliminare, in cui opera un giudice collegiale (composto da un magistrato togato e da due giudici onorari) particolarmente qualificato per l’indagine personologica sul minore deviante. Il relativo procedimento può essere avviato, pur in assenza di precise indicazioni normative, oltre che per iniziativa officiosa del giudice, su impulso delle parti (imputato e pubblico ministero) o anche dei genitori del minore o dei servizi minorili. L’ordinanza con cui il giudice si pronuncia sull’opportunità della messa alla prova contiene anche l’indicazione delle prescrizioni di cui si compone il progetto, già predisposto dai servizi minorili ai quali il minore è affidato sin dall’avvio del procedimento. L’esito positivo della messa alla prova conduce a una pronuncia di non luogo a procedere per estinzione del reato, mentre, in caso di mancato superamento della prova, il giudice provvede con ordinanza motivata, che determina la ripresa del processo dal momento in cui era stato sospeso”. Così la sentenza n. 8.

2.9.1.2. L’eterogeneità teleologica rispetto alla prova degli adulti

La sentenza n. 23 ha ribadito che il tratto qualificante dell’istituto della prova minorile “è rappresentato dall’adozione di un progetto di intervento che si traduce in una serie di prescrizioni

individualizzate e a contenuto variabile perché tarate sul profilo personologico del minore e sul contesto socio-familiare in cui questi è inserito (sentenza n. 8 del 2025)”. La Corte ha costantemente sottolineato “l’eterogeneità teleologica tra la messa alla prova del minore e quella dell’adulto, poiché quest’ultima ha un’innegabile componente sanzionatoria, mentre l’altra ha funzione esclusivamente rieducativa” (sentenze nn. 139 e 75 del 2020, 68 del 2019). “La diversità di funzione si manifesta nel contenuto della prova, giacché, a norma dell’art. 168-*bis*, terzo comma, cod. pen., la prestazione del lavoro di pubblica utilità è una condizione imprescindibile della prova dell’adulto, mentre l’art. 27 del d.lgs. n. 272 del 1989 non menziona il lavoro tra le prescrizioni obbligatorie del progetto di prova minorile”. Nella disciplina originaria, anteriormente all’introduzione del comma 5-*bis* dell’art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988 da parte del d.l. n. 123 del 2023 (su cui si è pronunciata la sentenza n. 8 del 2025), “la messa alla prova del minore, al contrario di quella dell’adulto, era svincolata da un rapporto di proporzionalità al reato per cui si procede, ed era infatti consentita a prescindere dalla gravità di questo, la quale si rifletteva soltanto sulla durata della prova”.

2.9.1.3. La permanente peculiarità ontologica della prova minorile nel mutato quadro normativo, caratterizzato dall’introduzione di reati ostativi

La sentenza n. 203 ha rammentato che, “in base all’originaria disciplina dell’istituto introdotto nel processo minorile con l’art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988 e finalizzato alla valutazione della personalità del minore al termine del periodo di prova, la sospensione del processo con messa alla prova (misura di cosiddetta *diversion* processuale) poteva essere disposta per qualunque tipo di reato, indipendentemente dalla tipologia e dalla pena astrattamente prevista, come anche dall’eventuale esistenza di precedenti penali, assumendo rilevanza il *quantum* della pena editale soltanto ai fini della durata del periodo di prova. Ciò ne delineava una radicale differenza rispetto alla sospensione del procedimento con messa alla prova prevista nel rito degli adulti (...): l’istituto contemplato nell’ambito del processo minorile, caratterizzato, appunto, dall’assenza di preclusioni ostative, costituiva la privilegiata soluzione alternativa alla condanna del minore, quale forma di intervento rieducativo innestato nella fase processuale. Peraltro, tanto nel caso di messa alla prova minorile (...) quanto nel caso di messa alla prova degli adulti (...) l’esito positivo della prova comporta l’estinzione del reato”. La disciplina della messa alla prova del minore “si è connotata, fin dalla sua introduzione nell’ordinamento, proprio per la finalità essenzialmente rieducativa e di reinserimento sociale, restando svincolata nell’*an* da un rapporto di proporzionalità rispetto alla gravità del reato per cui si procede, e affidata, nella prospettiva dell’adeguata protezione della gioventù di cui all’art. 31, secondo comma, Cost., alla sola discrezionalità del giudice dell’udienza preliminare del tribunale per i minorenni e dello stesso tribunale, cioè di un giudice collegiale caratterizzato dalla presenza di due componenti onorari, strutturalmente idoneo a valutare la personalità del minore” (sentenze nn. 23 e 8 del 2025, 139 del 2020). “Ciò non ha significato postulare un accesso generalizzato e indiscriminato dell’imputato minorenne alla messa alla prova, essendo il giudice investito, piuttosto, del delicato compito di rivolgere la sua indagine alla ricerca di elementi che gli consentano di valutare se sia adeguato il ricorso a detto istituto, al fine tanto della rieducazione e del positivo reinserimento del minore nella società, quanto dell’esigenza di assicurare la prevenzione del pericolo che questi commetta altri reati; elementi da individuarsi nel tipo di reato commesso, nelle modalità di attuazione di esso, nei motivi a delinquere, nei precedenti penali dell’imputato, nella sua personalità, nel suo carattere e in quanto altro di utile per la formulazione di tale giudizio”. La sentenza n. 8 del 2025 ha già rimarcato “la notevole portata innovativa dell’art. 28, comma 5-*bis*, del d.P.R. n. 448 del 1988 rispetto alla cornice normativa preesistente, rinvenendo in tale disposizione una presunzione *iuris et de iure* di gravità delle condotte integrative dei reati ivi contemplati, tale da impedire qualsiasi possibilità che il minore – al di là delle circostanze concrete delle condotte poste in essere e prescindendo dalla valutazione sulle sue effettive possibilità di recupero e di reinserimento sociale – venga sottratto al circuito processuale volto all’accertamento di responsabilità e, eventualmente, all’irrogazione della pena. Pur nel mutato quadro normativo permane, tuttavia, una eterogeneità teleologica tra la messa alla prova dell’adulto e quella del minore, giacché quest’ultima si radica e trova la sua ragion d’essere nelle finalità dell’art. 31, secondo comma, Cost., esprimendo una funzione eminentemente rieducativa, mentre la prima ha un’innegabile componente sanzionatoria” (sentenze nn. 23 del 2025, 139 e 75 del 2020, 68 del 2019). Invero, “il tratto qualificante dell’istituto è rappresentato dall’adozione di un progetto di intervento che si traduce in una serie di prescrizioni individualizzate e a contenuto variabile perché tarate sul profilo personologico del minore e sul contesto socio-familiare in cui questi è inserito”.

2.9.1.4. La funzione officiosa del giudice e la finalità rieducativa quali elementi caratterizzanti e distintivi rispetto alla disciplina prevista per gli adulti

“La messa alla prova nel processo minorile è caratterizzata, rispetto a quella introdotta nel 2014 per i procedimenti penali a carico degli adulti, da un significativo elemento differenziale: per gli adulti, infatti, la messa alla prova è ammessa solo per reati di ridotta gravità (...), postula la richiesta dell'imputato e, ove tale richiesta sia formulata nel corso delle indagini preliminari, il consenso del pubblico ministero (...), con ciò rendendo evidente la sua natura negoziale e la sua finalità deflattiva; nella messa alla prova minorile, al contrario, prevalgono nettamente la funzione officiosa del giudice (non avendo pari valore condizionante il consenso del minore imputato) e la finalità rieducativa. Sintetizzando la differenza portata dei due istituti, la sentenza n. 139 del 2020 (...) ha chiarito, da ultimo, che, quale istituto ad applicazione officiosa e illimitata, non condizionata cioè dalla richiesta dell'imputato, né dal consenso del pubblico ministero, né sottoposta a limiti oggettivi di pena edittale, la messa alla prova del minore evidenzia caratteristiche specularmente opposte a quella dell'adulto, poiché l'essenziale finalità rieducativa ne plasma la disciplina in senso rigorosamente personologico, estraneo ogni obiettivo di deflazione giudiziaria”. Così la sentenza n. 8.

2.9.1.5. L'opzione legislativa per l'udienza preliminare quale primo momento di accesso all'istituto, tenuto conto delle competenze interdisciplinari possedute dal giudice collegiale

“Quale istituto puramente educativo, la messa alla prova del minore è sottratta alla negoziazione tra le parti, non richiedendo il consenso del minore, né del pubblico ministero, ed è rimessa alla discrezionalità del giudice” (sentenze nn. 139 del 2020 e 125 del 1995). “Il giudice della prova minorile deve perciò avere le competenze interdisciplinari necessarie alle valutazioni personologiche richieste dalla finalità educativa dell'istituto, e non è quindi irragionevole che, a differenza della prova dell'adulto, la quale può essere disposta anche in fase di indagini preliminari *ex art. 464-ter* cod. proc. pen., la prova del minore possa essere disposta solo più avanti, in udienza preliminare, laddove il giudice è un collegio integrato dagli educatori”. D'altronde, “la finalità essenzialmente rieducativa della messa alla prova minorile si oppone a un'eccessiva anticipazione procedimentale delle relative valutazioni, sicché l'opzione legislativa di escludere la messa alla prova del minore durante le indagini preliminari e di fissare nell'udienza preliminare il primo momento utile per l'accesso all'istituto corrisponde ragionevolmente all'esigenza di assicurare che le relative valutazioni siano esercitate su un materiale istruttorio sufficientemente definito, oltre che da un giudice strutturalmente idoneo ad apprezzarne tutti i riflessi personalistici (...). La difformità di soluzioni negoziali-deflative rispetto agli obiettivi educativi del processo minorile – difformità che ha giustificato l'esclusione da tale processo anche dell'istituto del patteggiamento” (sentenze nn. 272 del 2000 e 135 del 1995) – “si oppone all'esportazione in ambito minorile dell'anticipazione della prova alla fase delle indagini preliminari. La prova anticipata, infatti, per la disciplina dell'*art. 464-ter* cod. proc. pen., è una prova negoziale e patteggiata, basata su un accordo di convenienza tra l'indagato adulto e il pubblico ministero, secondo un indirizzo di politica legislativa cui non sono estranee finalità generali di deflazione giudiziaria per reati di contenuta gravità, il che non è replicabile per la messa alla prova del minore, poiché l'essenziale finalità rieducativa ne plasma la disciplina in senso rigorosamente personologico, estraneo ogni obiettivo di deflazione giudiziaria”. Così la sentenza n. 23.

2.9.1.6. La non retroattività della preclusione introdotta per gli imputati di violenza sessuale, individuale e di gruppo, aggravata

La sentenza n. 8 ha dichiarato inammissibili, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'*art. 28, comma 5-bis*, del d.P.R. n. 448 del 1988 (aggiunto dal d.l. n. 123 del 2023), censurato, in riferimento all'*art. 31, secondo comma, Cost.*, nella parte in cui esclude l'accesso all'istituto della sospensione del processo con messa alla prova per i minori di età imputati di violenza sessuale, individuale e di gruppo, aggravata. Le questioni difettano di rilevanza, poiché la norma censurata deve ritenersi non applicabile ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore della novella (15 novembre 2023). L'evidente implicazione sostanziale dell'istituto, che opera come causa di estinzione del reato e perciò incide sulla punibilità della persona, comporta infatti la sua inerenza all'alveo costituzionale del principio di legalità penale sostanziale enunciato dall'*art. 25, secondo comma, Cost.*, e dunque la necessaria applicabilità ad esso del regime temporale di irretroattività della legge penale sfavorevole di cui al

medesimo articolo nonché di cui all'art. 7 CEDU. In proposito, non può essere utilmente richiamata la sentenza n. 240 del 2015 secondo cui l'istituto, pur avendo effetti sostanziali – perché dà luogo all'estinzione del reato – è connotato comunque da un'intrinseca dimensione processuale e dunque si giustifica la scelta legislativa di parificare la disciplina del termine per la richiesta, senza distinguere tra processi in corso e processi nuovi. Il caso della disposizione censurata è diverso, poiché essa interviene sull'istituto della sospensione del processo minorile con messa alla prova – già operante con riconosciuta idoneità al perseguimento del recupero del minore sin dal 1988 e applicabile a tutti i reati, senza esclusione alcuna –, precludendone in radice, e con effetto retroattivo, la fruibilità ove l'imputazione riguardi i reati specificamente individuati. Per il fatto di precludere, per tali reati, la possibilità di un esito processuale alternativo all'eventuale riconoscimento di responsabilità e alla conseguente irrogazione della pena detentiva per il minore, detta disposizione incide direttamente sulla disciplina sostanziale di quelle fattispecie di reato, configurando indubitabilmente un regime più gravoso di quello vigente al momento della commissione dei fatti. L'applicazione ai giudizi pendenti del regime legislativo sopravvenuto lederebbe certamente la tutela dell'affidamento legittimamente sorto negli imputati con riguardo al complessivo regime sanzionatorio applicabile ai reati commessi. Di conseguenza, la norma non può essere assoggettata al principio *tempus regit actum*, ma deve essere ricondotta nell'ambito di operatività del principio di irretroattività della norma penale sfavorevole che, a differenza di quello di retroattività della *lex mitior*, ha valore assoluto e non è soggetto a bilanciamento con eventuali controinteressi (sentenze nn. 65 del 2019 e 236 del 2011). In altre parole, la conclusione cui è pervenuta la giurisprudenza costituzionale, per la quale le modifiche normative peggiorative che incidono sulla "qualità" della pena ricadono nel cono di tutela dell'art. 25, secondo comma, Cost., a prescindere dalla collocazione "topografica" della norma incisa, si impone a maggior ragione anche per le modifiche inerenti alle condizioni di accesso alla sospensione del processo con messa alla prova del minore. La disposizione censurata, infatti, non determina un semplice mutamento *in peius* della "qualità" della pena da eseguire, ma un effetto negativo ancora più radicale, eliminando la possibilità di accedere a un istituto atto a determinare l'estinzione del reato e a escludere quindi l'applicazione di qualsiasi pena (tenuto conto anche del fatto che alle prescrizioni inerenti al programma cui il minore deve essere sottoposto non può essere ascritta alcuna funzione sanzionatoria, ma solo di promozione del percorso rieducativo del minore: sentenza n. 68 del 2019). Non può dubitarsi, pertanto, che la preclusione all'accesso alla messa alla prova del minore comporti una radicale alterazione peggiorativa del trattamento riservato all'imputato di cui il giudice competente ritenga sussistente la responsabilità, perché esclude la possibilità di garantire la fuoriuscita del minore dal circuito processuale e di addivenire, in caso di esito positivo della prova, alla declaratoria di estinzione del reato e alla mancata irrogazione della pena detentiva. La norma censurata configura, per i reati ivi considerati, una presunzione *iuris et de iure* di gravità delle relative condotte, tale da impedire che il minore – al di là delle circostanze concrete delle condotte poste in essere e della valutazione sulle sue effettive possibilità di recupero e reinserimento sociale – venga sottratto al circuito processuale volto all'accertamento di responsabilità e, eventualmente, all'irrogazione della pena.

2.9.1.7. L'inapplicabilità ai minori imputati dei delitti aggravati di violenza sessuale e di violenza sessuale di gruppo, salva l'ipotesi (introdotta con sentenza di accoglimento) in cui ricorra l'attenuante dei casi di minore gravità

La sentenza n. 203 ha definito diverse questioni, sollevate in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost., aventi ad oggetto l'art. 28, comma 5-bis, del d.P.R. n. 448 del 1988 che esclude l'applicabilità delle disposizioni relative alla sospensione del processo e messa alla prova del minore, contenute nel precedente comma 1, a taluni delitti specificamente indicati, tra cui la violenza sessuale e la violenza sessuale di gruppo (artt. 609-bis e 609-octies cod. pen.) aggravate ai sensi dell'art. 609-ter. L'esito è stato di rigetto per ciò che attiene all'esclusione delle predette fattispecie di reato e di accoglimento per l'ipotesi in cui ricorra l'attenuante dei casi di minore gravità. La disposizione impugnata è stata introdotta dal d.l. n. 123 del 2023 che reca "un complesso di norme accomunate dall'obiettivo di fronteggiare situazioni di disagio e degrado giovanili e, al contempo, di contrastare la criminalità minorile, in risposta a episodi delittuosi di particolare gravità, perpetrati da minori in danno di minori nel territorio del comune di Caivano" (sentenza n. 90 del 2025). Tanto premesso, "anche nella materia del diritto penale minorile – nella quale la funzione rieducativa della pena acquisisce un ruolo di speciale preminenza, alla luce dell'art. 31, secondo comma, Cost." (sentenze nn. 23 del 2025, 231 del 2021, 139

del 2020, 263 e 68 del 2019, 90 del 2017, 125 del 1995) – non può negarsi “un margine di discrezionalità al legislatore nella individuazione dei requisiti di accesso agli strumenti di *diversion* processuale, anche in funzione della particolare rilevanza del bene giuridico protetto; ciò sempre che la reazione sanzionatoria al reato commesso, e prima ancora lo stesso procedimento penale, conservino in ogni caso quella speciale vocazione a favorire la rieducazione del minore che caratterizza il volto costituzionale del diritto penale minorile”. A fronte di reati “gravemente lesivi dei diritti delle persone offese, tanto più quando siano anch’esse minorenni, non può considerarsi irragionevole la scelta del legislatore di prevedere in ogni caso lo svolgimento di un processo, secondo regole specificamente calibrate sulle esigenze del minore imputato, nell’ottica general preventiva di approntare una risposta dissuasiva rispetto a determinate forme di criminalità minorile”. La determinazione legislativa di escludere la sospensione del processo con messa alla prova del minore per i reati di cui agli artt. 609-*bis* e 609-*octies*, ove aggravati ai sensi dell’art. 609-*ter*, non può essere perciò censurata. L’esclusione dalla messa alla prova “è stata infatti circoscritta, con formulazione tassativa, a reati certamente gravi, spesso commessi (...) da minori in danno di minori”, sicché la disposizione “non equivale ad arbitrio, potendo comunque razionalmente giustificarsi in relazione alle finalità perseguite e risultando i mezzi prescelti non manifestamente sproporzionati rispetto alle finalità” (sentenza n. 46 del 2024). Non sono nemmeno fondate le censure di irragionevole disparità di trattamento rispetto ad altri reati che, invece, consentono la messa alla prova. Il giudizio comparativo evoca quali termini di raffronto le cornici edittali di fattispecie di reato, asseritamente più gravi, non contemplate dall’art. 28, comma 5-*bis*; si tratta, però, di elementi che non evidenziano profili di omogeneità tra i delitti in comparazione, ove si consideri che la scelta del legislatore è stata ispirata “dall’apprezzamento delle specifiche esigenze di contrasto di alcune condotte più frequenti di criminalità minorile, lesive (...) della libertà sessuale delle vittime”. La norma è risultata invece manifestamente irragionevole e sproporzionata nella parte in cui collocava tra i reati ostativi alla messa alla prova la violenza sessuale aggravata, anche quando si verta nei casi di minore gravità. Avendo il comma 5-*bis* dell’art. 28 delineato “una presunzione *iuris et de iure* di gravità delle condotte integrative dei reati contemplati, appare irragionevole che la preclusione operi allorché si configura la circostanza attenuante a effetto speciale del fatto di minore gravità (...), astrattamente riferibile anche alle ipotesi circostanziate previste dall’art. 609-*ter* (...) in rapporto al grado di compromissione del bene giuridico tutelato, alle modalità esecutive e alla considerazione globale del fatto. L’astratta prognosi legislativa, in senso negativo sulle effettive possibilità di recupero e di reinserimento sociale del minore attraverso il percorso della sospensione del processo con messa alla prova (...), frustra in modo manifestamente irragionevole la *ratio* posta a fondamento della circostanza attenuante in parola”. Si tratta, infatti, di un’attenuante che “si pone proprio quale temperamento degli effetti della concentrazione in un unico reato di comportamenti, tra loro assai differenziati, che comunque incidono sulla libertà sessuale della persona offesa, e della conseguente diversa intensità della lesione dell’oggettività giuridica del reato” (sentenze nn. 91 del 2024, 106 del 2014, 325 del 2005). La medesima ricostruzione interpretativa del denunciato art. 28, comma 5-*bis*, “quale disposizione ispirata dalla intenzione del legislatore di escludere la messa alla prova minorile in relazione a fattispecie criminose che destano un particolare allarme sociale, lascia la stessa sprovvista di ragionevole giustificazione quanto alle ipotesi di gravità significativamente inferiore a quella normalmente associata alla realizzazione di un fatto conforme alla figura astratta. L’irragionevolezza nasce dal fatto che, per le violenze sessuali di minore gravità, il terzo comma dell’art. 609-*bis* cod. pen. prevede la possibilità di diminuire la pena in misura particolarmente significativa, ossia fino a due terzi. A tale significativo riconoscimento della minore gravità del fatto a livello penale sostanziale non corrisponde un’adeguata, diversa considerazione della stessa condotta con riguardo all’istituto della sospensione del processo con messa alla prova. La valvola di sicurezza fornita dal terzo comma dell’art. 609-*bis* cod. pen., quindi, ben può valere come segno di confine oltre il quale risulta superata la soglia della manifesta irragionevolezza in conseguenza della mancata previsione della facoltà del giudice minorile di disporre la sospensione del processo con messa alla prova sulla base di una valutazione individualizzata della personalità del minore, funzionale alle esigenze del suo recupero e della sua risocializzazione. Un imperativo di coerenza, per linee interne al sistema, esige, allora, che tale specificità venga riconosciuta anche nell’ambito dell’istituto della messa alla prova”. La coeva sentenza n. 202 del 2025 ha giudicato illegittimo l’art. 609-*octies*, nella parte in cui non prevedeva che, anche con riguardo al delitto di violenza sessuale di gruppo, nei casi di minore gravità la pena fosse diminuita in misura non eccedente i due terzi. Pertanto, l’art. 28, comma 5-*bis*, del d.P.R. n. 448 del 1988 è stato dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 3 Cost., nella parte in cui prevedeva che le disposizioni del

precedente comma 1 non si applicassero ai delitti puniti dagli artt. 609-*bis* e 609-*octies* cod. pen., aggravati ai sensi dell'art. 609-*ter*, anche quando ricorresse l'attenuante dei casi di minore gravità.

2.9.1.8. La prova “semplificata”

i) La collocazione sistematica dell'istituto quale inedita forma di diversion

La sentenza n. 23 ha rimarcato “la novità dell'istituto” della prova minorile “semplificata”. Rubricato “percorso di rieducazione del minore”, l'art. 27-*bis* del d.P.R. n. 448 del 1988 “contempla un'inedita forma di rottura della sequenza reato-pena (*diversion*); la diversione avviene con l'estinzione del reato per l'esito positivo di un programma, sicché trattasi di una prova, anche se di connotati peculiari”. L'art. 27-*bis* “si colloca tra l'art. 27, che disciplina la sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto, e l'art. 28, che prevede la prova minorile tradizionale, evidenziandosi così una sorta di progressione, all'interno della quale il nuovo istituto sta a metà strada tra la definizione anticipata per irrilevanza del fatto, massimamente favorevole al minore, e la definizione anticipata per messa alla prova, più esigente verso il giovane. Invero, la sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto può essere pronunciata, già durante le indagini preliminari, qualora il fatto-reato sia tenue e la condotta occasionale, senza necessità di un impegno del minore, ma solo perché l'ulteriore corso del procedimento ne pregiudicherebbe le esigenze educative. Viceversa, la messa alla prova non può essere disposta nel corso delle indagini preliminari e consiste in un'osservazione dinamica della personalità del minore per un periodo non breve (di regola fino a un anno, o fino a tre per i titoli di reato più gravi), nell'ambito della quale l'imputato è affidato ai servizi minorili, e deve attuare il progetto di intervento elaborato dagli stessi”. Confrontato con la prova di cui all'art. 28, il percorso rieducativo di cui all'art. 27-*bis* “assume i tratti di una prova semplificata”. La semplificazione “non consiste soltanto nell'inferiore durata del programma di reinserimento (fino a otto mesi), ma riflette anche il meno intenso coinvolgimento dei servizi minorili, giacché l'impulso alla redazione del programma non spetta ad essi, ma alla difesa. Oltre che semplificata, la messa alla prova di nuova istituzione risulta altresì anticipata, essendone prevista l'attivazione durante la fase delle indagini preliminari, a differenza di quanto accade per la prova minorile ordinaria”. Emerge, inoltre, “un tratto negoziale della prova anticipata, che, a differenza della normale prova minorile, non è uno strumento ad impulso del giudice, ma una forma diversiva proposta da una parte (il pubblico ministero) ed eventualmente accettata dall'altra (il minore), al giudice restando affidato, oltre ovviamente al controllo di cui all'art. 129 del codice di procedura penale, un mero vaglio esterno”.

ii) L'(illegittima) individuazione quale giudice competente del giudice per le indagini preliminari, in luogo del giudice dell'udienza preliminare

La sentenza n. 23 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 31, secondo comma, Cost., dell'art. 27-*bis*, comma 2, del d.P.R. n. 448 del 1988 (inserito dal d.l. n. 123 del 2023), nella parte in cui indicava “giudice per le indagini preliminari”, anziché “giudice dell'udienza preliminare, ai sensi dell'art. 50-*bis*, comma 2, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario)”. La messa alla prova, quale istituto di protezione della gioventù, ha lo scopo primario di favorire l'uscita del minore dal circuito penale, attraverso una riflessione critica sul vissuto e sulla condotta del giovane, in mancanza della quale diverrebbe mezzo di pura deflazione, tra l'altro stimolando, per una sorta di eterogenesi dei fini, calcoli opportunistici dell'indagato minorenni. Al perseguimento di questo delicato obiettivo sono funzionali la composizione pedagogicamente qualificata dell'organo giudicante e il sostegno continuo dei servizi minorili, in difetto dei quali la prova del giovane non raggiunge la finalità costituzionale, piegandosi verso la logica, completamente diversa, dell'istituto per adulti. La norma censurata, nel testuale riferimento al “giudice per le indagini preliminari”, non poteva prestarsi ad alcuna interpretazione adeguatrice, poiché il GIP minorile, a norma dell'art. 50-*bis*, comma 1, del r.d. n. 12 del 1941, è giudice singolo, privo della componente onoraria esperta. Risultava evidente che la dizione dovesse essere sostituita con quella di “giudice dell'udienza preliminare”, cioè l'organo che, ai sensi del comma 2 dello stesso art. 50-*bis*, è composto, oltre che dal magistrato, da due giudici onorari esperti. Di conseguenza, ogni indicazione del “giudice”, contenuta nei commi dell'art. 27-*bis* del d.P.R. n. 448 del 1988 successivi al comma 2, deve essere intesa come riferimento al giudice dell'udienza preliminare.

iii) L'interpretazione adeguatrice della relativa disciplina (il ruolo dei servizi minorili e socio-sanitari; la proposta del PM; il termine di deposito del programma rieducativo; la modifica o integrazione giudiziale del programma; l'oggetto della prova)

La sentenza n. 23 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27-*bis* del d.P.R. n. 448 del 1988 (inserito dal d.l. n. 123 del 2023), impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 31, secondo comma, Cost., in quanto non sarebbero garantiti gli elementi conoscitivi indispensabili per valutare la congruità del programma rieducativo rispetto agli specifici fini del processo penale minorile e, nell'elaborazione del programma di reinserimento, nella relativa ammissione e nella valutazione dell'esito, la marginalizzazione del ruolo dei servizi minorili e l'assenza di esperti educatori all'interno dell'organo giudicante impedirebbero una compiuta ponderazione delle esigenze di risocializzazione del minore. Invero, la norma censurata si presta a un'interpretazione costituzionalmente orientata che garantisce la presenza costante della struttura pubblica a fianco del minore in prova. La previsione dell'informativa dei servizi al giudice, circa l'interruzione o mancata adesione del minore al percorso rieducativo, postula che il minore stesso sia seguito dai servizi fin dall'inizio della prova e durante il suo svolgimento. Il comma 1 precisa che i servizi minorili devono sempre essere sentiti in merito al programma di reinserimento, che deve essere redatto in collaborazione anche con essi. Il giudice, allorché deve valutare l'esito del percorso rieducativo, provvede sulla base della relazione conclusiva trasmessa dai servizi, come accade per la prova minorile ordinaria. All'indicazione del GUP quale organo incaricato dell'ammissione del minore al percorso di reinserimento corrisponde la qualificazione della proposta del pubblico ministero come atto di esercizio dell'azione penale. Anche se la norma censurata fa un riferimento temporale generico (durante le indagini preliminari), essa deve interpretarsi nel senso che la proposta del PM possa intervenire solo quando sia definito il contesto del fatto-reato e il quadro esistenziale del minore, quando cioè sia possibile valutare, non soltanto che “i fatti non rivestono particolare gravità”, ma anche che non sia possibile chiedere la sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto. Il tenore letterale della norma conferma tale interpretazione laddove si riferisce al minore come imputato e parla di conseguente sospensione del processo e di eventuale estinzione del reato per sentenza. La restituzione degli atti al PM, per ingiustificata interruzione ed esito negativo del percorso rieducativo, non è una restituzione funzionale all'esercizio dell'azione penale (già avvenuto e irretrattabile), ma una restituzione finalizzata a un nuovo impulso processuale sulla medesima imputazione (un'eventuale richiesta di giudizio immediato). Nell'ipotesi in cui la proposta del PM, integrando l'esercizio dell'azione penale, postuli un'indagine adeguata sulla consistenza del fatto-reato e sulle condizioni esistenziali del minore, la norma censurata non può essere interpretata isolatamente dagli artt. 6 e 9 dello stesso d.P.R., che impongono il coinvolgimento dei servizi minorili e dei servizi socio-sanitari da parte dell'autorità giudiziaria e gli accertamenti sulla personalità del minore a iniziativa del PM e del giudice. Inoltre, la clausola “senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica” non può interpretarsi come riferita all'impiego ordinario dei servizi minorili già previsto dalla legge, ma soltanto a eventuali forme straordinarie di impegno degli operatori. Anche la contrazione procedimentale determinata dalla brevità del termine di deposito del programma rieducativo è suscettibile di adeguamento interpretativo. Il comma 2 dell'art. 27-*bis* prescrive che il deposito del programma deve avvenire entro sessanta giorni; in realtà il termine può intendersi ordinario, perché, ai sensi dell'art. 173 cod. proc. pen. – applicabile al procedimento minorile per effetto del rinvio *ex* art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 448 del 1988 –, in difetto di un'espressa previsione decadenziale, il termine è prorogabile. Se, per giustificate ragioni, non riesce a rispettare tale termine e necessita di altro tempo per redigere il programma rieducativo, la difesa del minore può ottenere una proroga dal PM, che può concederla in funzione della sollecitazione rivolta alla difesa affinché integri un programma lacunoso. Riguardo alla valutazione di congruità del percorso di reinserimento, prescritto per l'eventuale ammissione alla prova, l'omessa previsione della facoltà del giudice di integrare o modificare il programma rieducativo si presta a una correzione interpretativa: al giudice non è precluso disporre integrazioni o modifiche del progetto di intervento, potendoli fare in modo unilaterale, senza consultare le parti e i servizi. Infine, per quanto riguarda l'oggetto della prova, sebbene il comma 1 dell'art. 27-*bis* sembri privilegiare la prestazione di attività lavorativa da parte del minore, tanto da far salvo il “rispetto della legislazione in materia di lavoro minorile”, il tenore della norma consente un'interpretazione conforme all'art. 31, secondo comma, Cost. in quanto, tra le “altre attività a beneficio della comunità di appartenenza” indicate, possono annoverarsi anche attività non strettamente lavorative, ma di carattere socio-relazionale, in modo non dissimile da quanto accade nella prova minorile ordinaria. In più, il

sistema giuridico minorile contiene previsioni di salvaguardia estensibili per analogia, di modo che, anche per gli eventuali impegni lavorativi oggetto della prova semplificata, vale la cautela che non devono mai compromettere i percorsi educativi in atto. Oltre ai descritti adeguamenti interpretativi, il nuovo istituto non preclude ulteriori percorsi procedimentali, incluso quello della messa alla prova ordinaria.

2.10. L'esecuzione penale

2.10.1. L'incompatibilità costituzionale di rigidi automatismi nella materia dei benefici penitenziari e la necessità di una valutazione individualizzata

La sentenza n. 24 ha richiamato “il criterio costituzionalmente vincolante che esclude rigidi automatismi e richiede sia resa possibile invece una valutazione individualizzata e caso per caso nella materia dei benefici penitenziari (...) giacché ove non fosse consentito il ricorso a criteri individualizzanti l'opzione repressiva finirebbe per relegare nell'ombra il profilo rieducativo” (sentenze nn. 56 del 2021, 253 del 2019, 149 del 2018, 257 del 2006, 436 del 1999).

2.10.2. L'obiettivo della disciplina penitenziaria di assicurare in via primaria il rapporto del minore con la madre condannata, in attuazione dei principi della finalità rieducativa della pena e del minimo sacrificio necessario della libertà personale

La sentenza n. 52 ha evidenziato che “le misure oggi previste dalla legge sull'ordinamento penitenziario in favore delle madri condannate sono il frutto di una graduale evoluzione normativa (sentenze nn. 219 del 2023 e 239 del 2014). “Tratto caratteristico di tale evoluzione è stato l'obiettivo di assicurare in via primaria il rapporto del minore con la madre” (sentenza n. 17 del 2017). “Il risultato è, oggi, un sistema penitenziario che – parallelamente a quanto accade nel settore delle misure cautelari personali, ispirato ad analoghi principi – offre una tutela particolarmente avanzata degli interessi del minore la cui madre sia stata condannata, garantendo di regola al bambino di età non superiore ai dieci anni la possibilità di continuare ad essere accudito direttamente dalla mamma presso la propria abitazione o in altro luogo idoneo, salvo che la madre stessa risulti socialmente pericolosa o (...) sussista un concreto pericolo di fuga. Al tempo stesso, un sistema siffatto invero in misura particolarmente pregnante i principi della finalità rieducativa e del minimo sacrificio necessario della libertà personale” (sentenze nn. 30 e 24 del 2025, 84 del 2024, 22 del 2022), che, ai sensi degli artt. 27, terzo comma, e 13 Cost., “devono orientare l'azione del legislatore, dell'amministrazione penitenziaria e del potere giudiziario rispetto all'esecuzione della pena. In particolare, esso favorisce il reinserimento sociale delle condannate madri attraverso il mantenimento e rafforzamento dei loro legami con la comunità. E ciò a partire proprio da quella micro-comunità che è rappresentata dal nucleo familiare, nel quale la condannata è chiamata a vivere i propri doveri e la propria responsabilità di madre, nell'interesse dei figli a lei affidati: avviando, con ciò stesso, un significativo percorso di rieducazione e reinserimento sociale”.

2.10.3. I permessi premio

2.10.3.1. La (illegittima) preclusione biennale della concessione a detenuti che siano stati imputati o condannati per delitto doloso commesso durante l'esecuzione della pena o di una misura restrittiva della libertà personale (sentenza di accoglimento susseguente ad auspicio inascoltato, formulato in una risalente pronuncia di rigetto)

La sentenza n. 24 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., dell'art. 30-ter, comma 5, della legge n. 354 del 1975 (ord. pen.), che escludeva la concessione di permessi premio a detenuti imputati o condannati per un delitto doloso commesso durante l'esecuzione della pena o di una misura restrittiva della libertà personale, prima che fossero decorsi due anni dalla commissione del fatto. Secondo la sentenza n. 296 del 1997, che aveva giudicato non fondati analoghi dubbi di costituzionalità, la presunzione di non colpevolezza è coesistenzialmente legata al fatto di reato per cui è stata elevata la nuova imputazione e non può essere estesa ad aspetti che concernono il trattamento penitenziario conseguente al delitto per cui è in corso l'esecuzione della pena. La conclusione cui era pervenuta tale pronuncia, tuttavia, risulta oggi distonica rispetto alle declinazioni *medio tempore* conferite alla presunzione di non colpevolezza (o di innocenza, secondo la denominazione corrente nelle fonti internazionali e unionali) dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, alla cui interpretazione

l'ordinamento nazionale è in linea di principio vincolato *ex art.* 32 CEDU (sentenze nn. 348 e 349 del 2007), nonché dai recenti sviluppi del diritto dell'Unione e della stessa giurisprudenza costituzionale. Nell'attuale quadro normativo e giurisprudenziale è ormai chiaro che la presunzione di innocenza, lungi dal limitare i propri effetti all'interno del singolo procedimento o processo penale avente ad oggetto la possibile responsabilità penale dell'individuo, implica un generale divieto di considerare quello stesso individuo colpevole del reato a lui ascritto dal pubblico ministero. Tale divieto opera, segnatamente, nell'ambito di qualsiasi procedimento giudiziario parallelo allo stesso procedimento o processo penale, sino a che la colpevolezza sia stata giudizialmente accertata, in via definitiva, nella sede sua propria. Ne deriva l'ormai evidente frizione con il principio in parola di una disposizione che obbliga un giudice (il magistrato di sorveglianza) all'adozione di un provvedimento negativo a carico dell'interessato, per il solo fatto che questi sia stato imputato di un reato da parte del PM. Agli effetti pratici, una simile disposizione vincola il giudice a "presumere colpevole" l'imputato. Essa sottrae al magistrato di sorveglianza ogni margine di autonomo apprezzamento sulla reale consistenza della *notitia criminis* e, soprattutto, gli impedisce di ascoltare l'imputato e il suo difensore, e di tenere conto delle loro deduzioni circa l'effettiva commissione del fatto, nonché di valutare la sua rilevanza rispetto al *thema decidendum* nel singolo procedimento, con conseguente, indiretto, *vulnus* allo stesso diritto di difesa dell'interessato, legato a doppio filo alla presunzione di innocenza. Tutti gli elementi raccolti dal PM in un procedimento penale conclusosi con un provvedimento di archiviazione devono infatti essere oggetto di attenta rivalutazione nell'ambito di eventuali diversi procedimenti (civili, penali, amministrativi, disciplinari, contabili, di prevenzione) in cui dovessero essere in seguito utilizzati, dovendosi in particolare assicurare all'interessato le più ampie possibilità di contraddittorio, secondo le regole procedurali o processuali vigenti nel settore ordinamentale coinvolto (sentenza n. 41 del 2024). Sotto un diverso profilo, la precedente pronuncia non ritenne simile meccanismo idoneo a compromettere la funzione rieducativa della pena, poiché la preclusione doveva ritenersi inquadrata nel presupposto di quella regolare condotta del condannato che è essenziale per la concedibilità di permessi premio. Era stato, tuttavia, espresso l'auspicio che il legislatore rivedesse l'automatismo in esame, in relazione alle tipologie di delitti dolosi la cui commissione effettivamente comprometta il giudizio sulla regolarità della condotta e, conseguentemente, faccia presumere la pericolosità del condannato, nonché in relazione all'indifferenziata durata del periodo di esclusione dal beneficio. D'altra parte, la stessa sentenza si poneva in rapporto di problematica conciliabilità non soltanto con la giurisprudenza che considerava incompatibili con gli artt. 3 e 31 Cost. gli automatismi nell'esecuzione minorile, e che avrebbe condotto, a pochi mesi di distanza, a dichiarare illegittima la medesima disposizione con riferimento ai condannati minorenni (sentenza n. 403 del 1997); ma anche, e soprattutto, con la serie di pronunce che, già prima del 1997, avevano censurato automatismi simili anche nell'ambito dell'esecuzione penale concernente i condannati adulti (sentenze nn. 186 del 1995 in materia di revoca della liberazione anticipata e 173 del 1997 in materia di sospensione della detenzione domiciliare). La successiva giurisprudenza ha confermato la tendenziale illegittimità degli automatismi in materia di revoca o preclusione dei benefici e delle misure alternative, conseguenti alla commissione di nuovi reati da parte del condannato, insistendo sulla necessità di una puntuale valutazione da parte del giudice della sorveglianza circa il significato concreto del fatto rispetto al percorso trattamentale intrapreso dal condannato e al giudizio relativo alla sua eventuale persistente pericolosità sociale (sentenze nn. 189 del 2010 e 173 del 2021). In questo quadro, le conclusioni cui era pervenuta la sentenza n. 296 del 1997 non erano più, oggi, sostenibili: la disposizione in esame violava il principio della finalità rieducativa della pena in quanto azzerava ogni margine valutativo in capo al magistrato di sorveglianza sul percorso trattamentale intrapreso dal detenuto e sulla sua residua pericolosità sociale, ogni qualvolta egli risultasse essere stato condannato (o fosse addirittura semplicemente imputato) per qualsiasi delitto doloso commesso durante l'esecuzione della pena o di una misura comunque restrittiva della libertà personale. E ciò per due anni dalla commissione del fatto: un lasso di tempo tutt'altro che trascurabile, per chi trascorre la propria vita in un carcere. Il venir meno dell'automatismo non esclude, naturalmente, che il magistrato di sorveglianza possa fondare la propria valutazione circa la "regolare condotta" del condannato anche su fatti emergenti da informative di polizia o rapporti delle autorità penitenziarie, suscettibili di integrare ipotesi di reato. Nel contesto di tali accertamenti, il magistrato di sorveglianza dovrà, dunque, necessariamente tener conto anche di eventuali *notitiae aberratio* relative a condotte addebitate a chi richieda il permesso premio, indipendentemente dalla circostanza se tali condotte integrino in concreto tutti gli elementi oggettivi e soggettivi di un reato, e siano in effetti suscettibili di dar luogo a una responsabilità penale del richiedente. Secondo la

giurisprudenza di legittimità, il magistrato di sorveglianza non può né deve esprimersi su tale profilo, ben potendo fondare il diniego di un beneficio anche su fatti rispetto ai quali il parallelo giudizio penale di cognizione si sia concluso con una pronuncia di proscioglimento per assenza di querela, o addirittura di assoluzione perché i fatti – pur ritenuti sussistenti nella loro materialità – non integravano una fattispecie di reato. Essenziale è, però, che il magistrato di sorveglianza possa valutare liberamente le evidenze relative alle condotte in questione, senza essere vincolato dalle valutazioni compiute da un PM, né da quelle contenute in una decisione giudiziaria non ancora definitiva. Ed essenziale è altresì che, pur in presenza di una condanna definitiva del richiedente, il magistrato di sorveglianza possa – altrettanto liberamente – valutare il concreto rilievo del fatto, giudizialmente accertato in altra sede, ai fini della specifica decisione a lui affidata, tenendo conto dei contributi provenienti dalla difesa.

2.10.4. Il regime carcerario speciale

2.10.4.1. La finalità di contenere la pericolosità dei detenuti impedendo i collegamenti tra appartenenti alle organizzazioni criminali

“Il regime speciale intende soprattutto evitare che gli esponenti dell’organizzazione in stato di detenzione, sfruttando il normale regime penitenziario, possano continuare ad impartire direttive agli affiliati in stato di libertà, e così mantenere, anche dal carcere, il controllo sulle attività delittuose dell’organizzazione”; in altri termini, “tale regime mira a contenere la pericolosità dei detenuti ad esso soggetti, anche nelle sue eventuali proiezioni esterne al carcere, impedendo i collegamenti degli appartenenti alle organizzazioni criminali tra loro e con i membri di queste che si trovino in libertà: collegamenti che potrebbero realizzarsi proprio attraverso quei contatti con il mondo esterno che lo stesso ordinamento penitenziario normalmente favorisce, quali strumenti di reinserimento sociale” (sentenze nn. 105 del 2023, 97 del 2020, 186 del 2018, 143 del 2013). Così la sentenza n. 30.

2.10.4.2. Le condizioni di legittimità delle restrizioni (la funzionalità alla peculiare finalità del regime; la proporzionalità; il rispetto del principio rieducativo e del divieto di trattamenti disumani; la congruità del bilanciamento tra diritti e interessi contrapposti)

“Le restrizioni del regime differenziato, assai più onerose di quelle ordinariamente imposte ai detenuti e internati comuni, sono costituzionalmente legittime solo se funzionali rispetto alla peculiare finalità del regime speciale in parola, che mira non già ad assicurare un *surplus* di punizione per gli autori di reati di speciale gravità, bensì esclusivamente a contenere la persistente pericolosità di singoli detenuti, e purché non risultino sproporzionate, in quanto eccessive rispetto a tale scopo legittimo, o tali da vanificare del tutto la funzione rieducativa della pena; o ancora si risolvano, addirittura, in trattamenti contrari al senso di umanità (sentenza n. 18 del 2022)”. Così la sentenza n. 30 che ha richiamato taluni significativi precedenti. Dichiarando illegittimo l’art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. b), ultimo periodo, ord. pen., circa la previsione di limiti quantitativi ai colloqui difensivi, la sentenza n. 143 del 2013 ha affermato che, “ove incidano su diritti fondamentali, le limitazioni del regime speciale devono rispettare un principio di congruità del bilanciamento: posto, infatti, che i colloqui con i difensori – diversamente da quelli con i familiari e conviventi o con terze persone – restano sottratti all’ascolto e alla videoregistrazione, i limiti di cadenza e di durata normativamente stabiliti sono suscettibili, bensì, di penalizzare la difesa, ma non valgono ad impedire, nemmeno parzialmente, il temuto passaggio di direttive e di informazioni tra il carcere e l’esterno, né a circoscrivere in modo realmente significativo la quantità e la natura dei messaggi che si paventano scambiabili, per il tramite dei difensori, nell’ambito dei sodalizi criminosi”. Di conseguenza, l’operazione normativa viene a confliggere con il principio per cui, “nelle operazioni di bilanciamento, non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango; invero, alla compressione – indiscutibile – del diritto di difesa indotta dalla norma censurata non corrisponde, *prima facie*, un paragonabile incremento della tutela del contrapposto interesse alla salvaguardia dell’ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini”. Sulla stessa linea, la sentenza n. 97 del 2020 ha dichiarato illegittimo l’art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. f), ord. pen., nella parte in cui vietava lo scambio di oggetti, tra detenuti in regime speciale, all’interno dello stesso gruppo di socialità. Sul presupposto che “anche ai detenuti in regime speciale devono assicurarsi indispensabili momenti e forme di socialità intramuraria”, detta sentenza, pur escludendo che sussista un diritto fondamentale del detenuto allo scambio di oggetti

nell'ambito del gruppo, ha sottolineato che “i gruppi di socialità rappresentano la modalità prescelta dal legislatore per conciliare, da una parte, la finalità essenziale del regime differenziato (evitare che i detenuti più pericolosi possano mantenere vivi i propri collegamenti con le organizzazioni criminali di riferimento) e, dall'altra, l'esigenza di garantire le accennate forme indispensabili di socialità”. Invero, ciascun gruppo “è formato dall'amministrazione penitenziaria in applicazione di criteri ispirati alla necessità di evitare ogni occasione di rafforzamento delle consorterie criminali, nonché ogni possibilità che vengano scambiati con l'esterno ordini, informazioni e notizie”. Il divieto di scambiare oggetti, nella parte in cui si applicava anche ai detenuti inseriti nel medesimo gruppo, non risultava “né funzionale né congruo rispetto alla finalità tipica ed essenziale del provvedimento di sottoposizione del singolo detenuto al regime differenziato, consistente nell'impedire le sue comunicazioni con l'esterno”, e quindi la proibizione assumeva “un significato meramente afflittivo”. Infatti, “i detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità hanno varie occasioni di comunicare qualsiasi messaggio tra loro in forma orale, senza bisogno di affidarsi al simbolismo degli oggetti, così nelle due ore giornaliere d'aria, nei cosiddetti cortili passeggio, nelle comunicazioni da cella a cella e nelle salette – adibite a biblioteca, palestra e sala *hobby* – per l'attività in comune di tipo culturale, ricreativo e sportivo”. Anche per il divieto di scambio di oggetti, è stato richiamato il principio di congruità del bilanciamento: “alla certa compressione di una forma minima di socialità – estrinsecantesi, peraltro, nell'ambito di una cerchia assai ristretta di soggetti, e consistente nello scambio di cose di scarso valore e di immediata utilità, nella prospettiva di una (assai parziale) normalità di rapporti interpersonali – non corrisponde un accrescimento delle garanzie di difesa sociale e sicurezza pubblica, ovvero, comprensibile se riferito a detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, il divieto in esame mostra la sua irragionevolezza se necessariamente applicato anche ai detenuti assegnati al medesimo gruppo”.

2.10.4.3. La (illegittima) previsione della permanenza all'aperto per non più di due ore al giorno, riducibili a una per motivi eccezionali (la conseguente riespansione della disciplina ordinaria)

La sentenza n. 30 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale (limitatamente all'inciso “, ad una durata non superiore a due ore al giorno fermo restando il limite minimo di cui al primo comma dell'articolo 10”), per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. f), primo periodo, ord. pen., in quanto poneva un limite massimo di due ore al giorno alla permanenza all'aperto dei detenuti in regime carcerario speciale, consentendone altresì la riduzione a una per motivi eccezionali. “Pur se analoga nella funzione di assecondare l'inclinazione di ogni essere umano a godere dell'aria e della luce naturale, la permanenza all'aperto nel regime speciale (...) non è tuttavia comparabile con quella del regime detentivo ordinario, quanto alle modalità concrete di svolgimento”. Ai sensi dell'art. 10, quarto comma, ord. pen., “il detenuto comune fruisce delle ore d'aria in gruppi indistinti, cosicché la socialità che si sviluppa all'aperto è piena, tanto da potersi accompagnare (...) ad esercizi fisici. Viceversa, quella esprimibile nelle ore d'aria del regime speciale è una socialità delimitata, poiché fruita dal detenuto in un gruppo di persone molto ristretto (...), opportunamente selezionato dall'amministrazione penitenziaria. Rigidi e mirati, i criteri di formazione e di eventuale modificazione dei gruppi (...) garantiscono che, nel regime *ex art. 41-bis* (...), sia al chiuso, sia all'aperto, siano ridotte al minimo le occasioni per quei contatti illeciti che il regime stesso mira a evitare. A tale obiettivo ha concorso la riduzione dell'ampiezza del gruppo”, limitata a un massimo di quattro persone, in luogo delle precedenti cinque, per effetto delle modifiche operate dalla legge n. 94 del 2009. “Che la permanenza all'aperto sia fruita dal detenuto nelle condizioni di sicurezza presidiate dalla selezione del gruppo di socialità è fattore necessario, ma anche sufficiente, affinché le ore d'aria non si prestino al mantenimento dei rapporti di consorte delittuosa”. È stata respinta la tesi secondo cui il bilanciamento sotteso alla norma censurata sarebbe ragionevole in funzione di una riduzione probabilistica dei contatti illeciti e la relativa premessa in base alla quale la previsione di un massimo di due ore all'aperto sarebbe una concessione del legislatore; infatti, “portata alle estreme conseguenze, essa potrebbe giustificare la radicale eliminazione” del diritto dei detenuti in regime speciale a fruire di un qualunque tempo all'aperto”, in violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., giacché “il trattamento risulterebbe contrario al senso di umanità. In realtà, non può sfuggirsi alla seguente alternativa: o il gruppo di socialità è formato in modo efficace, e allora che esso trascorra all'aperto più di due ore non genera, né aumenta, il pericolo di contatti illeciti; o il gruppo di socialità è formato in modo inefficace, e allora che esso trascorra all'aperto non più di due ore non elimina, né riduce in modo significativo, quel medesimo pericolo, ferme

le esigenze di adeguata sorveglianza. Ciò che pregiudica lo scopo del regime speciale, invero, è l'eventuale errore di selezione del gruppo, non la quantità di tempo che un gruppo, ben scelto, può passare nei cortili. In effetti, la limitazione a tre ore (due all'aperto e una in saletta) della compresenza dei detenuti del medesimo gruppo di socialità non garantisce in alcun modo in misura maggiore che nel gruppo non circolino informazioni la cui diffusione il regime speciale intende impedire". La centralità del gruppo di socialità, quale mezzo di funzionamento del regime speciale, è attestata dal secondo periodo della disposizione in esame, "laddove viene posto l'obiettivo di garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi". Il divieto di stare all'aperto oltre la seconda ora, "mentre comprime, in misura ben maggiore del regime ordinario, la possibilità per i detenuti di fruire di luce naturale e di aria, nulla fa guadagnare alla collettività in termini di sicurezza, alla quale viceversa provvede, e deve provvedere, l'accurata selezione del gruppo di socialità, unitamente all'adozione di misure che escludano la possibilità di contatti tra diversi gruppi". Poiché non corrisponde in alcun modo alla funzione istituzionale del regime differenziato e determina un improprio *surplus* di punizione (sentenza n. 18 del 2022), la norma censurata viola i principi di ragionevolezza e del finalismo rieducativo della pena. Peraltro, "l'ampliamento delle ore della giornata in cui i detenuti in regime speciale possono beneficiare di aria e luce all'aperto contribuisce a delineare una condizione di vita penitenziaria che, non solo oggettivamente, ma anche e soprattutto nella percezione dei detenuti, possa essere ritenuta più rispondente al senso di umanità", in conformità alle raccomandazioni del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene inumane o degradanti. La declaratoria di illegittimità del limite massimo delle due ore comporta "la riespansione della disciplina generale delle quattro ore", contenuta nell'art. 10 ord. pen., non potendo individuarsi un diverso limite nelle due ore al giorno stabilite dall'art. 14-*quater*, comma 4, ord. pen. per i detenuti in regime di sorveglianza particolare. "Avendo natura disciplinare, in quanto applicabile ai detenuti che si ritiene possano gravemente compromettere la regolarità della vita d'istituto, il regime della sorveglianza particolare non può essere esteso in via analogica". "Nella stessa prospettiva di un intervento per linee interne alla legislazione vigente", si è rilevato che il d.lgs. n. 123 del 2018 "non ha solo aumentato da due a quattro ore il tempo minimo giornaliero di permanenza all'aperto nel regime detentivo ordinario, ma ha anche temperato questo incremento con un'estensione della facoltà della direzione degli istituti penitenziari di ridurre il periodo fino a due ore al giorno. Affidata alla formula dei giustificati motivi – in luogo di quella anteriore, ben più stringente, dei motivi eccezionali –, la previsione di una maggiore discrezionalità dell'amministrazione penitenziaria è evidentemente correlata, in una strategia di bilanciamento, al raddoppio del minimo di ore di permanenza all'aperto". Ove al regime speciale fosse esteso, per riespansione della disciplina generale, solo il maggior numero di ore d'aria, e non anche il più flessibile criterio di riduzione, si creerebbe una disciplina anomala, conforme in parte al testo attuale dell'art. 10 ord. pen. e in parte al testo originario, "una sorta di disciplina trans-temporale" che la Corte non ha il potere di determinare. La declaratoria di illegittimità "deve quindi investire la norma censurata in entrambi gli aspetti, cioè, oltre che nel limite delle due ore, anche nel rinvio statico al primo comma dell'art. 10"; la disciplina ordinaria "si riespande così interamente, sia per la quantità di ore" (un tempo non inferiore alle quattro ore al giorno), "sia per il criterio di riduzione" (per giustificati motivi), "senza spezzare il nesso costruito dal legislatore". Rimane estraneo alla decisione il regime della sorveglianza particolare, che ha una natura sua propria, di tipo disciplinare. Tuttavia, tale regime, per la sua autonomia funzionale, può concorrere con quello *ex art. 41-bis*, sicché, qualora tenesse condotte tali da esigere anche la sorveglianza particolare, il detenuto in regime carcerario speciale non fruirebbe più del minimo di quattro ore, ma solo del minimo di due.

2.10.5. Le misure alternative alla detenzione

2.10.5.1. La detenzione domiciliare speciale

i) Il decesso o l'impossibilità della madre di occuparsi della prole quale condizione di accesso alla misura del padre detenuto

La sentenza n. 52 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47-*quinquies*, comma 7, ord. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 27, terzo comma, 29, 30, 31, secondo comma, 117, primo comma, Cost., 8 e 14 CEDU, nella parte in cui prevede che la detenzione domiciliare speciale può essere concessa al padre detenuto soltanto se la madre è deceduta o impossibilitata a occuparsi della prole. La sentenza n. 219 del 2023 ha esaminato questioni concernenti la

parallela disciplina della detenzione domiciliare ordinaria (art. 47-ter, comma 1, lett. a e b, ord. pen., che parimenti detta regole più restrittive per il padre condannato rispetto alla madre condannata) e formulate sotto l'esclusiva prospettiva del dedotto contrasto con l'interesse del minore a una relazione continuativa con entrambi i genitori. In quell'occasione, "la scelta del legislatore di assicurare in via primaria il rapporto del bambino con la madre, attribuendo al padre il compito di occuparsi del bambino allorché la madre non sia in condizioni di provvedervi è stata giudicata immune da censure sotto lo specifico profilo della sua idoneità ad assicurare, comunque, il rapporto del bambino con uno almeno dei genitori". Tali considerazioni sono state integralmente confermate per la detenzione domiciliare speciale. Le censure hanno altresì considerato il diverso profilo dei doveri e diritti che fanno capo ai genitori. In proposito, si è rilevata "una qualche distonia tra la disposizione censurata e lo stadio attuale del quadro ordinamentale, che – anche per effetto della mutata sensibilità sociale – tende ormai a riconoscere l'equivalenza delle due figure genitoriali rispetto ai compiti di cura, mantenimento ed educazione dei figli". La disciplina penitenziaria, che prevede oggi numerose misure atte a favorire il mantenimento di un rapporto continuativo tra la madre condannata e i figli in tenera età, continua, invece, "a riconoscere al padre condannato l'accesso alle misure in questione soltanto laddove manchi una figura materna in grado di assicurare la cura e l'educazione dei figli". Le misure previste dall'ordinamento penitenziario per le madri condannate sono il frutto di una graduale evoluzione normativa, coerente con i principi dell'interesse preminente dei minori, della finalità rieducativa della pena e del minimo sacrificio necessario della libertà personale. Come osservato nella sentenza n. 219 del 2023, "è verosimile che il legislatore abbia ritenuto – nell'esercizio della propria discrezionalità – di compiere passi così significativi nella direzione di una più piena attuazione dei principi costituzionali (...) anche in considerazione dell'impatto complessivamente modesto delle misure (...) sugli interessi contrapposti in gioco – segnatamente, sugli interessi sottesi all'effettiva esecuzione di pene detentive di consistente entità, irrogate in conseguenza della commissione di reati di gravità significativa" e "della proporzione particolarmente esigua di donne condannate rispetto alla popolazione totale dei condannati". La scelta legislativa di attuare in forma tanto avanzata i principi in questione con riferimento alle sole madri condannate non ha creato, al metro della Costituzione e della CEDU, un'illegittima discriminazione a danno dei padri condannati né una violazione del principio dell'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi, per il caso in cui i genitori siano uniti in matrimonio. Invero, l'art. 31, secondo comma, Cost. impone alla Repubblica di tutelare la maternità e di "introdurre specifiche previsioni che favoriscano l'assunzione e il concreto svolgimento della responsabilità materna nei confronti dei figli. Il che implica necessariamente l'adozione di misure calibrate sulla figura materna e non su quella paterna; misure che – peraltro – non mettono di per sé in discussione il principio della parità morale e giuridica dei coniugi stabilito dall'art. 29, secondo comma, Cost., per la semplice ragione che operano su un piano diverso: non quello dei rapporti tra i coniugi, ma quello dei rapporti tra i genitori – non necessariamente uniti in matrimonio – e i figli". Nello stesso senso l'art. 4, par. 2, della Convenzione sull'eliminazione di ogni discriminazione nei confronti della donna, rilevante nell'ordinamento costituzionale nazionale in forza dell'art. 117, primo comma, Cost., prevede che "l'adozione da parte degli Stati di misure speciali (...) tendenti a proteggere la maternità non è considerata un atto discriminatorio". Simili dati normativi costituiscono punti di riferimento significativi nella valutazione della legittimità di trattamenti stabiliti dalla legge specificamente in favore delle madri, anche con riguardo alla materia penitenziaria. Né la conclusione muta con riguardo al divieto di discriminazione secondo il sesso nel godimento del diritto alla vita familiare ex artt. 8 e 14 CEDU. Il livello minimo di tutela costituzionalmente necessario per gli interessi del minore "è quello che assicura al bambino, di regola, la presenza di almeno uno dei genitori. La scelta compiuta dal legislatore di assicurare la presenza anche della madre condannata a una pena detentiva, pur laddove il padre sia in condizione di farsi carico della cura e dell'educazione del minore, è il frutto di un bilanciamento non irragionevole tra l'interesse all'esecuzione della pena detentiva – e quindi della pretesa punitiva dello Stato – e l'interesse del minore alla relazione genitoriale. È sempre dalla prospettiva della tutela del minore che occorre, dunque, valutare la scelta normativa: il legislatore, che in linea di principio è costituzionalmente obbligato ad assicurare la presenza di almeno uno dei genitori, ha scelto di riconoscere al minore stesso un livello addizionale di tutela, non costituzionalmente obbligato e però certamente attuativo dei principi costituzionali. La scelta ha innegabilmente dei riflessi sull'omogeneità di trattamento dei genitori, ma non al punto da debordare nella discriminazione ingiustificata, non potendosi ritenere irragionevole la scelta di procedere gradualmente nella direzione di una più piena attuazione dei principi costituzionali", attraverso la selezione di una platea, peraltro numericamente ridotta, di persone condannate oggetto di specifiche

direttive di tutela da parte della Costituzione e di varie fonti internazionali di *hard* e *soft law* (tra cui le “United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders”, dalle quali si evince un generale *favor* per la concessione di misure extracarcerarie alle madri detenute). Quanto all’asserita discriminazione a danno delle madri, mogli o compagne dei condannati padri, in ipotesi costrette a sacrificare la propria carriera per occuparsi dei figli, si è osservato che – una volta ritenuta non irragionevole la scelta legislativa di apprestare un trattamento di speciale favore per il mantenimento del rapporto tra madre e figlio, nell’interesse di quest’ultimo – simile situazione “costituisce null’altro che una delle conseguenze collaterali a carico di terzi non colpevoli necessariamente connesse all’esecuzione della pena detentiva. Il carcere colpisce il reo, ma produce effetti indiretti pregiudizievoli anche nei confronti di altre persone: *in primis*, dei suoi familiari, che vengono privati del suo apporto – affettivo, ma anche finanziario e organizzativo – alla gestione dei carichi familiari. Queste conseguenze sono purtroppo inevitabili, e messe in conto dall’ordinamento nel momento in cui ritiene necessario privare la persona ritenuta colpevole di un reato della propria libertà personale, per la realizzazione degli scopi legittimi della pena”. Peraltro, al legislatore non è precluso di “considerare l’opportunità di un’estensione della misura a tutti i detenuti – padri e madri – non socialmente pericolosi, nel quadro di un complessivo bilanciamento tra tutti gli interessi individuali e collettivi coinvolti. Una tale scelta potrebbe, anzi, valorizzare ulteriormente il principio costituzionale del minimo sacrificio necessario della libertà personale. Ma una simile decisione (...) resta allo stato riservata alla discrezionalità del legislatore, non potendo considerarsi imposta” dalle norme costituzionali o convenzionali. Anche l’argomento ancillare, secondo cui la differente disciplina di accesso alla misura per padri e madri condannati si tradurrebbe in un pregiudizio per la funzione rieducativa della pena, perpetrando una concezione non più accettabile dei ruoli sociali e all’interno della famiglia, “potrebbe essere considerato al più meritevole di attenzione da parte del legislatore, ma non certo di tale pregnanza” da condurre a dichiarare illegittima “una disciplina che – per ragioni ritenute costituzionalmente non insostenibili (...) – tuttora differenzia il ruolo della madre e del padre in materia di concessione delle misure alternative alla detenzione”. In conclusione, spetterà al prudente apprezzamento del giudice di sorveglianza “valutare se e in che misura il concetto di impossibilità della madre possa essere esteso, in via interpretativa, anche a situazioni – diverse dal mero svolgimento di un’attività lavorativa da parte della madre, in presenza di supporti familiari o sociali che garantiscano la necessaria cura dei minori durante i suoi orari di lavoro – in cui l’eccezionalità del carico connesso ai doveri di cura renda inesigibile che la sola madre vi faccia efficacemente fronte, in relazione ad esempio alle gravi patologie di cui il minore soffre e alle sue necessità di continua assistenza”.

ii) La (illegittima) previsione dell’assenza di altre persone in grado di occuparsi della prole quale ulteriore condizione di accesso alla misura del padre detenuto

La sentenza n. 52 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale parziale (limitatamente alle parole “e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre”), per violazione degli artt. 3, 30 e 31, secondo comma, Cost., dell’art. 47-*quinquies*, comma 7, ord. pen., in quanto prevedeva l’assenza di altre persone in grado di occuparsi della prole quale ulteriore condizione di accesso del padre detenuto alla detenzione domiciliare speciale. La sentenza n. 219 del 2023 ha affermato che “il principio dell’interesse preminente del minore – desunto dalle citate previsioni costituzionali, interpretate alla luce delle pertinenti norme internazionali e dell’Unione europea” (sentenza n. 102 del 2020) – “richiede che gli interessi sottesi all’esecuzione intramuraria della pena debbano, di regola, cedere di fronte all’esigenza di assicurare che i minori in tenera età possano godere di una relazione diretta con almeno uno dei due genitori. Di tale esigenza si è fatto carico il legislatore in numerose discipline, tra cui le due evocate dal rimettente quali *tertia comparationis*”. L’art. 47-*ter*, comma 1, lett. b), ord. pen. ammette il detenuto padre alla misura, strutturalmente analoga, della detenzione domiciliare ordinaria nel caso di decesso o assoluta impossibilità della madre a far fronte alla propria responsabilità genitoriale, senza richiedere l’ulteriore condizione dell’assenza di altre persone in grado di prendersi cura dei figli; l’art. 275, comma 4, cod. proc. pen. vieta di disporre la custodia cautelare in carcere a carico del padre del figlio di età non superiore a sei anni, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, in presenza delle medesime condizioni previste dal citato art. 47-*ter*. In particolare, “il primo *tertium* è certamente omogeneo rispetto alla disciplina ora censurata”, attesa “l’identità di *ratio* della detenzione domiciliare ordinaria e speciale, allorché siano disposte in funzione della cura dei figli minori o con disabilità” (sentenze nn. 30 del 2022 e 18 del 2020). Né la circostanza che i condannati ai quali può applicarsi la

detenzione domiciliare speciale debbano scontare una pena detentiva (anche residua) più lunga rispetto a quelli ai quali può applicarsi la detenzione domiciliare ordinaria giustifica “il sacrificio addizionale imposto a soggetti estranei rispetto al reato (i figli minori del condannato). Per effetto della disposizione censurata, essi si vedono attualmente, senza eccezioni, privati della possibilità di vivere una relazione continuativa con l’unico genitore ancora in vita, o comunque in condizioni di assolvere le proprie responsabilità di cura. Ciò che resta fondamentale è, piuttosto, l’attento accertamento, da parte del giudice della sorveglianza, con il necessario supporto dei servizi sociali, non solo che il padre condannato non manifesti un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti (...), ma altresì che il ripristino della convivenza con i figli minori, in alternativa rispetto all’affidamento di costoro a terze persone in grado di prendersene cura, risponda effettivamente ai loro interessi, alla cui tutela è finalizzata la misura (...) e che tale rispondenza sia poi concretamente verificata durante l’esecuzione”, attraverso i controlli stabiliti dalla legge, al fine di “evitare ogni impropria strumentalizzazione dei minori al solo scopo di ottenere il beneficio da parte di un padre in realtà non idoneo alla cura degli stessi”.

2.10.6. La (illegittima) preclusione al condannato della formulazione dell’istanza di liberazione anticipata in assenza di uno specifico interesse, diverso da quello alla determinazione del fine pena e del termine di accesso a misure alternative o a benefici penitenziari

La sentenza n. 201 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 27, terzo comma, e 111, sesto comma, Cost., dell’art. 69-*bis*, comma 3, ord. pen. (come sostituito dal d.l. n. 92 del 2024), limitatamente alle parole “quando vi abbia uno specifico interesse, diverso da quelli di cui ai commi 1 e 2, che deve essere indicato, a pena di inammissibilità, nell’istanza medesima”. In base al testo originario dell’art. 69-*bis* (introdotto dalla legge n. 277 del 2002), la liberazione anticipata veniva concessa o negata dal magistrato di sorveglianza su istanza del condannato, presentata in qualunque momento lo stesso lo ritenesse opportuno: dopo la maturazione di ciascun semestre, ovvero con scadenze più diradate; se del caso, anche in prossimità del fine pena o della maturazione dei termini per accedere a uno dei benefici penitenziari. Il testo introdotto nel 2024 contemplava, invece, come regola generale, un meccanismo di accertamento d’ufficio della sussistenza dei presupposti della liberazione anticipata. Infatti, il condannato era tenuto ad allegare uno specifico interesse per proporre istanza di liberazione anticipata, diverso da quello connesso al computo della misura della pena espiata ai fini dell’accesso a misure alternative o altri benefici, ovvero alla determinazione del termine di conclusione della pena in prossimità di essa: interessi, questi ultimi, di cui il magistrato di sorveglianza è tenuto a farsi carico d’ufficio. Il vigente meccanismo di valutazione globale dei presupposti della liberazione anticipata relativi a ciascun semestre in una fase avanzata dell’espiazione della pena, in prossimità del momento in cui il condannato può immediatamente fruire delle riduzioni di pena (rispetto all’anticipazione del fine pena o dell’accesso a misure alternative e benefici), ha fatto venir meno “il riscontro periodico sulla qualità del concreto percorso trattamentale individuale, che era stato sin qui assicurato dalla possibilità di una valutazione frazionata dei presupposti della liberazione anticipata, semestre per semestre, sollecitata da una istanza del detenuto. Tale riscontro, se positivo, assicurava immediatamente a quest’ultimo il diritto alla riduzione di pena: una riduzione, invero, di cui avrebbe usufruito soltanto in futuro, ma sulla quale sin da subito poteva fare affidamento certo” (salva l’eccezionale possibilità di una revoca, alle stringenti condizioni previste dall’art. 54, comma 3, ord. pen., come inciso dalla sentenza n. 186 del 1995). In effetti, “il meccanismo di riscontro frazionato circa l’esito positivo delle istanze di liberazione anticipata ha, sino al recente passato, costituito per il detenuto uno stimolo importante a proseguire sul cammino di cambiamento intrapreso, attraverso la progressiva anticipazione, che in tal modo gli si prospettava, del fine pena e del termine per l’accesso ai benefici. Ciò in piena consonanza con quei caratteri di progressività e flessibilità della pena che derivano dallo stesso principio rieducativo, e che si declinano in una duplice speculare responsabilità: quella del condannato, chiamato a intraprendere un cammino di revisione critica del proprio passato e di ricostruzione della propria personalità, in linea con le esigenze minime di rispetto dei valori fondamentali su cui si fonda la convivenza civile; e quella correlativa del sistema penale nello stimolare il condannato a intraprendere e proseguire tale cammino, avvicinandolo gradualmente ai benefici finalizzati a promuovere il suo progressivo reinserimento nella società” (sentenza n. 149 del 2018). D’altra parte, “anche l’eventuale diniego della liberazione anticipata con riferimento a un singolo semestre non segnava un irreparabile fallimento del percorso trattamentale, ma costituiva esso stesso stimolo per il condannato a modificare al più presto il proprio comportamento,

si da ottenere la riduzione di pena alla successiva scadenza semestrale. Il tutto nell'ambito di un cammino in cui il condannato dovrebbe idealmente essere aiutato – attraverso un costante dialogo con il magistrato di sorveglianza e il personale dell'amministrazione penitenziaria, nonché con i volontari che quotidianamente dedicano il loro impegno alle carceri italiane – a ritrovare in se stesso le risorse personali indispensabili per realizzare quel processo di cambiamento cui mira, in definitiva, l'art. 27, terzo comma, Cost.". La disciplina censurata "ha cancellato tutti questi riscontri periodici, lasciando il condannato nell'incertezza circa la meritevolezza del percorso nel frattempo compiuto, o viceversa la sua inadeguatezza rispetto alle aspettative dell'ordinamento. E ciò sino al momento in cui i potenziali premi diventino in concreto fruibili in termini di riduzioni della pena da espiare: un momento – però – in cui il condannato non è più in grado di correggere efficacemente il proprio comportamento". Lo scopo perseguito dal legislatore del 2024 "di alleggerire il carico di lavoro della magistratura di sorveglianza è invero apprezzabile, stanti i noti gravissimi ritardi nella definizione delle cause pendenti", a cominciare da quelle concernenti l'enorme numero dei "liberi sospesi", cioè dei condannati a pene detentive non superiori a quattro anni, che restano anche per anni in attesa delle determinazioni del tribunale di sorveglianza sulla propria istanza di misura alternativa alla detenzione (sulla cui situazione la sentenza n. 84 del 2024 ha richiamato l'urgente attenzione del legislatore). Tuttavia, "un tale interesse alla sollecita definizione dei giudizi pendenti, esso stesso di rilievo costituzionale (art. 111, secondo comma, Cost.), non può essere perseguito con modalità che determinano (...) grave pregiudizio alla finalità rieducativa della pena". La preclusione al condannato della possibilità di formulare istanza di liberazione anticipata in assenza di uno specifico interesse, diverso da quello alla determinazione del fine pena e del termine di accesso a misure alternative o a benefici penitenziari, ha violato il principio della finalità rieducativa della pena ed è risultata distonica rispetto alla stessa finalità dell'istituto della liberazione anticipata, pensata dal legislatore "come strumento atto a favorire quella finalità costituzionale, integrandosi altresì con il principio del minimo sacrificio necessario della libertà personale" (sentenza n. 139 del 2025). Ciò ha determinato altresì "un'evidente incongruità della disciplina rispetto alla sua finalità", integrando un'ipotesi di irrazionalità *intra legem*, riconducibile al novero dei vizi di irragionevolezza (sentenze nn. 38 del 2025, 95 del 2024, 197 del 2023, 223 e 195 del 2022). Inoltre, la disciplina censurata ha reso "arduo per il giudice l'adempimento del suo dovere costituzionale di motivare il provvedimento che riconosca o neghi le detrazioni di pena a titolo di liberazione anticipata a distanza, in ipotesi, di molti anni dal semestre cui ciascuna di esse si riferisce, sulla base di relazioni rispetto alle quali diviene in pratica assai difficile chiedere chiarimenti alle amministrazioni penitenziarie (...). Con la correlata difficoltà per il condannato stesso di esercitare efficacemente il proprio diritto di difesa, stante la difficoltà di produrre prove della propria partecipazione all'opera di rieducazione a distanza di anni". Infine, la Corte ha valutato l'incidenza sui rilevati vizi di illegittimità delle innovazioni operate dal d.l. n. 92 del 2024 e dal d.P.R. n. 176 del 2025. Gli interventi sull'art. 656 cod. proc. pen. si compendiano nell'espressa indicazione, nell'ordine di esecuzione della pena, delle detrazioni di pena a titolo di liberazione anticipata di cui il condannato potrà fruire, accompagnata dall'avvertimento che tali detrazioni non saranno riconosciute in caso di mancata partecipazione all'opera di rieducazione. L'obbligo di fornire sin dall'inizio al condannato queste informazioni non vale a compensare il venir meno di quella verifica periodica che era garantita dalla possibilità di ottenere, per l'intero corso dell'esecuzione, un riscontro puntuale sull'andamento del percorso trattamentale, assicurato dalla valutazione idealmente espressa dal magistrato di sorveglianza al termine di ogni semestre. "Solo tale valutazione individualizzata è, infatti, idonea a segnalare le specifiche criticità riscontrate nel semestre, e a consentire allo stesso condannato – anche grazie ai colloqui con il magistrato e con l'amministrazione penitenziaria – di superare tali criticità". Per effetto delle modifiche al regolamento penitenziario, poi, al condannato deve essere ora comunicato il giudizio negativo espresso dalla direzione del carcere sulla sua partecipazione all'opera di rieducazione in relazione a ciascun semestre. In tal caso, il condannato si considera titolare di uno specifico interesse che lo legittima a formulare, nei trenta giorni successivi, istanza di liberazione anticipata con riguardo allo specifico semestre per il quale è stato espresso il giudizio negativo. "Un tale meccanismo certamente attenua i profili di frizione con la finalità rieducativa della pena, di irragionevolezza intrinseca e di contrasto con i principi del giusto processo nella fase esecutiva (...), consentendo al condannato di sollecitare immediatamente una verifica giurisdizionale, alla luce delle proprie deduzioni difensive, rilevante al fine dell'accertamento dei presupposti della liberazione anticipata in relazione al singolo semestre. Tuttavia, un meccanismo così congegnato continua a presentare gravi incongruenze, che finiscono per lasciare il detenuto, il quale non abbia ricevuto una

inequivoca valutazione negativa da parte dell'amministrazione, nell'incertezza circa il proprio fine pena reale (e i termini per accedere a misure alternative e benefici)". Resta fermo che "la valutazione circa la sussistenza dei presupposti della liberazione anticipata spetta, in base alla legge, al solo magistrato di sorveglianza: il quale, certo, dovrà considerare con attenzione il giudizio comunicatogli dall'amministrazione penitenziaria, nell'ambito però di una valutazione che egli dovrà compiere in autonomia, sulla base di parametri anche ulteriori". In altre parole, "ciò che conta per il condannato ai fini del riconoscimento delle detrazioni di pena per ciascun semestre è la valutazione del magistrato di sorveglianza, non quella dell'amministrazione. Di qui il suo persistente interesse, nell'ottica dell'efficacia del complessivo percorso rieducativo, a sollecitare tale valutazione semestre per semestre, anche nell'ipotesi in cui non gli venga comunicato un giudizio negativo da parte dell'amministrazione. Donde l'insufficienza dei correttivi al regolamento penitenziario" a sanare i *vulnera* evidenziati. La *reductio ad legitimitatem* è stata operata mediante l'ablazione dell'intera seconda parte del censurato comma 3 che condizionava la possibilità per il condannato di formulare istanza di liberazione anticipata alla sussistenza di uno specifico interesse. La sopravvivenza della proposizione iniziale ("Il condannato può formulare istanza di liberazione anticipata") "assicurerà così al condannato la possibilità di formulare in qualsiasi momento l'istanza in relazione al semestre o ai semestri già maturati". Resta fermo, invece, l'obbligo di valutazione *ex officio* dei presupposti per la concessione della libertà anticipata in relazione a ciascun semestre, ove non già effettuata in risposta a preve istanze del condannato, nelle scansioni temporali previste dai primi due commi.

3. La giurisdizione amministrativa

3.1. Le condizioni di legittimità di ogni deroga al principio di articolazione territoriale dell'organizzazione della giustizia amministrativa

La sentenza n. 5 ha sottolineato che "ogni deroga al criterio che impone l'articolazione territoriale dell'organizzazione della giustizia amministrativa, ai sensi dell'art. 125, secondo comma, Cost., deve: a) rispondere a uno scopo legittimo, giustificato da un idoneo interesse pubblico (che non si esaurisca nella sola esigenza di assicurare l'uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado, astrattamente configurabile rispetto ad ogni categoria di controversie); b) essere contraddistinta da una connessione razionale rispetto al fine perseguito; c) risultare necessaria rispetto allo scopo, in modo da non imporre un irragionevole stravolgimento degli ordinari criteri di riparto della competenza in materia di giustizia amministrativa" (sentenze nn. 182, 174, 159 del 2014). In tali casi, si impone "un criterio rigoroso di scrutinio (sentenza n. 237 del 2007), da articolarsi secondo la logica del giudizio di proporzionalità", che rinviene il proprio alveo nell'art. 3 Cost.

3.2. La devoluzione alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio delle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in materia di giochi pubblici con vincita in denaro

La sentenza n. 5 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lett. *q-quater*), prima parte, cod. proc. amm., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 25, primo comma, e 125 Cost., in quanto devolve alla competenza inderogabile del TAR Lazio le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in materia di giochi pubblici con vincita in denaro. La sentenza n. 174 del 2014 giudicò illegittima la seconda parte della lett. *q-quater*) che devolveva alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti dell'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni nella medesima materia. L'elemento centrale della richiamata pronuncia è dato dalla "natura esclusivamente periferica dell'autorità amministrativa – la questura – chiamata a rilasciare le autorizzazioni per l'esercizio del gioco lecito"; ha assunto decisivo rilievo, inoltre, "il carattere squisitamente locale degli interessi coinvolti nell'operato dell'amministrazione, carattere cui deve corrispondere, sul piano della tutela giurisdizionale, la necessaria articolazione territoriale della giustizia amministrativa". "Diversa è, in tale prospettiva, la situazione che viene in rilievo" nello scrutinio odierno. Le controversie in questione "hanno ad oggetto gli atti, afferenti alla vasta materia dei giochi pubblici con vincita in denaro, emessi dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, autorità avente carattere indiscutibilmente centrale, pur se articolata in più sedi dislocate sul territorio. Si tratta di una competenza

ad ampio raggio, i cui confini sono stati delineati dal legislatore all'esito di una lunga e frammentata elaborazione normativa", approvata a un'organica sistemazione con il d.lgs. n. 41 del 2024. L'intervento dell'Agenzia "abbraccia tre settori fondamentali. Vi sono ricomprese, anzitutto, le funzioni di regolazione del mercato del gioco lecito, attraverso le quali si realizza il governo dei titoli concessori": dall'emanazione dei bandi, alla gestione delle procedure di gara, fino al rilascio del provvedimento finale di concessione. "In secondo luogo, assumono rilievo le funzioni di contrasto al gioco illegale (...) e quelle di prevenzione, anche in chiave di lotta contro la ludopatia". Ancora, "spettano all'Agenzia competenze di natura fiscale e tributaria, ad esempio quelle concernenti l'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse (...), con estensione, altresì, ai provvedimenti che dispongono la chiusura degli esercizi insolventi"; essa è altresì competente per l'accertamento e i controlli in materia di prelievo erariale unico. Si tratta di "competenze rispetto alle quali non sono affatto irrilevanti la persona e le vicende del concessionario, ancorché esse si dispieghino a livello locale". In questo quadro, gli atti, "pur emanati da una delle direzioni territoriali in cui si articola l'organizzazione dell'Agenzia, sono funzionali al soddisfacimento di interessi di natura pubblica riferiti ora al necessario coordinamento amministrativo, strumentale alla gestione unitaria delle concessioni sull'intero territorio nazionale, ora ad esigenze di ordine pubblico e di sicurezza mirate soprattutto al contrasto, anche preventivo, della criminalità e del fenomeno della ludopatia, ora, infine, agli interessi dell'erario": simili istanze pubbliche "trascendono gli interessi squisitamente locali (sentenza n. 159 del 2014)". Pertanto, la competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio "non determina un irragionevole stravolgimento degli ordinari criteri di riparto della competenza in materia di giustizia amministrativa. Invero, la concentrazione, presso un unico tribunale, di tutte le controversie in esame risponde all'esigenza, costituzionalmente rilevante, di evitare che i singoli atti dell'Agenzia", pur se espressivi di esigenze di natura generale, "siano impugnabili dinanzi ai diversi TAR locali (a seconda – ad esempio – della regione in cui si trova ubicata la sala presso la quale un determinato concessionario distribuisce il gioco al pubblico), a detrimento della visione d'insieme". Infine, non è emersa alcuna lesione del principio del giudice naturale precostituito per legge, da ritenersi rispettato quando, come nella specie, "l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge e la sua competenza sia definita sulla base di criteri generali fissati in anticipo, nel rispetto della riserva di legge".

4. La giurisdizione tributaria

4.1. La natura di giurisdizione speciale preesistente alla Costituzione e imprescindibilmente collegata alla natura tributaria del rapporto

La sentenza n. 124 ha puntualizzato che "la Commissione tributaria (oggi: Corte di giustizia tributaria) deve essere considerata organo speciale di giurisdizione preesistente alla Costituzione" (sentenze nn. 204 del 2024, 39 del 2010, 238 e 141 del 2009, 130 e 64 del 2008). Con specifico riferimento alla materia devoluta alla cognizione dei giudici tributari, la giurisprudenza costituzionale ha spesso rilevato che "la giurisdizione tributaria deve ritenersi imprescindibilmente collegata alla natura tributaria del rapporto" (sentenze nn. 39 del 2010, 238 e 141 del 2009, 130 e 64 del 2008; ordinanze nn. 300 e 218 del 2009, 395 del 2007, 94 e 34 del 2006). Ne consegue che "l'attribuzione a detta giurisdizione di controversie non aventi a oggetto rapporti di natura tributaria comporta la violazione del divieto costituzionale di istituire giudici speciali".

4.2. La disciplina dei nuovi istruttori in appello

4.2.1. L'illegittimo divieto di deposito delle deleghe, delle procure e degli altri atti di conferimento di potere rilevanti ai fini della legittimità della sottoscrizione degli atti

La sentenza n. 36 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., dell'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, concernente il divieto di produzione di nuovi documenti nel giudizio tributario di appello, limitatamente alle parole "delle deleghe, delle procure e degli altri atti di conferimento di potere rilevanti ai fini della legittimità della sottoscrizione degli atti". L'articolo in esame è stato radicalmente modificato dall'art. 1, comma 1, lett. bb), del d.lgs. n. 220 del 2023, mediante la riscrittura dei commi 1 e 2 e l'aggiunta del

censurato comma 3. Il comma 1 prevede che nel processo tributario di appello non sono ammessi nuovi mezzi di prova e non possono essere prodotti nuovi documenti, salvo che il collegio li ritenga indispensabili ai fini della decisione della causa ovvero che la parte dimostri di non aver potuto produrli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile. Il comma 2 stabilisce che possono essere proposti motivi aggiunti qualora la parte venga a conoscenza di documenti, non prodotti dalle altre parti in primo grado, da cui emergano vizi degli atti impugnati. Il comma 3, nel testo risultante dalla dichiarazione di incostituzionalità, stabilisce il divieto assoluto di deposito nel giudizio tributario di appello delle notifiche dell'atto impugnato, ovvero degli atti che ne costituiscono il presupposto di legittimità che potevano essere prodotti in primo grado. Nel suo complesso, l'art. 58 detta una disciplina composita, articolata in una norma proibitiva generale, che sancisce un divieto di *nova* istruttori in appello avente portata relativa, che, cioè, soffre una duplice eccezione nel caso in cui nuovo materiale probatorio, documentale e non, risulti indispensabile ai fini della decisione o la parte interessata dimostri di non averlo potuto introdurre in primo grado per causa ad essa non imputabile; e in una norma proibitiva speciale – contenente, cioè, un divieto di produzione in appello di alcuni specifici documenti – formulata in termini di assolutezza, come reso evidente dall'*incipit* del relativo enunciato. La novella attua la legge delega n. 111 del 2023, il cui art. 19, comma 1, lett. d), aveva previsto che il Governo, nella revisione della disciplina del contenzioso tributario, avrebbe dovuto rafforzare il divieto di produrre nuovi documenti nei gradi processuali successivi al primo. La scelta legislativa di “introdurre limiti più o meno stringenti all'ingresso di nuovo materiale cognitivo nel giudizio di secondo grado involge opzioni assiologiche sulle finalità del processo di significativa complessità”, che implicano “una ponderazione tra le istanze di celerità e di certezza che informano il sistema delle preclusioni e l'esigenza di un accertamento giudiziale che sia il più aderente possibile alla verità materiale”. Con l'introduzione del divieto di *nova* in appello, è stata accordata priorità all'esigenza di arginare la dilatazione dei tempi di definizione del giudizio. Tuttavia, l'esclusione della deducibilità in appello delle deleghe, delle procure e degli altri atti di conferimento di potere rilevanti ai fini della legittimità della sottoscrizione degli atti, nei casi in cui il giudice ne ritenga indispensabile l'acquisizione o ne sia stata impossibile la deduzione in primo grado per causa non imputabile alla parte, risultava manifestamente irragionevole, “travalicando il limite all'esercizio della pur ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore nella configurazione degli istituti processuali” (sentenze nn. 189 e 96 del 2024, 67 del 2023). Data l'ampiezza semantica dei termini utilizzati (“deleghe” e “procure”), erano inclusi nel divieto non solo gli atti di conferimento della rappresentanza sul piano sostanziale, sovente prescritti come requisito di validità dell'accertamento tributario, ma anche gli atti di attribuzione della rappresentanza processuale incidenti sulla capacità di stare in giudizio *ex* art. 11 del d.lgs. n. 546 del 1992, nonché quelli di conferimento del potere di assistenza tecnica in giudizio ai soggetti abilitati *ex* art. 12, comma 3, del richiamato d.lgs. Gli atti in questione “non costituiscono temi di prova soggetti alle ordinarie preclusioni istruttorie, in quanto non attengono al merito della causa, ma alla legittimazione processuale o alla rappresentanza tecnica e, quindi, alla regolare costituzione del rapporto processuale”. Pertanto, non sono soggetti al giudizio di indispensabilità di cui al comma 1, né ricadono nello speciale divieto di cui al comma 3. La sottrazione di tali documenti al regime generale, pur perseguendo una finalità deflattiva, non era giustificata dalle loro caratteristiche oggettive, strutturali, effettuali e funzionali: essi non presentano “tratti differenziali idonei ad incidere sul meccanismo di acquisizione di *nova* istruttori in appello”. La norma censurata alterava inoltre la parità delle armi, sottraendo alla parte una facoltà difensiva. Infine, impedendo il deposito di tali documenti anche quando ne fosse stata incolpevolmente impossibile la produzione in primo grado, la norma comportava “un'ingiustificabile compressione del diritto alla prova” (sentenze nn. 41 del 2024 e 275 del 1990), “quale nucleo essenziale del diritto di difesa *ex* art. 24 Cost.” (sentenze nn. 205 del 1997 e 248 del 1974) “e del contraddittorio”. La deducibilità in secondo grado rappresenta in questi casi “una declinazione dell'istituto della rimessione in termini previsto dall'art. 153 cod. proc. civ. – applicabile anche nel processo tributario (...) –, il quale, essendo posto a presidio delle garanzie costituzionali difensive e del giusto processo (...), rappresenta un essenziale rimedio per eliminare, in via successiva, le conseguenze pregiudizievoli dell'inattività processuale incolpevole”. Nell'ipotesi in esame, la finalità acceleratoria e deflattiva del processo risultava illegittimamente realizzata “sopprimendo il diritto alla prova nei casi in cui il giudizio di appello rappresenta l'unica occasione per il suo esercizio, essendone stata la deduzione in prime cure impossibile a causa di un fatto ostativo esterno alla sfera volitiva e di controllo della parte”.

4.2.2. Il divieto di deposito delle notifiche dell'atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità, producibili in primo grado

La sentenza n. 36 ha dichiarato non fondate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 102, primo comma, e 111, commi primo e secondo, Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, il quale stabilisce un divieto assoluto di deposito nel giudizio tributario di appello delle notifiche dell'atto impugnato e degli atti che ne costituiscono il presupposto di legittimità. L'art. 58 è stato radicalmente modificato dall'art. 1, comma 1, lett. bb), del d.lgs. n. 220 del 2023, mediante la riscrittura dei commi 1 e 2 e l'aggiunta del censurato comma 3. In particolare, il comma 1 prevede che nel processo tributario di appello non sono ammessi nuovi mezzi di prova e non possono essere prodotti nuovi documenti, salvo che il collegio li ritenga indispensabili ai fini della decisione della causa ovvero che la parte dimostri di non aver potuto produrli in primo grado per causa ad essa non imputabile. In primo luogo, non contrasta con il principio di ragionevolezza, né lede il diritto alla prova e al contraddittorio la scelta di proibire il deposito delle notificazioni anche quando risultino indispensabili ai fini della decisione. Le notifiche dell'atto impugnato e gli atti che ne costituiscono il presupposto di legittimità forniscono la prova di una condizione di validità o efficacia dell'esercizio della funzione impositiva, esaurendo l'attività istruttoria nei giudizi in cui è controverso solo tale profilo. La nullità dell'atto impositivo per omessa notifica dell'atto presupposto costituisce un vizio procedurale che può essere fatto valere dal contribuente anche mediante la scelta di impugnare solo l'atto consequenziale notificato. In tale evenienza, la dimostrazione, o meno, della notificazione contestata definisce il giudizio. Proprio in ragione di ciò, il legislatore ha ritenuto per le notificazioni inutilmente dilatoria l'operatività del modello temperato di cui al comma 1. Si è voluto "evitare che nelle controversie in cui si faccia questione della esistenza o della validità delle notifiche il giudizio di appello venga instaurato al solo fine di effettuare un deposito documentale che, pur essendo da solo sufficiente per la definizione del giudizio, sia stato omesso in prime cure". Rispetto alle notificazioni, la causa non imputabile "coincide con un fatto estraneo alla sfera di controllo della parte che rende impossibile la tempestiva deduzione della prova". Non è infatti configurabile né l'ipotesi in cui il documento venga ad esistenza successivamente allo spirare dei termini per le deduzioni istruttorie in primo grado, né quella in cui l'amministrazione venga a conoscenza della sua esistenza solo dopo che sia maturata detta preclusione. L'atto tributario "produce i suoi effetti tipici per mezzo della notificazione, sicché o la notifica esiste – e quindi deve essere necessariamente conosciuta dall'amministrazione, sulla quale grava un dovere qualificato di documentazione del procedimento notificatorio e di conservazione e custodia dei relativi atti – prima che la pretesa impositiva venga azionata, oppure la stessa pretesa è da ritenersi inefficace *ab origine* e quindi non può essere fatta valere". Qualora l'impossibilità di produzione dell'atto dipenda dalla sua distruzione o perdita per fatto estraneo alla sfera di controllo dell'amministrazione, viene in rilievo la diversa facoltà di ricostruire il documento attraverso altri mezzi di prova, come la testimonianza scritta *ex art. 257-bis* cod. proc. civ., da esercitarsi nel rispetto dei termini per le deduzioni probatorie in primo grado. Il divieto censurato è diretto a evitare che il giudizio venga inutilmente instaurato in difetto di una regolare notifica, nonché "ad arginare le distorsioni processuali indotte dalla grave vulnerabilità ed inefficienza, anche con riferimento al sistema delle notifiche, che ancora affligge il sistema italiano della riscossione". Siffatte inefficienze hanno dato origine "all'enorme proliferazione, negli ultimi anni, di controversie strumentali di impugnazione degli estratti di ruolo radicate dai debitori iscritti a ruolo, con un aumento esponenziale delle cause (...) innanzi alle Commissioni Tributarie, ai Giudici di Pace e, più in generale, alla Magistratura ordinaria per far valere, spesso pretestuosamente, ogni sorta d'eccezione avverso cartelle notificate anche molti anni prima, senza che l'Agente della riscossione si fosse attivato in alcun modo per il recupero delle pretese ad esse sottese, e perfino nei casi in cui vi avesse rinunciato, anche nell'esercizio dell'autotutela" (sentenza n. 190 del 2023). Dalla non irragionevolezza della norma discende la non fondatezza della censura di violazione dei principi di uguaglianza e parità delle armi. È stata disattesa anche la doglianza per cui la disposizione impedirebbe al giudice di pervenire a una decisione giusta attraverso la ricerca della verità materiale. L'aderenza della ricostruzione processuale dei fatti alla verità materiale non è oggetto di specifica protezione costituzionale. Sono piuttosto le garanzie del giusto processo a coadiuvare il giudice nell'accertamento della verità, conducendolo a una giusta decisione. Infine, è stata esclusa anche la denunciata ingerenza del legislatore nel potere giurisdizionale di valutazione della prova, in quanto "l'apprezzamento della indispensabilità non concerne l'attitudine dimostrativa della prova, quanto, piuttosto, la sua idoneità ad eliminare ogni possibile incertezza in ordine ad una ricostruzione fattuale già

effettuata dal giudice di prime cure”. In ogni caso, “l’ordinamento processuale ammette la possibilità che il potere giudiziale di valutazione della prova subisca limitazioni imposte dalla legge, come è reso evidente dal principio generale espresso dall’art. 116 cod. proc. civ., secondo il quale il giudice deve valutare le prove secondo il suo prudente apprezzamento, salvo che la legge disponga altrimenti”.

4.2.3. La (illegittima) previsione dell’applicabilità della novella ai giudizi instaurati in secondo grado a decorrere dal giorno successivo alla sua entrata in vigore, anziché ai giudizi di appello il cui primo grado sia instaurato successivamente alla medesima entrata in vigore

La sentenza n. 36 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 111 Cost., dell’art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 220 del 2023, nella parte in cui prescriveva che le disposizioni di cui al precedente art. 1, comma 1, lett. bb), il quale ha novellato l’art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, si applicassero ai giudizi tributari instaurati in secondo grado a decorrere dal giorno successivo alla sua entrata in vigore, anziché ai giudizi di appello il cui primo grado fosse stato instaurato successivamente all’entrata in vigore del medesimo decreto. Il richiamato art. 58 prevede, al comma 1, che nel processo tributario di appello non sono ammessi nuovi mezzi di prova e non possono essere prodotti nuovi documenti, salvo che il collegio li ritenga indispensabili ai fini della decisione della causa ovvero che la parte dimostri di non aver potuto produrli in primo grado per causa ad essa non imputabile. Il comma 2 stabilisce che possono essere proposti motivi aggiunti qualora la parte venga a conoscenza di documenti, non prodotti dalle altre parti nel giudizio di primo grado, da cui emergano vizi degli atti impugnati. Il comma 3 pone il divieto assoluto di deposito nel giudizio tributario di appello delle notifiche dell’atto impugnato e degli atti che ne costituiscono il presupposto di legittimità. La denunciata previsione transitoria prevedeva che tale disciplina si applicasse ai giudizi instaurati in primo e secondo grado e in cassazione a decorrere dall’entrata in vigore del d.lgs., ossia dal 5 gennaio 2024, mentre, in generale, la riforma si applica ai giudizi instaurati in primo e secondo grado con ricorso notificato successivamente al 1° settembre 2024. L’immediata applicazione del divieto di *nova* in appello non teneva conto della circostanza che, nei processi di secondo grado iniziati dopo l’entrata in vigore della novella ma il cui primo grado era stato incardinato nel vigore della precedente disciplina, le parti potevano avere omesso la produzione di documenti in prime cure, confidando sulla facoltà, loro riconosciuta dal previgente art. 58, comma 2, di depositarli nel giudizio di gravame. Lo *ius superveniens*, sebbene formalmente operante per il futuro, nella sostanza incideva “sugli effetti giuridici di situazioni processuali verificatesi nei giudizi iniziati nel vigore della precedente normativa e ancora in corso”. Per i processi nei quali, al momento dell’entrata in vigore della novella, erano già decorsi i termini per le produzioni documentali in primo grado, l’immediata efficacia del mutamento normativo determinava “conseguenze non dissimili da quelle della retroattività impropria, in quanto, frustrando l’aspettativa delle parti che hanno confidato nella possibilità di esercitare il loro diritto alla prova anche in appello”, ledeva “il legittimo affidamento, da considerarsi ricaduta e declinazione soggettiva dell’indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto” (sentenza n. 108 del 2019). La pur legittima esigenza di dare immediata attuazione alla disciplina ritenuta più adeguata e opportuna, sostituendola a quella contestualmente abrogata, non può prevalere su situazioni giuridiche già maturate nel previgente assetto. Significativamente, in relazione alla previgente disciplina dei *nova* in appello, l’art. 79, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992 aveva espressamente previsto che le relative disposizioni non si applicavano ai giudizi già pendenti in grado d’appello davanti alla commissione tributaria di secondo grado e a quelli iniziati davanti alla commissione tributaria regionale se il primo grado si era svolto sotto la disciplina anteriore.

4.3. La (illegittima) devoluzione alla giurisdizione tributaria delle controversie relative all’atto di recupero del contributo a fondo perduto istituito in favore di determinati operatori economici maggiormente colpiti dalla pandemia da COVID-19

La sentenza n. 124 ha dichiarato illegittimi, per violazione dell’art. 102, secondo comma, Cost., gli artt. 1, comma 10, del d.l. n. 137 del 2020 e 25, comma 12, del d.l. n. 34 del 2020, nella parte in cui prevedevano che le controversie relative all’atto di recupero del contributo a fondo perduto contemplato dal comma 1 del citato art. 1 erano devolute alla giurisdizione tributaria. Il contributo, istituito a favore di operatori dei settori economici interessati dalle misure restrittive introdotte per contenere la diffusione

della pandemia da Covid-19 e in possesso di determinati requisiti, non ha natura tributaria. Innanzitutto, “difetta uno dei caratteri tradizionalmente individuati dalla giurisprudenza costituzionale per ritenere una fattispecie di natura tributaria – ossia la definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo – perché viene in rilievo l’erogazione, da parte dello Stato, di una somma di denaro a operatori economici privati” (sentenze nn. 80 del 2024, 182, 128 e 27 del 2022, 236 del 2017, 96 del 2016, 178 e 70 del 2015). Il contributo non integra neanche un beneficio fiscale, in quanto non consiste in una riduzione del carico tributario altrimenti gravante sul soggetto. Gli strumenti di finanza pubblica per fronteggiare situazioni emergenziali si distinguono in “sussidi finanziari” e “benefici fiscali”: i primi sono trasferimenti di denaro (finanziamenti, contributi, interventi di aiuto economico in generale), i secondi includono tutte le misure comportanti un onere tributario minore rispetto a quello applicabile in base al normale regime di tassazione (esenzioni, riduzioni della base imponibile o dell’aliquota, dilazioni di pagamento). Il contributo a fondo perduto non rientra tra le agevolazioni fiscali perché manca un pregresso rapporto tributario (sentenza n. 120 del 2020): costituisce un sostegno economico a favore di una determinata categoria di soggetti che, a causa dell’emergenza dovuta alla pandemia, ha subito una riduzione dell’attività economica e, quindi, del fatturato e dei compensi. Pertanto, è evidente che gli atti di concessione, diniego e ritiro sono privi di natura tributaria. Ai fini del riconoscimento della natura tributaria del contributo non rileva nemmeno la scelta legislativa di parametrare l’*an* e il *quantum* a dati fiscali o che l’erogazione del contributo e la successiva attività di controllo fossero demandate all’Agenzia delle entrate. La Corte ha già ritenuto in contrasto con l’art. 102, secondo comma, e con la VI disp. trans. fin. Cost., l’attribuzione, alla giurisdizione tributaria, di controversie sulla base del mero criterio soggettivo costituito dalla natura finanziaria dell’organo competente, a prescindere dalla natura tributaria del rapporto (sentenza n. 130 del 2008). La giurisdizione tributaria “deve ritenersi imprescindibilmente collegata” alla “natura tributaria del rapporto” e non può essere ancorata al “solo dato formale e soggettivo, relativo all’ufficio competente ad irrogare la sanzione” (ordinanza n. 34 del 2006). Il richiamo espresso, nelle norme censurate, alla giurisdizione tributaria, alle sanzioni amministrative previste dall’art. 13, comma 5, del d.lgs. n. 471 del 1997 e agli interessi dovuti *ex art.* 20 del d.P.R. n. 602 del 1973, in caso di ritiro del contributo illegittimamente conseguito, sarebbe stato del tutto superfluo se si fosse trattato di rapporto di natura tributaria. Infine, la natura di aiuto economico del contributo si desume anche dalla circostanza che è escluso dalla base imponibile delle imposte sui redditi delle persone fisiche e sulle attività produttive. A seguito della declaratoria di illegittimità, il rimettente, nel dichiarare il suo difetto di giurisdizione, dovrà individuare il giudice cui devolvere la definizione della causa.

Capitolo III

L'ordinamento della Repubblica

Sezione I

L'ordinamento dello Stato

1. La funzione di garanzia costituzionale

1.1. La soggezione delle scelte discrezionali del legislatore al sindacato della Corte (i limiti della non manifesta irragionevolezza e della proporzionalità rispetto alle finalità perseguite)

Le scelte del legislatore, nella disciplina dei termini dell'azione amministrativa così come “in altre discipline connotate da elevata discrezionalità, non si sottraggono per questo al giudizio di costituzionalità, in quanto devono pur sempre essere compiute secondo canoni di non manifesta irragionevolezza e di proporzionalità rispetto alle finalità perseguite” (sentenze nn. 25 del 2025, 88 del 2023, 194 del 2019, 202 del 2013, 245 del 2011). Così la sentenza n. **88**.

La sentenza n. **156** ha precisato che la discrezionalità legislativa non pone un ostacolo invalicabile “qualora essa risulti esercitata in violazione dei principi costituzionali” (sentenza n. 231 del 2013).

1.2. La presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, anziché di un'unica costituzionalmente obbligata o a rime obbligate, quale condizione di ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale e dell'intervento additivo-manipolativo della Corte

Per poter giungere a una pronuncia di carattere additivo-manipolativo, “è sufficiente rinvenire nel sistema (...) precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti (sentenza n. 236 del 2016)”, “immuni da vizi di illegittimità, ancorché non costituzionalmente obbligati (sentenza n. 222 del 2018). L'ammissibilità delle questioni non è, dunque, subordinata all'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto alla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore” (sentenze nn. 46 del 2024, 73 del 2023, 34 del 2021). Così la sentenza n. **69**.

La sentenza n. **94** ha osservato che il *petitum* puntuale e univoco consente di applicare il consolidato principio (sentenze nn. 31 del 2025, 138 e 128 del 2024) secondo cui, “una volta accertato un *vulnus* a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione, non può essere di ostacolo all'esame nel merito l'assenza di un'unica soluzione a rime obbligate, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore. È sufficiente, infatti, la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate” (sentenza n. 95 del 2022).

La sentenza n. **103** ha confermato che “le soluzioni costituzionalmente adeguate a ricondurre a legittimità una disciplina in materie riservate alla discrezionalità del legislatore, quale è certamente il trattamento sanzionatorio di illeciti depenalizzati, possono essere tratte da discipline già esistenti, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore, sì da consentire l'adozione di un rimedio nell'immediato al *vulnus* riscontrato, senza creare insostenibili vuoti di tutela degli interessi tutelati dalla norma incriminatrice” (sentenze nn. 138 e 46 del 2024, 95 e 28 del 2022, 233 e 222 del 2018).

La sentenza n. **166** ha chiarito che la mancanza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata non può esimere la Corte “dalla ricerca, all'interno del sistema, di una soluzione costituzionalmente adeguata per ovviare al *vulnus* (...), fermo restando un sempre possibile intervento del legislatore” (sentenze nn. 138, 103 e 94 del 2025, 138, 90 e 5 del 2024).

Sul punto si vedano anche le sentenze nn. **138, 197 e 210** (ove sono citate, tra le altre, le sentenze nn. 146 del 2025, 28 del 2022, 63 e 48 del 2021, 252 e 224 del 2020, 99 e 40 del 2019, 233 del 2018).

1.3. Il potere della Corte di individuare lo strumento più idoneo a rimediare al vulnus riscontrato sulla base di precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti

“Ove dovesse riscontrarsi il denunciato *vulnus* ai diritti e ai principi costituzionali evocati”, spetterà alla Corte “individuare lo strumento idoneo per porvi rimedio sulla base di precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti” (sentenze nn. 69 del 2025, 62 del 2022, 63 del 2021, 224 del 2020, 222 del 2018, 236 del 2016). Così la sentenza n. 109.

1.4. Il potere della Corte di delimitare la questione all'interno dei confini del devolutum e di individuare la pronuncia più idonea alla reductio ad legitimitatem della disposizione censurata, indipendentemente dal petitum del rimettente

La sentenza n. 53 ha confermato che “il *petitum* dell’ordinanza di rimessione ha la funzione di chiarire il contenuto e il verso delle censure mosse dal giudice rimettente, ma non vincola” la Corte, che, “ove ritenga fondate le questioni, rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata” (sentenze nn. 46 e 12 del 2024, 221 del 2023).

In termini analoghi si sono espresse le sentenze nn. 83, 88, 90, 93, 111, 138, 166 e 210 (ove sono citate altresì le sentenze nn. 135 del 2025, 138, 128 e 90 del 2024).

La sentenza n. 103 ha precisato che il rinvenimento di soluzioni adeguate spetta alla Corte, che “non è in alcun modo vincolata alla formulazione del *petitum*, sicché, ove il rimettente non offra soluzioni, non resta compromessa l’ammissibilità della questione” (sentenze nn. 90 del 2024, 221 del 2023, 59 del 2021).

La sentenza n. 121 ha precisato che “il *petitum* non è interamente vincolante” per la Corte, “qualora ritenesse fondate le questioni” (sentenze nn. 176 del 2024 e 221 del 2023).

La sentenza n. 139 ha ribadito che la Corte “rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata” (sentenze nn. 103 e 53 del 2025, 176, 138, 90, 46 e 12 del 2024, 221 del 2003), spettando in ogni caso a essa “la precisa delimitazione della questione di legittimità costituzionale all’interno dei confini del *devolutum*, segnati dalla disposizione censurata e dai parametri costituzionali evocati (art. 23, primo comma, della legge n. 87 del 1953), oltre che dal verso della questione”.

La sentenza n. 146 ha ribadito che “il *petitum* dell’ordinanza di rimessione ha la funzione di chiarire il contenuto e il verso delle censure mosse dal giudice rimettente, ma non vincola” la Corte, che, “ove ritenga fondate le questioni, rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata” (sentenze nn. 53 del 2025 e 46 del 2024). In altri termini, la Corte, “come può rinvenire d’ufficio la disciplina da adottare, ricercando nel sistema nel suo complesso (...) precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti (sentenza n. 236 del 2016) [...] immuni da vizi di illegittimità, ancorché non costituzionalmente obbligati (sentenza n. 222 del 2018), tanto più può operare una cernita tra varie opzioni indicate dal rimettente, senza che la prospettazione di possibili modelli alternativi di regolazione della fattispecie sia sufficiente a frapporre ostacoli di rito all’esame delle questioni”.

1.5. L’ammissibilità di pronunce sostitutive anche in assenza di un’unica soluzione a rime obbligate

“La possibilità di adottare pronunce sostitutive (...) consegue dall’accertamento di un *vulnus* a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione (sentenza n. 6 del 2024), a fronte del quale non può essere di ostacolo all’esame nel merito della questione l’assenza di un’unica soluzione a rime obbligate per ricondurre l’ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. 138 del 2024)”. Così la sentenza n. 31.

1.6. La dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale quale frutto di una valutazione compiuta dalla Corte motu proprio

“La decisione di estendere, in via consequenziale, a una disposizione distinta da quella censurata la dichiarazione di illegittimità costituzionale, ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953, è in effetti frutto di una valutazione” che la Corte “compie di volta in volta *motu proprio*, laddove ritenga sussistere i

requisiti indicati dalla legge. Tale valutazione non è dunque vincolata da eventuali sollecitazioni da parte dell'ordinanza di rimessione; sollecitazioni che, peraltro, il giudice *a quo* resta libero di formulare, in chiave di mero suggerimento". Così la sentenza n. 52.

1.7. L'esclusione dello specifico vulnus lamentato quale contenuto proprio di una pronuncia di rigetto

La Corte "giudica l'eventuale illegittimità costituzionale delle norme; pertanto, anche quando si pronuncia per la non fondatezza di una questione, non accerta la conformità a Costituzione della norma censurata, ma si limita a escludere la sussistenza dello specifico *vulnus*". Così la sentenza n. 142.

1.8. Le "inammissibilità di sistema"

La sentenza n. 46 si è soffermata sul *genus* delle pronunce qualificate dalla dottrina come "di inammissibilità di sistema": esse, "pur riscontrando una dubbia compatibilità con i parametri costituzionali evocati, non si risolvono con una dichiarazione di illegittimità costituzionale, ma rimettono, in prima battuta, alla discrezionalità del legislatore" (sentenze nn. 130 e 71 del 2023, 22 del 2022) "il *quomodo* del necessario intervento – che può realizzarsi secondo un ventaglio di soluzioni plausibili – finalizzato a rimuovere il riscontrato *vulnus*".

1.9. Il tendenziale rispetto dei precedenti, la coerenza interpretativa e la persuasività delle motivazioni quali condizioni essenziali dell'autorevolezza delle decisioni della Corte; il divieto di riproposizione di questioni identiche nello stesso giudizio; l'ammissibilità di revirement a fronte di nuovi sviluppi giurisprudenziali, anche a livello europeo, di mutamenti nel contesto sociale o ordinamentale e di sopravvenute circostanze fattuali o normative

"Fotografando la prassi osservata nell'intero arco della propria giurisprudenza", la sentenza n. 203 del 2024, richiamata dalla sentenza n. 24, ha rilevato che "il tendenziale rispetto dei propri precedenti – unitamente alla coerenza dell'interpretazione con il testo delle norme interpretate e alla persuasività delle motivazioni – è condizione essenziale per l'autorevolezza delle decisioni di qualsiasi giurisdizione superiore; e che ciò vale anche, in speciale misura, per il giudice costituzionale". Tuttavia, "come per ogni altra giurisdizione superiore", è ben possibile per la Corte "rimeditare i propri orientamenti, e se del caso modificarli, allorché sussistano ragioni di particolare cogenza che rendano non più sostenibili le soluzioni precedentemente adottate: ad esempio, l'inconciliabilità dei precedenti con il successivo sviluppo" della propria giurisprudenza o di quella delle Corti europee; "il mutato contesto sociale o ordinamentale nel quale si colloca la nuova decisione o – comunque – il sopravvenire di circostanze, di natura fattuale o normativa, non considerate in precedenza; la maturata consapevolezza sulle conseguenze indesiderabili prodotte dalla giurisprudenza pregressa". Tali criteri sono "largamente diffusi nella giurisprudenza costituzionale comparata" e sono stati altresì spesso richiamati in sostanza dalla Corte di cassazione, "quanto alla possibilità di modificare i propri precedenti orientamenti".

La Corte, "pur ribadendo sia che il tendenziale rispetto dei propri precedenti è funzionale ad assicurare autorevolezza alla giurisdizione costituzionale" (sentenze nn. 24 del 2025 e 203 del 2024) "sia che le pronunce costituzionali non sono soggette ad alcun gravame (sentenza n. 29 del 1998), già in passato ha precisato che (sia pure in presenza di una pronuncia di rigetto) l'effetto preclusivo alla riproposizione di questioni nel corso dello stesso giudizio, desumibile dall'art. 137, terzo comma, Cost., opera soltanto allorché risultino identici tutti e tre gli elementi che compongono la questione: ossia norme censurate, profili di incostituzionalità dedotti e argomentazioni svolte a sostegno della ritenuta incostituzionalità" (sentenze nn. 270 del 2022 e 66 del 2019). Più di recente, si è chiarito che "sono giustificabili mutamenti rispetto a precedenti statuizioni allorché sussistano ragioni di particolare cogenza che rendano non più sostenibili le soluzioni precedentemente adottate rinvenibili, ad esempio, nel caso di inconciliabilità dei precedenti con il successivo sviluppo" della giurisprudenza costituzionale o europea, "di mutato contesto sociale o ordinamentale nel quale si colloca la nuova decisione o – comunque – il sopravvenire di circostanze, di natura fattuale o normativa, non considerate in precedenza o, ancora, nel caso di maturata consapevolezza sulle conseguenze indesiderabili prodotte dalla giurisprudenza pregressa" (sentenze nn. 24 del 2025 e 203 del 2024). Così la sentenza n. 125.

Sul punto si vedano anche la sentenza n. 202 e l'ordinanza n. 219.

1.10. Il dialogo con il legislatore: auspici, richiami, moniti

1.10.1. La segnalazione dei vantaggi derivanti da una disciplina più stabile e rigorosa della perequazione delle pensioni e l'auspicio per una diversa considerazione dei pensionati in regime contributivo

Si veda, in relazione alla sentenza n. 19, la voce *Il raffreddamento, limitato al 2023, della dinamica perequativa delle pensioni più elevate in base alla tecnica della progressione inversa rispetto all'entità degli assegni – Reiterato auspicio rivolto al legislatore in I rapporti economici – La previdenza.*

1.10.2. L'auspicabile verifica della perdurante compatibilità dello schema del processo di cassazione sui decreti di convalida e proroga del trattenimento dello straniero espulso o richiedente protezione internazionale con le future dimensioni del relativo contenzioso

Si veda, in relazione alla sentenza n. 39, la voce *La (illegittima) previsione dello svolgimento del processo di cassazione sui decreti di convalida e proroga del trattenimento dello straniero (espulso o richiedente protezione internazionale) secondo la disciplina del giudizio di legittimità sul mandato d'arresto europeo consensuale (senza intervento delle parti), anziché ordinario – Auspicio rivolto al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie.*

1.10.3. La reiterata segnalazione dell'inattuazione del modello costituzionale di autonomia finanziaria degli enti territoriali

Si veda, in relazione alla sentenza n. 45, la voce *Il trasferimento delle relative risorse vincolate al Fondo per l'equità del livello dei servizi (il recepimento del monito formulato dalla sentenza n. 71 del 2023) – Segnalazione al legislatore in L'autonomia finanziaria – La perequazione finanziaria e l'obiettivo del riequilibrio economico e sociale – Il Fondo di solidarietà comunale.*

1.10.4. La sollecitazione rivolta al legislatore statale ad acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità del contributo finanziario richiesto alle autonomie, in sostanziale ossequio al principio di leale collaborazione

Si veda, in relazione alla sentenza n. 45, la voce *Il contributo alla finanza pubblica per gli anni dal 2024 al 2028 a carico dei Comuni (purché non siano in dissesto, in procedura di riequilibrio o non abbiano sottoscritto accordi di risanamento) secondo il principio della spesa costituzionalmente necessaria – Sollecitazione rivolta al legislatore statale in Gli enti locali – La finanza.*

1.10.5. La reiterata segnalazione al legislatore circa l'individuazione del giudice più idoneo a valutare l'applicazione di una pena accessoria coinvolgente il minore

Si veda, in relazione alla sentenza n. 55, la voce *L'(illegittima) applicazione automatica della pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale in caso di condanna per maltrattamenti in famiglia nei confronti dei figli minori conviventi in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene.*

1.10.6. Il rinnovato stringente appello al legislatore a garantire un adeguato accesso alle cure palliative e il reiterato auspicio, rivolto anche al servizio sanitario nazionale, per una concreta e puntuale attuazione dei principi fissati dalla Corte in tema di fine vita, ferma la possibilità di una diversa disciplina

Si veda, in relazione alla sentenza n. 66, la voce *La dipendenza del paziente da un trattamento di sostegno vitale (in atto o anche solo indicato dal medico come necessario alla sopravvivenza) quale inderogabile condizione di non punibilità dell'aiuto al suicidio – Reiterato appello e auspicio rivolto al legislatore e al servizio sanitario nazionale in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati.*

1.10.7. L'invito a regolare la conservazione dell'azione disciplinare nei confronti dell'avvocato che si sia cancellato dall'albo in pendenza del procedimento

Si veda, in relazione alla sentenza n. 70, la voce *L'illegittimo divieto di cancellazione dall'albo degli avvocati in pendenza di procedimento disciplinare – Invito al legislatore in Principi fondamentali – La libertà di autodeterminazione.*

1.10.8. Il richiamo all'urgente introduzione legislativa di una compiuta disciplina delle modalità del trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza per i rimpatri e della corrispondente tutela processuale

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 96, la voce *Il trattenimento nei centri di permanenza per i rimpatri* e le pertinenti sottovoci in *Principi fondamentali – Lo straniero.*

1.10.9. L'auspicabile intervento legislativo sul tema delle indennità dovute ai dipendenti di piccole imprese licenziati illegittimamente

Si veda, in relazione alla sentenza n. 118, la voce *La (illegittima) previsione di un tetto massimo, pari a sei mensilità di riferimento per il calcolo del TFR, all'indennità risarcitoria dovuta dal datore in caso di licenziamento illegittimo nelle piccole imprese (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato) – Auspicio rivolto al legislatore in I rapporti economici – Il lavoro.*

1.10.10. Il reiterato richiamo allo Stato per una pronta attuazione e un periodico aggiornamento delle disposizioni sui LEA nonché alle Regioni affinché rispettino i principi fondamentali della materia

Si veda, in relazione alla sentenza n. 122, la voce *La (illegittima) previsione della totale e immediata vigenza ed esecuzione delle disposizioni sull'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, di cui al d.P.C.m. sui LEA del 2017, e delle relative tariffe, stabilite con decreto interministeriale del 2023, non ancora efficaci (norme della Regione Puglia) – Reiterato richiamo allo Stato e alle Regioni in Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario – La spesa sanitaria.*

1.10.11. La stringente esigenza di un organico intervento legislativo in materia di domini collettivi, volto anche a superare la sovrapposizione di funzioni giudicanti e di impulso processuale in capo al commissario agli usi civici

Si veda, in relazione alla sentenza n. 125, la voce *La persistente facoltà del commissario agli usi civici di avviare d'ufficio i procedimenti giudiziari di sua competenza – Reiterato richiamo al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il principio di terzietà e imparzialità del giudice.*

1.10.12. Il dovere del legislatore e dell'amministrazione penitenziaria di assicurare nell'esecuzione della pena detentiva condizioni rispettose della dignità della persona e del principio di umanità

Si veda, in relazione alla sentenza n. 139, la voce *La preclusione assoluta della concessione di pene sostitutive delle pene detentive brevi agli imputati di uno dei reati ostativi – Richiamo al legislatore e all'amministrazione penitenziaria in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene.*

1.10.13. L'esigenza di un più compiuto coinvolgimento delle autonomie territoriali nell'iter di adozione delle decisioni fondamentali di finanza pubblica in sede di legge di bilancio

Si veda, in relazione alla sentenza n. 152, la voce *Il contributo aggiuntivo richiesto, con disciplina di principio, alle Regioni ordinarie per gli anni dal 2025 al 2029 come concorso agli obiettivi di finanza pubblica – Richiamo al legislatore statale in Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario – Il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.*

1.10.14. La sollecitazione rivolta al legislatore statale a rivedere la rigida preclusione alle Regioni ordinarie in disavanzo della facoltà di finanziare la spesa di investimento con il contributo aggiuntivo agli obiettivi di finanza pubblica per gli anni dal 2025 al 2029

Si veda, in relazione alla sentenza n. 152, la voce *La disciplina del contributo aggiuntivo agli obiettivi di finanza pubblica richiesto alle Regioni ordinarie per gli anni dal 2025 al 2029: la preclusione agli enti in disavanzo (considerato al netto della quota derivante da debito autorizzato e non contratto) del finanziamento di investimenti con il fondo accantonato in bilancio in attuazione del contributo e le rimodulazioni di contributi statali per investimenti di Comuni e Regioni – Sollecitazione rivolta al legislatore statale in L'autonomia finanziaria – L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie – Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie ordinarie.*

1.10.15. L'auspicabile organica riscrittura della disciplina delle rappresentanze sindacali aziendali al fine di valorizzare l'effettiva rappresentatività quale criterio di accesso alla tutela promozionale

Si veda, in relazione alla sentenza n. 156, la voce *La facoltà dei lavoratori (introdotta con sentenza di accoglimento) di costituire rappresentanze aziendali in ogni unità produttiva anche nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale – Auspicio rivolto al legislatore in I rapporti economici – La libertà sindacale.*

1.10.16. La sollecitazione a identificare interventi legislativi strutturali e coerenti a sostegno della maternità

Si veda, in relazione alla sentenza n. 159, la voce *L'inapplicabilità alle lavoratrici dipendenti a tempo determinato e alle lavoratrici domestiche dell'esenzione dal pagamento della quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti previsto, per gli anni 2024-2026, a favore delle dipendenti a tempo indeterminato, madri di tre o più figli, sino al raggiungimento del 18° anno del più piccolo, e, per il 2024, a beneficio delle medesime lavoratrici, madri di due figli, sino al raggiungimento del 10° anno del più piccolo – Sollecitazione rivolta al legislatore in I rapporti economici – La previdenza.*

1.10.17. Il reiterato invito, rivolto al legislatore, a un'estrema prudenza nella modifica del regime di indicizzazione delle pensioni e a una diversa considerazione dei pensionati in regime contributivo

Si veda, in relazione alla sentenza n. 167, la voce *Il raffreddamento, limitato al 2023, della dinamica perequativa delle pensioni più elevate in base alla tecnica della progressione inversa rispetto all'entità degli assegni – Reiterato auspicio rivolto al legislatore in I rapporti economici – La previdenza.*

1.10.18. L'auspicato intervento del legislatore per strutturare con più accurata precisione il procedimento di prevenzione

Si veda, in relazione alla sentenza n. 182, la voce *L'omessa previsione di un'ipotesi di incompatibilità o ricsuzione del giudice che, chiamato a decidere sull'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, abbia disposto nel medesimo procedimento la restituzione degli atti all'autorità proponente per carenze probatorie – Auspicio rivolto al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il principio di terzietà e imparzialità del giudice.*

1.10.19. L'esigenza di una revisione legislativa dell'attuale meccanismo di determinazione dell'onere fiscale minimo per la vendita delle sigarette

Si veda, in relazione alla sentenza n. 183, la voce *L'attuale meccanismo di determinazione dell'onere fiscale minimo per la vendita delle sigarette, caratterizzato dall'indicizzazione al prezzo medio ponderato e dal progressivo aumento della percentuale dell'aliquota (questioni inammissibili per le molteplici modalità idonee a sanare il riscontrato vulnus alla tutela della concorrenza) – Richiamo al legislatore in I tributi.*

1.10.20. L'invito al legislatore a introdurre un'organica disciplina delle attività di lobbying

Si veda, in relazione alla sentenza n. **185**, la voce *La riduzione della portata dell'incriminazione del traffico di influenze mediante l'intervenuta definizione normativa della "mediazione illecita" (ovvero mirante a ottenere dal pubblico agente una condotta, tra l'altro, costituente reato) – Invito al legislatore in Diritto interno e diritto internazionale – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme di diritto internazionale.*

1.10.21. La segnalazione al legislatore delle criticità insite nella fissità della preclusione dell'adozione del maggiorenne in presenza di figli minori dell'adottante

Si veda, in relazione alla sentenza n. **215**, la voce *L'inderogabile divieto di adozione del maggiorenne in presenza di figli minori dell'adottante (questioni inammissibili perché implicanti una modifica di sistema) – Segnalazione al legislatore in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – L'adozione.*

1.11. La leale collaborazione tra legislatore e giudice costituzionale

La sentenza n. **125** ha sottolineato che l'osservanza del dovere di leale collaborazione “deve ispirare le relazioni fra tutti i poteri dello Stato” (sentenze nn. 410 e 110 del 1998 – che parlano di principio di lealtà e correttezza –, 139 del 1990, 35 del 1972, 168 del 1963) “e in particolare quelle fra legislatore e giudice costituzionale” (sentenza n. 242 del 2019; ordinanze nn. 132 del 2020 e 207 del 2018).

1.12. La restituzione parziale degli atti al rimettente per ius superveniens quale tecnica coerente con l'obiettivo di rispondere tempestivamente alla domanda di giustizia costituzionale

Lo *ius superveniens* non impedisce alla Corte di “pronunciarsi sulle questioni, autonome e peraltro logicamente prioritarie, che le innovazioni introdotte dal legislatore non mutano nei loro termini salienti, e di rendere così una tempestiva risposta alla domanda di giustizia costituzionale. Quando le sopravvenienze impongano la rivalutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza soltanto per alcune questioni contestualmente proposte, suscettibili di una trattazione distinta, l'integrale restituzione degli atti sarebbe un rimedio eccedente rispetto alla finalità che lo giustifica e si risolverebbe in un irragionevole intralcio alla sollecita definizione del giudizio di costituzionalità”. Così la sentenza n. **101**.

1.13. I presupposti dell'autorimessione di una questione di legittimità costituzionale

La sentenza n. **142** ha richiamato, sia pure soltanto per escluderne la sussistenza, le condizioni in presenza delle quali la Corte può rimettere dinanzi a sé stessa questioni di legittimità costituzionale. Nella specie, infatti, la nuova disciplina intervenuta in pendenza del processo costituzionale, innovando quella censurata “in maniera tutt'altro che marginale”, non deve essere applicata nel giudizio innanzi alla Corte (ordinanze nn. 35 del 2024 e 73 del 1965), “né sussiste un rapporto di presupposizione fra la stessa e quella dedotta dal giudice *a quo*, tale per cui l'intervento solo su quest'ultima non consentirebbe comunque di rimuovere il *vulnus*” (ordinanze nn. 94 del 2022 e 18 del 2021). Inoltre, sotto un diverso profilo, non sono stati riscontrati “i presupposti della particolare urgenza (ordinanza n. 73 del 1965) o l'esigenza di evitare che la Corte – che è il solo organo competente a decidere delle questioni di costituzionalità delle leggi – sia tenuta ad applicare leggi incostituzionali” (ordinanze nn. 35 del 2024 e 22 del 1960).

1.14. La nozione di Stato come sistema ordinamentale, rilevante nell'ambito dei conflitti di attribuzione tra enti

Nell'ambito dei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, la sentenza n. **148** ha chiarito che lo Stato deve essere inteso “non come persona giuridica, bensì come sistema ordinamentale (sentenza n. 72 del 2005) complesso e articolato, costituito da organi, con o senza personalità giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali” (sentenze nn. 259 del 2019 e 31 del 2006).

2. Il Parlamento

2.1. Gli atti di indirizzo nei confronti del servizio pubblico radiotelevisivo

Le ordinanze nn. 79 e 98 hanno rilevato che “gli atti di indirizzo delle Camere nei confronti del servizio pubblico radiotelevisivo sono intesi ad assicurare, in tale servizio, la realizzazione del principio del pluralismo” (sentenze nn. 420 del 1994 e 112 del 1993).

2.2. Le attribuzioni individuali del parlamentare

2.2.1. La legittimazione a ricorrere per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

2.2.1.1. L'inammissibilità del conflitto promosso da un deputato a tutela della funzione legislativa della Camera, asseritamente incisa dal Governo con lo strumento della decretazione d'urgenza

La giurisprudenza costituzionale “ha riconosciuto, sotto il profilo soggettivo, l'esistenza di una sfera di prerogative costituzionali, inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che possono essere difese dal singolo parlamentare con lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri, qualora risultino lese da altri organi parlamentari” (ordinanza n. 154 del 2022). Deve essere, invece, “escluso che il singolo parlamentare sia legittimato a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del Governo quando agisce a tutela di prerogative attribuite dalla Costituzione all'intera Camera a cui appartiene (ordinanza n. 17 del 2019)”. L'ordinanza n. 151 del 2022 ha ricordato “la necessità che le attribuzioni costituzionali asseritamente lese spettino al singolo parlamentare in quanto tale, dovendo essere pertanto ravvisabile, in capo a esso, una posizione quantomeno distinta e autonoma rispetto a quella facente capo alla Camera di appartenenza”. Così l'ordinanza n. 178 che ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da un deputato nei confronti del Governo, in persona del Presidente del Consiglio, in relazione all'approvazione della deliberazione del 4 aprile 2025, avente a oggetto quello che sarebbe poi divenuto il d.l. n. 48 del 2025. Ad avviso del ricorrente, il Governo, trasponendo nel d.l. le disposizioni di un disegno di legge ordinario approvato dalla Camera e trasmesso al Senato, in assenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza, avrebbe amputato arbitrariamente il dibattito parlamentare in corso, ferendo la competenza costituzionale delle Camere e menomando anche le attribuzioni costituzionali dei singoli parlamentari. Invero, “le doglianze del ricorrente relative all'eccentricità del *modus operandi* del Governo coinvolgono direttamente l'intera Assemblea, consistendo in sostanza nella supposta sottrazione al Parlamento della funzione legislativa, che ai sensi dell'art. 70 Cost. è esercitata collettivamente dalle Camere”. Quando “viene prospettata un'esautorazione del Parlamento dall'esercizio della funzione legislativa e la situazione posta alla base del conflitto coinvolge l'intera Assemblea, titolare della sfera di attribuzioni costituzionali in ipotesi lese e, quindi, eventualmente legittimata a sollevare conflitto è la Camera di appartenenza del singolo parlamentare e non quest'ultimo” (ordinanze nn. 154 e 151 del 2022, 67 e 66 del 2021). D'altra parte, “in fattispecie come quella in esame la posizione del singolo parlamentare rimane assorbita da quella della propria Camera”. In molteplici occasioni si è già negata “l'ipotizzabilità di una concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di appartenenza (...), escludendo che il parlamentare stesso possa rappresentare – in un conflitto promosso nei confronti del Governo – l'intera istituzione cui appartiene”, poiché “non è titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo” (ordinanze nn. 151 e 80 del 2022, 67 del 2021, 277 del 2017). Sotto il profilo oggettivo, il ricorrente non ha poi allegato una sostanziale negazione o un'evidente menomazione (ordinanza n. 212 del 2022) delle proprie prerogative costituzionali, offrendo una ricostruzione lacunosa dell'iter parlamentare di conversione del d.l. Peraltro, la stessa presentazione di cinque questioni pregiudiziali, una delle quali sottoscritta dal ricorrente, dirette a precludere l'ulteriore esame del disegno di conversione in considerazione delle asserite violazioni costituzionali, ampiamente discusse e respinte dalla Camera nella seduta del 23 aprile 2025, dimostra come, pure dopo la sospensione dell'esame del disegno di legge ordinario, non sia comunque mancato il confronto parlamentare e lo stesso ricorrente abbia potuto esercitare le proprie funzioni costituzionali, partecipando al procedimento di conversione (ordinanze nn. 197 del 2020 e 275 del 2019).

3. La funzione normativa

3.1. Il divieto per il legislatore costituzionale di sovvertire o modificare nel loro contenuto essenziale i principi fondamentali o supremi (l'intangibilità dell'identità della Costituzione)

“Il complesso delle previsioni normative che scolpiscono l'identità della nostra Costituzione definisce” i “principi fondamentali o supremi, identificabili, nel corpo della Costituzione, sulla base di saldi criteri interpretativi d'ordine testuale e storico. Tali principi non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali (sentenza n. 1146 del 1988), sicché costituiscono un limite assoluto per le fonti – pur di rango costituzionale – previste dall'art. 138 Cost. L'identità della Costituzione è pertanto definita, nel suo contenuto essenziale, una volta per tutte dalla Costituzione stessa, senza che le leggi costituzionali o di revisione costituzionale, ancorché libere di innovare anche significativamente le previsioni costituzionali, possano in alcun modo legittimamente scalfirla o alterarla, tant'è vero che, qualora fossero in contrasto con l'insieme delimitato dei principi fondamentali (supremi), sarebbero costituzionalmente illegittime” (sentenze nn. 159 del 2023, 115 del 2018, 118 del 2015, 238 del 2014, 134 del 2002, 203 del 1989; ordinanza n. 24 del 2017). “Se a una legge costituzionale o di revisione costituzionale fosse consentito farlo, infatti, essa introdurrebbe un nuovo limite alle successive leggi di revisione costituzionale, ponendosi come condizione della loro legittimità pur essendo pariordinata. Sennonché, il regime delle condizioni di legittimità delle fonti di rango costituzionale è definito direttamente dalla Costituzione e non è nella loro libera disponibilità: eccezion fatta per la Costituzione, nessuna fonte può essere ministra del proprio regime normativo (della propria forza e del proprio valore), che dipende sempre dalla fonte di rango superiore”. Pertanto, la modificazione delle disposizioni che definiscono quei principi e la loro evoluzione nella dinamicità del divenire storico “sono sempre possibili, ma a condizione ch'essi (...) non siano sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale”, che, ovviamente, “muterebbe ove l'insieme delimitato dei principi fosse a disposizione delle leggi costituzionali o di revisione costituzionale”. Così la sentenza n. 125.

3.2. La determinatezza quale modo di essere delle norme e l'imperativo costituzionale della formulazione di disposizioni chiare e intelleggibili, a tutela della libertà e dell'uguaglianza

“La determinatezza, in funzione di garanzia della libertà o di tutela dell'uguaglianza, è un modo di essere delle norme, come risultano dagli enunciati legislativi, dall'interpretazione dei medesimi e dal loro precisarsi attraverso l'applicazione” (sentenza n. 247 del 1989). “Tale principio si estrinseca nell'imperativo costituzionale, rivolto al legislatore, di formulare norme chiare e intelligibili” (sentenza n. 54 del 2024) “e di tipizzare fattispecie dotate di un solido fondamento empirico” (sentenza n. 172 del 2014), “che trovino riscontro nella realtà e approdino a un'univoca applicazione concreta” (sentenza n. 96 del 1981). Così la sentenza n. 101.

3.3. La legge retroattiva

3.3.1. L'(illegittima) esclusione retroattiva della remunerazione della diretta gestione aziendale dal novero dei criteri di determinazione del compenso spettante al Commissario liquidatore del Consorzio Venezia Nuova e di Costruzioni Mose Arsenale-Comar scarl

Si veda, in relazione alla sentenza n. 71, l'analogia voce in *Principi fondamentali – Il legittimo affidamento*.

3.3.2. La (illegittima) previsione della modifica irreversibile dello stato dei luoghi quale unico limite all'applicabilità retroattiva della nuova disciplina in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili anche ai procedimenti autorizzatori già conclusi (norme della Regione Sardegna)

Si veda in relazione alla sentenza n. 184, l'analogia voce in *Principi fondamentali – Il legittimo affidamento – Norme della Regione Sardegna in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili*.

3.4. La legge di interpretazione autentica

3.4.1. Nozione: l'originaria polisemia della disposizione interpretata e l'unitarietà del precetto risultante dalla saldatura di essa con la disposizione interpretativa (l'“apparenza” della retroattività)

Sin dalla sentenza n. 118 del 1957, la Corte ha affermato che “il legislatore ha la facoltà di adottare disposizioni di interpretazione autentica, le quali si saldano con le disposizioni interpretate, così esprimendo un unico precetto normativo fin dall'origine” (sentenze nn. 169 del 2024, 104 e 61 del 2022, 133 del 2020, 167 e 15 del 2018, 525 del 2000). “La disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge” (sentenze nn. 184, 70 e 4 del 2024, 18 del 2023, 133 del 2020). “Le disposizioni realmente interpretative, cioè, si limitano ad estrarre una delle possibili varianti di senso dal testo della disposizione interpretata e la norma, che risulta dalla saldatura tra le due disposizioni, assume tale significato sin dall'origine, dando luogo ad una retroattività che, nella logica del sintagma unitario, è solo apparente” (sentenze nn. 18 del 2023 e 104 del 2022). Così la sentenza n. 44.

3.4.2. La ritenuta compatibilità con i principi dello Stato democratico di diritto

La sentenza n. 44 ha confermato che “al legislatore è consentito adottare norme di interpretazione autentica, trattandosi di un istituto comunemente ammesso da altri ordinamenti statali, che posseggono i caratteri di Stato di diritto e di Stato democratico (sentenza n. 118 del 1957)”.

3.4.3. Il requisito essenziale della selezione di uno dei significati già riconducibili alla previsione interpretata (a prescindere dall'esistenza di contrasti giurisprudenziali)

La sentenza n. 72 ha ricordato che “requisito essenziale affinché una disposizione possa essere considerata di interpretazione autentica è che essa esprima uno dei significati già desumibili dalla previsione interpretata” (sentenze nn. 44 del 2025, 70 e 4 del 2024, 18 del 2023, 73 del 2017, 132 del 2016, 314 del 2013), “anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali (sentenza n. 133 del 2020)”.

3.4.4. I limiti generali della ragionevolezza, della tutela dell'affidamento, della certezza del diritto e del rispetto della funzione giurisdizionale

La sentenza n. 44 ha sottolineato che le disposizioni interpretative, essendo destinate a “operare con la stessa decorrenza temporale di quelle interpretate”, “devono rispettare alcuni limiti generali connessi alla loro natura. Tali limiti attengono alla salvaguardia di principi costituzionali, tra i quali sono ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario” (sentenze nn. 73 del 2017, 170 del 2013, 78 del 2012, 209 del 2010).

3.4.5. La modifica e la legificazione, confermata con norma interpretativa, della disciplina regolamentare dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali

Si veda, in relazione alla sentenza n. 44, l'analoga voce in *L'ordinamento giurisdizionale – La giurisdizione e gli altri poteri*.

3.4.6. L'affermazione, con norma interpretativa, dell'immediata efficacia anche nei confronti dei privati del divieto di costruire entro 150 metri dalla battigia (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 72, l'analoga voce in *Principi fondamentali – Il legittimo affidamento*.

3.5. Il sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive e di interpretazione autentica

3.5.1. La solida sinergia e la reciproca integrazione tra principi costituzionali e convenzionali nel sindacato sulle leggi incidenti su giudizi in corso (le eccezioni, giustificate da motivi imperativi di interesse pubblico, al divieto di ingerenza legislativa nell'attività giurisdizionale e l'insufficienza di mere considerazioni finanziarie)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 44, l'analoga voce in *Diritto interno e sistema CEDU*.

3.5.2. La verifica sul piano sostanziale della natura interpretativa di una disposizione

La sentenza n. 72 ha chiarito che alla Corte “competete verificare che la disposizione abbia natura interpretativa sul piano sostanziale, accertando che il suo fine sia quello di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo” (sentenze nn. 184, 77 e 4 del 2024, 70 del 2020, 108 del 2019, 15 del 2018, 73 del 2017, 132 del 2016, 127 del 2015). In sostanza, “ciò che rileva, a tal fine, è che la scelta imposta dalla legge con la disposizione interpretativa rientri nell'ambito delle possibili varianti di senso del testo originario, ossia che venga reso vincolante un significato che, secondo gli ordinari canoni dell'interpretazione della legge, sarebbe stato riconducibile alla disposizione precedente” (sentenze nn. 18 del 2023, 61 del 2022, 133 del 2020, 167 e 15 del 2018, 73 del 2017, 525 del 2000).

3.5.3. La rilevanza della natura interpretativa della norma in scrutinio nel bilanciamento con i valori dell'affidamento dei consociati e della certezza dei rapporti giuridici nonché della non interferenza con l'esercizio del potere giurisdizionale

La sentenza n. 44 ha chiarito che “l'individuazione della natura interpretativa della norma non può ritenersi in sé indifferente nel bilanciamento di valori sotteso al giudizio di costituzionalità”. A tale stregua, “se, ad esempio, i valori costituzionali in gioco sono quelli dell'affidamento dei consociati e della certezza dei rapporti giuridici, è di tutta evidenza che l'esegesi imposta dal legislatore, assegnando alle disposizioni interpretate un significato in esse già contenuto, riconoscibile come una delle loro possibili varianti di senso, influisce sul positivo apprezzamento sia della sua ragionevolezza sia della eventuale configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari” (sentenze nn. 108 del 2019, 73 del 2017, 156 del 2014, 170 del 2008). Parimenti, “ove il valore in gioco sia quello della non interferenza con l'esercizio del potere giurisdizionale” – fermo il necessario rispetto del giudicato (sentenze nn. 209 del 2010, 525 e 374 del 2000, 15 del 1995) – “deve ritenersi consentito al legislatore, in presenza di interpretazioni contrastanti e quindi in assenza di un quadro giurisprudenziale consolidato” (sentenze nn. 4 del 2024, 104 del 2022, 150 e 127 del 2015, 156 del 2014, 170 del 2008), “di intervenire per correggere una imperfezione del dato normativo (sentenza n. 184 del 2024) o ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore” (sentenze nn. 308 e 103 del 2013, 78 del 2012, 1 del 2011, 311 del 2009), “specialmente ove l'interpretazione imposta presenti un grado di maggiore plausibilità rispetto alle altre. Ciò sempre che l'intervento legislativo, anche alla luce della tempistica e del metodo seguiti (sentenza n. 4 del 2024), non si dimostri in realtà abusivo, perché preordinato a violare il principio della parità delle parti, in particolare ove una di esse sia un'amministrazione pubblica” (sentenze nn. 4 del 2024, 145 del 2022, 46 del 2021, 174 del 2019).

3.5.4. L'esigenza di tutelare un affidamento meritevole riposto in precedenza in un'interpretazione diversa da quella successivamente fissata in via legislativa

La sentenza n. 72 ha osservato che “la norma interpretativa e quella interpretata si saldano e fanno corpo, così esprimendo un precetto normativo unitario fin dall'origine” (sentenze nn. 169 del 2024, 104 del 2022, 133 del 2020). Di conseguenza, “l'avere in precedenza confidato in un significato diverso da quello espresso dalla disposizione di interpretazione autentica non radica di per sé solo un vero e proprio affidamento, ma si iscrive nell'ordinario relativismo delle interpretazioni possibili (sentenza n. 104 del 2022). Nondimeno, l'intervento interpretativo del legislatore – che vincola il giudice – potrebbe frustrare interessi meritevoli di tutela, specie ove il legislatore accogliesse un'interpretazione della disposizione

non sostenuta dalla maggioranza della giurisprudenza” (sentenze nn. 184 e 55 del 2024, 104 del 2022, 127 del 2015). In questi casi, “l’esercizio della funzione legislativa con disposizioni di interpretazione autentica può richiedere che si debba comunque tener conto di un affidamento meritevole, in precedenza riposto nell’interpretazione diversa da quella successivamente fissata dal legislatore, avendo l’affidamento assunto una connotazione più pregnante, raggiungendo un livello di maggiore significatività”.

3.6. La legge-provvedimento

3.6.1. La caratteristica incidenza su una singola posizione giuridica

La sentenza n. 134 ha precisato che la legge-provvedimento risulta “destinata a incidere su una singola posizione giuridica” (sentenze nn. 181 del 2019, 24 del 2018, 231 del 2014), “attraendo nella sfera legislativa quanto normalmente affidato all’autorità amministrativa” (sentenze nn. 186 del 2022, 168 del 2020, 114 del 2017).

3.6.2. La soggezione a uno scrutinio stretto di costituzionalità

Secondo la sentenza n. 134, disposizioni legislative a carattere provvedimentale “non sono di per sé incompatibili con l’assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione. Tuttavia, in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa” (sentenze nn. 186 del 2022, 49 del 2021, 116 del 2020, 181 del 2019, 182 del 2017, 275, 154 e 85 del 2013, 20 del 2012).

3.6.3. L’illegittimo divieto di realizzazione e di esercizio, nei parchi nazionali e regionali ricadenti nel territorio calabrese, di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse con potenza eccedente i 10 MWatt termici (norme della Regione Calabria)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 134, l’analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia – Le energie rinnovabili*.

3.7. Il referendum abrogativo

3.7.1. Gli elettori sottoscrittori della richiesta referendaria quali titolari di una funzione costituzionalmente rilevante e garantita e la legittimazione dei promotori a proporre ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

A partire dal 1978, la giurisprudenza della Corte è costante nel “riconoscere agli elettori, in numero non inferiore a 500.000, sottoscrittori della richiesta di *referendum*, la titolarità di una funzione costituzionalmente rilevante e garantita, in quanto essi attivano la sovranità popolare nell’esercizio dei poteri referendari e concorrono con altri organi e poteri al realizzarsi della consultazione popolare” (ordinanze nn. 169 del 2011, 172 del 2009, 38 del 2008, 195 del 2003, 17 del 1978). “La frazione del corpo elettorale che ha sottoscritto la richiesta di *referendum* è dunque un potere dello Stato, titolare della potestà di proporre tale richiesta, con l’effetto di rendere costituzionalmente dovuta la convocazione del corpo elettorale (sentenza n. 69 del 1978). Competenti, in particolare, a dichiarare definitivamente la volontà della frazione del corpo elettorale titolare del potere di iniziativa previsto dall’art. 75 Cost. sono i promotori della richiesta di *referendum*, ai quali spetta dunque la legittimazione a proporre ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato” (sentenze nn. 174 del 2009, 502 del 2000, 49 del 1998, 102 del 1997, 161 del 1995, 69 del 1978; ordinanze nn. 95 del 2020, 169 del 2011, 172 del 2009, 198 del 2005, 195 del 2003, 137 del 2000, 172, 171, 131, 13 e 9 del 1997, 226 e 118 del 1995, 17 del 1978). “I promotori esercitano poteri che sono loro propri, ma nell’interesse di altri soggetti: essi agiscono in qualità di rappresentanti degli elettori che hanno sottoscritto la richiesta referendaria” (sentenze nn. 102 del 1997 e 69 del 1978; ordinanze nn. 172, 13 e 9 del 1997). “Anche in tempi recenti è stata riconosciuta la legittimazione dei promotori in rappresentanza dei soggetti legittimati ad avanzare la richiesta di *referendum* (sentenza n. 195 del 2020). Si tratta di una peculiare forma di rappresentanza istituzionale, di carattere pubblicistico, che trova fondamento non in un mandato elettivo, ma in una comunione d’intenti

tra chi ha promosso la richiesta di *referendum* e chi ha condiviso tale iniziativa”, sottoscrivendo la richiesta. In virtù di tale rapporto di rappresentanza istituzionale, “i promotori sono i soggetti esponenziali del potere dello Stato costituito dai sottoscrittori che esercitano una funzione costituzionalmente rilevante, in quanto volta ad attivare la sovranità popolare nell’esercizio di una potestà normativa diretta, anche se limitata all’abrogazione” (sentenza n. 69 del 1978; ordinanze nn. 169 del 2011, 38 del 2008, 198 del 2005, 195 del 2003, 137 del 2000, 9 del 1997). “I promotori possono anche adottare la forma del comitato, ossia una struttura organizzativa volta a consentire l’esercizio collettivo dei poteri che l’ordinamento riconosce loro. Quale che sia la forma prescelta, la rilevanza costituzionale della funzione svolta dai firmatari al fine di giungere all’adozione di un atto-fonte impone comunque la sintonia tra rappresentati e rappresentanti ed esige che la struttura organizzativa la quale agisce per il potere dello Stato investito di tale relevantissima funzione non sia incerta né mutevole, ma abbia una identità precisa e non possa essere alterata dalla presenza di soggetti estranei. Solo i promotori, eventualmente costituiti in comitato, sono dunque il soggetto giuridicamente capace di rappresentare” dinanzi alla Corte “gli interessi del potere dello Stato costituito dai 500.000 cittadini elettori che hanno sottoscritto la richiesta di *referendum*”. Così la sentenza n. **206** che ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso nei confronti della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi dal Comitato promotore *Referendum* Cittadinanza ai fini dell’annullamento degli artt. 3, 4, 5, 6 e 7 della delibera del 2 aprile 2025 con cui la stessa Commissione ha disciplinato forme e modi della programmazione radiotelevisiva della RAI dedicata alla campagna per i *referendum* popolari abrogativi indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025. La Corte ha ritenuto, nella specie, il difetto di legittimazione attiva del Comitato ricorrente. Il giudizio è stato introdotto con ricorso sottoscritto dall’onorevole Riccardo Magi, nella dichiarata qualità di legale rappresentante del suddetto Comitato. Alla relativa costituzione, successiva all’avvio dell’iter referendario e al deposito delle sottoscrizioni presso l’Ufficio centrale per il *referendum* della Corte di cassazione, hanno partecipato – oltre a tredici degli originari diciannove promotori – anche soggetti che non hanno in alcun modo preso parte alle attività di impulso del medesimo iter. “È pacifica la legittimazione dei promotori che si siano costituiti in comitato” (sentenza n. 102 del 1997; ordinanze nn. 195 del 2020, 169 del 2011, 13 del 1997). Infatti, “l’assunzione della forma di comitato rappresenta una insindacabile scelta organizzativa che non incide sulla qualità di promotori dei soggetti che lo compongono. Tuttavia, dall’atto costitutivo del Comitato risulta che di esso fanno parte (...) alcuni soggetti che non hanno in alcun modo partecipato alle attività svolte dai promotori per l’avvio dell’iter referendario. Tali soggetti non si identificano dunque con gli originari promotori, ossia con coloro che – avendo assunto l’iniziativa per la presentazione della richiesta referendaria – agiscono in rappresentanza del potere dello Stato titolare delle attribuzioni defendibili in conflitto e sono legittimati a promuoverlo. L’identità dei promotori, attestata dai verbali delle attività che essi hanno compiuto dinanzi all’Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, è decisiva ai fini della maturazione della decisione di sottoscrivere la richiesta di *referendum*, poiché è in funzione di tale identità che l’ordinamento riconosce loro il potere di rappresentare i sottoscrittori. La composizione del Comitato ricorrente è incompatibile con questa originaria identità. Non già per la presenza in esso di un numero di soggetti inferiore a quello degli originari promotori (sedici su diciannove), ma perché del Comitato fanno parte anche altri soggetti ad essi estranei, i quali non hanno espresso il loro intento abrogativo fin dal momento della promozione del *referendum*. Pertanto, essi non possono ritenersi rappresentanti del potere dello Stato costituito dalla frazione di corpo elettorale che ha sottoscritto la richiesta di *referendum*” In definitiva, la presenza nel Comitato ricorrente di soggetti estranei agli originari promotori esclude “la comunione di intenti e la sintonia che devono sussistere (...) tra coloro che hanno avviato la procedura referendaria e l’organismo collettivo costituitosi dopo tale avvio”. La legittimazione a promuovere il conflitto va riconosciuta “solo a coloro che in concreto abbiano rivestito la qualità di promotori fin dalla fase iniziale della presentazione della richiesta referendaria e della raccolta delle sottoscrizioni. Ai fini della proposizione del conflitto, i promotori possono costituirsi in comitato anche successivamente a tale fase iniziale, purché l’organismo collettivo sia composto esclusivamente da soggetti che rientrino tra gli originari promotori. L’esatta delimitazione dell’ambito dei soggetti legittimati alla proposizione del conflitto discende dalla indefettibile necessità di non snaturare il giudizio *ex art.* 134 Cost. e di evitare derive verso la legittimazione di mutevoli aggregazioni di persone o di singoli cittadini”.

3.7.2. La denominazione della richiesta referendaria quale elemento identificativo e chiarificatore del quesito

La sentenza n. 11 ha sottolineato che la denominazione stabilita dall'Ufficio centrale per il *referendum* “è volta a identificare l'oggetto del quesito, così da renderlo comprensibile agli elettori chiamati ad esprimere un voto pienamente consapevole, irrinunciabile requisito di un atto libero e sovrano del corpo elettorale (sentenza n. 49 del 2022)”.

3.7.3. L'ammissibilità della tecnica del “ritaglio”, ove non alteri la natura abrogativa (e non propositiva) dell'istituto attraverso l'introduzione di una nuova statuizione non ricavabile ex se dall'ordinamento

La sentenza n. 11, nel ribadire “la natura abrogativa dell'istituto”, ha confermato che “è ammissibile anche la formulazione di quesiti che abbiano a oggetto singole parole o singole frasi, eventualmente anche prive di un autonomo significato normativo (sentenza n. 32 del 1993)”, fermo restando che “tale tecnica – pur potendo portare a importanti sviluppi normativi (sentenza n. 49 del 2022), in quanto abrogare non significa non disporre, ma disporre diversamente” (sentenze nn. 16 e 15 del 2008) – “non deve però trasformare il *referendum* abrogativo ex art. 75 Cost. in *referendum* propositivo. Il carattere abrogativo del *referendum*, dunque, non è tradito, di per sé, dalla manipolazione dei testi normativi – ovvero dalla formulazione di quesiti che pongano in essere operazioni di ritaglio di frammenti normativi e di singole parole (sentenza n. 10 del 2020) – ma quando attraverso quesiti siffatti si proponga al corpo elettorale non tanto una ablazione di contenuti normativi quanto una nuova norma direttamente costruita con una tecnica di tagli e cuciture (sentenza n. 50 del 2000), che si riveli quale nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento, (...) del tutto estranea al contesto normativo (sentenza n. 36 del 1997)”.

La sentenza n. 14, ribadita “la natura abrogativa dell'istituto”, ha affermato che “l'uso della tecnica del ritaglio non è di per sé causa di inammissibilità della richiesta referendaria, allorché quest'ultima sia diretta ad abrogare parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, senza sostituirne una estranea allo stesso contesto normativo” (sentenze nn. 26 del 2011, 34 del 2000, 36 del 1997).

3.7.4. I limiti espliciti e impliciti di ammissibilità, attinenti all'oggetto e alla formulazione del quesito, posti a tutela di valori di ordine costituzionale

La sentenza n. 10 ha rammentato che “il giudizio sull'ammissibilità della richiesta referendaria è volto a verificare che non sussistano eventuali ragioni di inammissibilità sia indicate, o rilevabili in via sistematica, dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, attinenti alle disposizioni oggetto del quesito referendario; sia relative ai requisiti concernenti la formulazione del quesito referendario, come desumibili dall'interpretazione logico-sistematica della Costituzione” (sentenze nn. 174 del 2011, 137 del 1993, 48 del 1981, 70 del 1978): “omogeneità, chiarezza e semplicità, completezza, coerenza, idoneità a conseguire il fine perseguito, rispetto della natura ablativa dell'operazione referendaria” (sentenze nn. 59 del 2022 e 17 del 2016).

Sin dalla sentenza n. 16 del 1978, la Corte ha rilevato che “esistono valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi *referendum*, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost.”. Così la sentenza n. 11.

La Corte giudica dell'ammissibilità delle richieste referendarie alla luce “sia dei criteri desumibili dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, sia del complesso dei valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste” (sentenze nn. 60 del 2022 e 16 del 1978). Non solo la richiesta “non può investire le leggi indicate nell'art. 75 Cost. o comunque riconducibili ad esse, ma il quesito da sottoporre al giudizio del corpo elettorale deve consentire una scelta libera e consapevole, richiedendosi che esso presenti i caratteri della chiarezza, dell'omogeneità, dell'univocità, nonché una matrice razionalmente unitaria” (sentenza n. 56 del 2022). Così la sentenza n. 14.

3.7.4.1. Il limite delle leggi tributarie e di bilancio

La sentenza n. 10 ha precisato che, con la dizione “leggi tributarie” contenuta nell'art. 75, secondo comma, Cost., “il legislatore costituente ha fatto riferimento a tutte quelle disposizioni che disciplinano il rapporto tributario nel suo insieme. In essa rientrano, pertanto, sia le norme che riguardano il momento costitutivo dell'imposizione, sia quelle che disciplinano gli aspetti dinamici del rapporto, e cioè il suo

svolgimento nell'accertamento e nell'applicazione del tributo con la riscossione dello stesso" (sentenza n. 51 del 2000). Quanto alle leggi di bilancio, la Corte ha richiamato il requisito dello "stretto collegamento genetico, strutturale e funzionale con la procedura di bilancio, che è richiesto per qualificare una legge sottoposta a richiesta referendaria come appartenente alla categoria" (sentenze nn. 12 del 1995 e 2 del 1994).

3.7.4.2. Il limite delle leggi costituzionalmente necessarie od obbligatorie

La sentenza n. 10 ha richiamato l'orientamento che ritiene "preclusa al *referendum* l'abrogazione di leggi costituzionalmente necessarie od obbligatorie" (sentenze nn. 57, 56 e 50 del 2022, 10 del 2020, 16 e 15 del 2008, 49 del 2000, 35 del 1997).

3.7.4.3. L'ammissibilità di quesiti aventi ad oggetto un testo di legge nella sua interezza, ferma l'esigenza, postulata dalla libertà del voto e dal divieto di distorsioni plebiscitarie, di una matrice razionalmente unitaria espressa dalle norme interessate e di un nesso di coerenza tra il mezzo e il fine referendario

L'art. 75 Cost. stabilisce espressamente che "la richiesta referendaria può avere ad oggetto l'abrogazione anche totale di una legge o di un atto avente valore di legge, con ciò di per sé contemplando anche la possibilità che il *referendum* investa un testo articolato e complesso, ed escludendo di conseguenza che tali caratteri di un atto siano pregiudizialmente motivo di inammissibilità del quesito (sentenza n. 56 del 2022). Rileva, piuttosto, perché la richiesta referendaria sia ammissibile, che il quesito incorpori l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo, cioè la puntuale *ratio* che lo ispira (sentenza n. 29 del 1987), nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza una matrice razionalmente unitaria" (sentenze nn. 25 del 1981 e 16 del 1978), "un criterio ispiratore fondamentalmente comune o un comune principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale" (sentenze nn. 47 del 1991, 65, 64 e 63 del 1990, 28, 26 e 22 del 1981). Da questo punto di vista, i limiti costituzionali al *referendum* "sono essenzialmente preordinati a evitare, da un lato, la distorsione in senso plebiscitario del precipuo strumento di democrazia diretta contemplato dalla Costituzione" (sentenze nn. 56 del 2022 e 16 del 1978) "e, dall'altro, l'incisione sulla libertà del voto dell'elettore, che potrebbe maturare convincimenti diversi rispetto a una pluralità di questioni profondamente difforni e insuscettibili di essere ricondotte ad unità" (sentenza n. 12 del 2014). "Tali limiti, tuttavia, non precludono l'abrogazione totale di un testo normativo che contempla soluzioni differenti" (sentenze nn. 56 del 2002, 15 del 1997, 35 del 1993), "qualora rimanga comunque salvaguardato un nesso di coerenza tra il mezzo e il fine referendario: in tal caso non si concreta un uso artificioso del *referendum* (...), tale da eccedere le previsioni dell'art. 75 Cost.". Così la sentenza n. 12.

3.7.4.4. La chiarezza del quesito quale garanzia di un voto libero e consapevole

La sentenza n. 10 ha rammentato che "è il principio di libertà del voto e, dunque, il rispetto degli artt. 1 e 48 Cost., a imporre la chiarezza del quesito referendario". Il *referendum*, "nel suo significato, prima ancora che nella sua disciplina, nella sua collocazione e valore nel sistema, consiste in una scelta". La possibilità di scelta, "cioè il *proprium* dell'istituto referendario, viene meno quando la libertà di voto dell'elettore venga coartata. Ed essa è coartata, non già solo, ovviamente, nel caso limite della violenza fisica, come in quelli, meno irreali, più subdoli e multiformi di violenza morale, ma altresì nei casi di formulazione, né semplice, né chiara. (...) Nelle consultazioni popolari, e perciò anche in quelle referendarie, in cui non è concepibile una risposta articolata, la nettezza della scelta postula la nettezza del quesito, la sua semplicità, cioè essenzialità, la sua chiarezza, cioè la sua inconfondibilità (sentenza n. 27 del 1981). Per questi motivi è stata esclusa l'ammissibilità della richiesta allorché il quesito, creando disorientamento, risulta privo di quella chiarezza, che assicura l'espressione di un voto consapevole (sentenza n. 28 del 1987)".

3.7.4.5. La desumibilità dei requisiti di chiarezza e univocità dalla finalità incorporata nel quesito

Il quesito "deve essere chiaro e univoco quanto al suo oggetto (sentenza n. 49 del 2022)"; chiarezza e univocità "sono desumibili dalla finalità incorporata nel quesito, cioè dalla finalità obiettivamente

ricavabile in base alla sua formulazione e all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo" (sentenze nn. 59 del 2022, 28 del 2017, 17 del 2016, 24 del 2011). "Tutto ciò per garantire la libera e consapevole espressione del voto da parte dell'elettore, al fine di assicurare il rispetto degli artt. 1 e 48 Cost.". Così la sentenza n. 10.

3.7.4.6. L'inidoneità della campagna referendaria a colmare il deficit di chiarezza del quesito

Quando il quesito "non risulti contrassegnato dalla semplicità, chiarezza e coerenza, è illusorio credere che la campagna referendaria valga a rendere veramente e pienamente semplice quello che è complesso, chiaro quello che è oscuro, coerente quello che è contraddittorio". Infatti, "la possibilità di scelta degli elettori può apparire fittizia, non essendo in realtà ad essi data altra possibilità di scelta, che o esprimere un voto non genuino, o scegliere di non scegliere" (sentenze nn. 49 del 2022, 26 del 1987, 27 del 1981). Così la sentenza n. 10.

3.7.4.7. La rilevanza della finalità obiettiva della richiesta referendaria

La sentenza n. 10 ha sottolineato che "occorre considerare non la finalità soggettiva dei promotori, bensì quella obiettiva della richiesta referendaria" (sentenze nn. 59 e 51 del 2022).

3.7.4.8. Il divieto di trasformare l'istituto in un distorto strumento di democrazia rappresentativa attraverso la proposta di plebisciti o voti popolari di fiducia

La sentenza n. 14 ha sottolineato l'esigenza di evitare che "il *referendum* abrogativo si trasformi – insindacabilmente – in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie" (sentenze nn. 56 del 2022 e 16 del 1978), trattandosi di "un'ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il *referendum* non può introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento (sentenza n. 36 del 1997)".

In termini analoghi si è espressa la sentenza n. 10 ove si è altresì evidenziato che "i Costituenti ritennero fondamentale (...) l'uso corretto" e ragionevole del *referendum* abrogativo.

3.7.5. La (inammissibile) richiesta di abrogazione referendaria della legge n. 86 del 2024 attuativa dell'autonomia differenziata, come risultante a seguito della sentenza n. 192 del 2024

La sentenza n. 10 ha dichiarato inammissibile, per difetto di chiarezza dell'oggetto e della finalità del quesito, la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione della legge n. 86 del 2024, attuativa dell'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., come risultante a seguito della sentenza n. 192 del 2024. La Corte ha escluso la sussistenza delle cause di inammissibilità indicate nell'art. 75, secondo comma, Cost. poiché "l'oggetto del quesito non è riconducibile alle categorie di leggi ivi elencate, neppure in via di interpretazione logico-sistematica". In particolare, "non è ravvisabile il limite delle leggi tributarie". Vero è che la legge *de qua*, all'art. 5, disciplina una peculiare destinazione delle entrate fiscali, prevedendo che le funzioni oggetto di conferimento siano finanziate con la compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio della Regione interessata. "Si tratta, tuttavia, di disposizioni che non attengono né al momento costitutivo, né a quello attuativo di una fattispecie impositrice, bensì alla individuazione delle modalità di finanziamento delle funzioni conferite". Né la legge può essere ricompresa nella categoria delle leggi di bilancio. Essa conteneva, all'art. 3, commi 1, 9 e 10, alcuni riferimenti alla manovra di finanza pubblica 2023, cioè ai commi da 791 a 801-*bis* dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022, ma queste disposizioni sono state dichiarate illegittime dalla sentenza n. 192 del 2024 ed erano richiamate ai soli fini della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Inoltre, nell'art. 9 della legge – che prevede l'invarianza finanziaria conseguente all'applicazione delle singole intese, individua le modalità di finanziamento dei LEP e impone alle Regioni differenziate di concorrere agli obiettivi di finanza pubblica – non è ravvisabile uno "stretto collegamento genetico, strutturale e funzionale con la procedura di bilancio". Sotto un diverso profilo, si è escluso che la legge in questione sia costituzionalmente necessaria ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: la sentenza n. 192 del 2024 ne ha riconosciuto

“l’opportunità – e non la necessità – (...) al fine di guidare e dare ordine al processo di attuazione del regionalismo differenziato”. I Giudici hanno comunque riconosciuto le peculiarità della richiesta referendaria in quanto l’originario impianto della legge è stato profondamente inciso e modificato dalla sopravvenuta sentenza costituzionale “con interventi di tipo caducatorio, sostitutivo e additivo, nonché con decisioni interpretative di rigetto”. L’Ufficio centrale presso la Corte di cassazione – chiamato a decidere sulla necessità di arrestare la procedura referendaria ovvero di trasferire l’oggetto del *referendum* sulla legge n. 86 del 2024, come risultante a seguito della sentenza – “ha ritenuto che, nonostante il massiccio effetto demolitorio determinato da tale pronuncia, fosse ancora vigente un fondo regolativo idoneo a concretare la permanenza della materia referendaria”. La Corte si è posta l’interrogativo se l’elettore abbia la “possibilità di esprimere un voto libero e consapevole”, cioè se sia “nelle condizioni di comprendere quale sia l’oggetto della richiesta di abrogazione, quali le sue conseguenze e quali le finalità” perseguite. La risposta è stata di segno negativo. Il giudizio di ammissibilità deve considerare molteplici aspetti, “al fine di evitare usi impropri – e irragionevoli – di un importante strumento di democrazia”. Il quesito “appare formalmente lineare, poiché consiste nel richiedere se si voglia abrogare integralmente la legge n. 86 del 2024, non più nel suo contenuto originario, ma per quanto risulta dalla sentenza n. 192”. Tuttavia, “si dimostra – sotto il profilo sostanziale – privo di chiarezza quanto al suo oggetto”. La sentenza ha, innanzitutto, stabilito che l’attribuzione di ulteriore autonomia alle Regioni debba riguardare specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e non materie o ambiti di materie, e che la richiesta di funzioni debba essere ragionevolmente giustificata e adeguatamente motivata dalle Regioni, sulla base di un’idonea istruttoria. Il fondamento della decisione sull’oggetto della devoluzione “risiede soprattutto nell’interpretazione sistematica dell’art. 116, terzo comma, Cost., letto alla luce del principio di sussidiarietà”. La pronuncia ha poi dichiarato illegittima gran parte dell’art. 3 della legge, che disciplina l’individuazione dei LEP, “censurando sia la delega legislativa per la determinazione dei LEP sulla base di nuovi criteri non specificati, sia i criteri vigenti alla data di entrata in vigore della stessa”, previsti dalla legge n. 197 del 2022. Per effetto di tale duplice dichiarazione di illegittimità, “non c’è modo, attualmente, di individuare i LEP”: i nuovi criteri per la futura individuazione a regime “non ci sono” e quelli vigenti per l’individuazione transitoria “non hanno più efficacia”. Anche le materie “no-LEP” sono state incise dall’interpretazione fornita dalla sentenza, là dove ha affermato che, alla luce della necessità di determinare il relativo LEP (e costo standard), “qualora si trasferisca una funzione attinente ad un diritto civile o sociale, l’art. 3, comma 3, va interpretato in senso conforme a Costituzione: nel momento in cui il legislatore qualifica una materia come ‘no-LEP’, i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Se, invece, lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia ‘no-LEP’ e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard)”. Inoltre, vi sono materie alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, di massima, precluso da motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico o comunque difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà. La pronuncia ha determinato: “a) il trasversale ridimensionamento dell’oggetto di qualsiasi possibile trasferimento (solo specifiche funzioni e non già materie); b) la paralisi – fino ad un futuro intervento del legislatore – dell’individuazione dei LEP (...); c) la conseguente impossibilità di trasferire specifiche funzioni relative a ‘materie LEP’, nonché – per la stessa ragione – relative a materie ‘no-LEP’, là dove esse incidono su diritti civili e sociali; d) l’individuazione di un catalogo di materie nelle quali il trasferimento di funzioni è difficile da giustificare, tra cui due materie ‘no-LEP’ (commercio con l’estero e professioni). Rimane unicamente la possibilità di trasferire specifiche funzioni concernenti alcune materie ‘no-LEP’, a condizione che esse non incidano su un diritto civile o sociale e che l’iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà”. La sentenza “ha eliminato gran parte del disposto normativo di cui alla legge n. 86 del 2024, incisa nella sua architettura essenziale, lasciando in vita un contenuto minimo. Tale contenuto è di difficile individuazione e ciò si riflette sulla comprensibilità del quesito da parte del corpo elettorale, oltreché sul fine ultimo, o *ratio*, della stessa richiesta”. Di conseguenza, “risulta obiettivamente oscuro per l’elettore l’oggetto del quesito, che originariamente riguardava la legge n. 86 del 2024 nel suo testo iniziale e ora riguarda quel che resta della legge”, a seguito delle numerose e complesse modifiche apportate dalla Corte: si tratta di un oggetto “sostanzialmente non decifrabile”. L’elettore “si verrebbe a trovare in una condizione di disorientamento, rispetto sia ai contenuti, sia agli effetti di quel che resta della legge” e “tale disorientamento impedirebbe l’espressione di un voto libero e consapevole, che la chiarezza e la semplicità del quesito mirano ad assicurare”. Il quesito è altresì privo di

chiarezza quanto alla finalità. Dall'oscurità dell'oggetto deriva "un'insuperabile incertezza sulla stessa finalità obiettiva del *referendum*", che rischia di risolversi in altro, "nel far esercitare un'opzione popolare non già su una legge ordinaria modificata da una sentenza" della Corte, "ma a favore o contro il regionalismo differenziato. La consultazione referendaria verrebbe ad avere una portata che trascende quel che i Costituenti ritennero fondamentale, cioè l'uso corretto – e ragionevole – di questo importante strumento di democrazia". Se si ammettesse la richiesta, "si avrebbe una radicale polarizzazione identitaria sull'autonomia differenziata come tale, e in definitiva sull'art. 116, terzo comma, Cost., che non può essere oggetto di *referendum* abrogativo, ma solo di revisione costituzionale".

3.7.6. La richiesta di abrogazione referendaria parziale della disciplina della domanda di concessione della cittadinanza italiana, volta a dimezzare (da 10 a 5) gli anni di residenza legale in Italia del cittadino maggiorenne di Stato non appartenente all'Unione europea

La sentenza n. 11 ha dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 9, comma 1, lett. b (limitatamente alle parole "adottato da cittadino italiano" e "successivamente alla adozione") ed f, della legge n. 91 del 1992, alla quale conseguirebbe che, al fine di poter presentare richiesta di concessione della cittadinanza, il requisito dei cinque anni di residenza legale nel territorio della Repubblica varrebbe per tutti gli stranieri maggiorenni con cittadinanza di uno Stato non appartenente all'UE. L'esito "non è soltanto quello esplicitato dai promotori" ma "è la finalità obbiettivamente ricavabile dalla formulazione del quesito e dall'incidenza dello stesso sul quadro normativo" (sentenza n. 50 del 2022). La stessa denominazione stabilita dall'Ufficio centrale per il *referendum* "esplicita il senso complessivo della richiesta", che è di "portare da dieci a cinque gli anni di residenza legale in Italia affinché il cittadino di uno Stato non appartenente all'UE possa presentare domanda di concessione della cittadinanza italiana". Il quesito risulta "omogeneo, chiaro e univoco". La richiesta "incide su due diverse disposizioni, in modo da farne sopravvivere all'esito positivo del *referendum*, parzialmente abrogata, una soltanto": le disposizioni "regolano entrambe il medesimo istituto – la concessione della cittadinanza – e, più in particolare, dettano due presupposti in presenza dei quali poter presentare la domanda. Il quesito ha una matrice razionalmente unitaria (sentenza n. 16 del 1978), in quanto le due abrogazioni, l'una inscindibilmente connessa all'altra, sono funzionali a determinare un'unitaria normativa di risulta, così da sottoporre all'elettore una scelta – chiara, univoca e facilmente intellegibile – in ordine agli anni di residenza nel territorio della Repubblica necessari, per il maggiorenne cittadino di uno Stato non appartenente all'UE, per poter presentare domanda di concessione della cittadinanza": dieci, come attualmente dispone la lett. f), o cinque, come eventualmente disporrebbe, parzialmente modificata, la lett. b), in caso di approvazione del *referendum*. A conferma della chiarezza e univocità del quesito, non si determinerebbe alcuna modificazione *in peius* della posizione dello straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano ma si consentirebbe anche a quest'ultimo di richiedere la concessione della cittadinanza dopo solo cinque anni di residenza sul territorio nazionale, posto che, ai sensi della disciplina vigente, i cinque anni decorrono dall'adozione. Il quesito "neppure contraddice la natura abrogativa dell'istituto (sentenza n. 59 del 2022)" poiché è "privo di quei connotati di manipolatività idonei a denotare un carattere surrettiziamente propositivo dell'alternativa posta al corpo elettorale (sentenza n. 57 del 2022). La richiesta, infatti, non è volta a sostituire la disciplina vigente con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, che il quesito ed il corpo elettorale non possono creare *ex novo* né direttamente costruire (sentenza n. 13 del 1999)". Sotto tale profilo, non risulta superata "la soglia di tollerabile manipolatività consentita al quesito, la quale del resto è in certa misura inevitabile, senza che per ciò solo il *referendum* dismetta il proprio carattere abrogativo". La finalità dei presentatori, incorporata nel quesito, è di "ridurre da dieci a cinque anni il periodo di residenza legale necessario affinché i cittadini di uno Stato non appartenente all'UE possano richiedere la cittadinanza italiana. Tale finalità è raggiunta intervenendo sul tessuto normativo della legge n. 91 del 1992 nell'unico modo possibile, stante la necessità che all'esito del *referendum* abrogativo residui una disciplina totalmente autoapplicativa che, pur nell'ampia discrezionalità del legislatore, regoli l'acquisto della cittadinanza da parte di tali soggetti, dovendosi senz'altro ritenere che una disciplina della concessione della cittadinanza ad essi debba esistere e inserirsi sistematicamente nella più generale disciplina della materia". La combinazione delle due abrogazioni lascerebbe vigente, modificata, la lett. b), la quale disporrebbe che "tutti gli stranieri maggiorenni, con cittadinanza di uno Stato non appartenente all'UE – e non più soltanto gli stranieri maggiorenni adottati da cittadini italiani –

potrebbero presentare richiesta di concessione della cittadinanza, una volta trascorsi cinque anni di residenza legale nel territorio della Repubblica. Tale normativa non sarebbe né del tutto estranea al contesto normativo, né determinerebbe uno stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione (sentenza n. 36 del 1997). La legge n. 91 del 1992, infatti, già prevede la possibilità per lo straniero maggiorenne cittadino di uno Stato non appartenente all'UE di richiedere la cittadinanza italiana trascorso un certo periodo – dieci anni – sul territorio della Repubblica:” è quanto stabilisce la lett. f), anch'essa oggetto della richiesta. In caso di approvazione del *referendum*, pertanto, “verrebbe a essere modificato esclusivamente il tempo di residenza legale necessario per poter presentare la domanda di cittadinanza”, pari a cinque anni, restando invece fermi i soggetti che potranno fare la richiesta, gli ulteriori requisiti per presentarla (residenza nel territorio della Repubblica e adeguata conoscenza della lingua italiana) “nonché la natura di atto squisitamente discrezionale di alta amministrazione del provvedimento concessorio”. Lo stesso quinquennio di residenza legale – “oltre a essere stato per lungo tempo, nell'ordinamento giuridico italiano, il requisito temporale la cui sussistenza era necessaria allo straniero per poter richiedere la cittadinanza” – “è il requisito già oggi necessario” ove vogliano richiedere la cittadinanza gli stranieri maggiorenni adottati da cittadino italiano (art. 9, comma 1, lett. b), gli apolidi (art. 9, comma 1, lett. e) nonché coloro che siano stati riconosciuti rifugiati (art. 16): “i cinque anni di residenza legale, pertanto, non sono una cifra che figura in tutt'altro contesto normativo (sentenza n. 36 del 1997) ma, al contrario, sono cifra già utilizzata dal legislatore per le medesime esigenze”. Né verrebbe meno “la distinzione oggi prevista dal legislatore, sul piano del periodo di residenza legale necessario per poter richiedere la cittadinanza italiana, tra cittadini di uno Stato appartenente all'UE e cittadini di uno Stato non appartenente all'UE. I primi, difatti, continuerebbero a maturare il requisito trascorsi legalmente quattro anni nel territorio della Repubblica” (art. 9, comma 1, lett. d). L'approvazione della richiesta, pertanto, “non genererebbe un assetto normativo sostanzialmente nuovo (...) da imputare direttamente alla volontà propositiva di creare diritto, manifestata dal corpo elettorale (sentenza n. 26 del 2017). La normativa di risulta, al contrario, sarebbe pienamente in linea non solo con i principi (sentenza n. 49 del 2022), ma anche con le stesse regole già contenute nel testo legislativo sottoposto a parziale abrogazione, impiegando un criterio già utilizzato dal legislatore (sentenza n. 13 del 1999) e del quale non muterebbe i tratti caratterizzanti (sentenza n. 10 del 2020)”.

3.7.7. La richiesta di abrogazione referendaria del d.lgs. n. 23 del 2015 recante la disciplina dei licenziamenti illegittimi dei lavoratori assunti dal 7 marzo 2015 con contratto a tutele crescenti

La sentenza n. 12 ha dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione del d.lgs. n. 23 del 2015, recante la disciplina dei licenziamenti illegittimi dei lavoratori assunti con contratto a tutele crescenti, come successivamente modificato dal legislatore e dalle sentenze nn. 194 del 2018, 150 del 2020, 22 e 128 del 2024. Le norme del d.lgs. “sono estranee alle materie per le quali l'art. 75, secondo comma, Cost. preclude il ricorso all'istituto del *referendum*”. Né l'ammissibilità della richiesta è ostacolata dalla possibilità di ritenere la normativa costituzionalmente necessaria o a contenuto costituzionalmente vincolato (sentenza n. 16 del 1978) poiché “l'eventuale esito positivo del *referendum* non determinerebbe una lacuna nella tutela del fondamentale diritto al lavoro: dall'abrogazione del d.lgs. n. 23 del 2015 deriverebbe l'applicabilità, anche ai lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015, della disciplina dettata dall'art. 18 statuto lavoratori e dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966”. Il quesito “punta a rimuovere dall'ordinamento l'intero d.lgs. n. 23 del 2015, frutto di una discrezionale opzione di politica legislativa, senza che dalla *vis abrogans* possa scaturire una, preclusa, reviviscenza del quadro normativo preesistente: la disciplina dettata dal suddetto decreto legislativo si è affiancata a quella dettata dall'art. 18 statuto lavoratori e dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, dando così luogo a un duplice e parallelo regime (sentenza n. 44 del 2024). L'effetto innovativo sulla disciplina vigente, connaturale alla abrogazione referendaria, consisterebbe quindi nella fisiologica espansione della sfera di operatività (sentenza n. 50 del 2000) di norme già presenti nell'ordinamento, tuttora vigenti, anche se comprese, per effetto della applicabilità delle disposizioni oggetto del *referendum*, su un ambito di efficacia limitato ai soli licenziamenti individuali dei lavoratori già in servizio alla data del 7 marzo 2015”. Il quesito “non risulta nemmeno carente di quella matrice razionalmente unitaria” che giustifica l'unicità della richiesta: essa è ravvisabile nel “profilo teleologico sotteso al quesito referendario, mirante all'abrogazione di un *corpus* organico di norme e funzionale alla *reductio ad unum*, senza più la divisione tra prima e dopo la data del 7 marzo 2015, della disciplina sanzionatoria dei licenziamenti illegittimi, con la riespansione

della disciplina pregressa, valevole per tutti i dipendenti, quale che sia la data della loro assunzione. La circostanza che all'esito dell'approvazione del quesito abrogativo il risultato di un ampliamento delle garanzie per il lavoratore non si verificherebbe in realtà in tutte le ipotesi di invalidità, perché in alcuni casi particolari si avrebbe, invece, un arretramento di tutela (...), non assume una dimensione tale da inficiare la chiarezza, l'omogeneità e la stessa univocità del quesito". Il corpo elettorale è chiamato "a una valutazione complessiva e generale, che può anche prescindere dalle specifiche e differenti disposizioni normative, senza perdere la propria matrice unitaria, che resta quella di esprimersi a favore o contro l'abrogazione del d.lgs. n. 23 del 2015 nella sua articolata formulazione".

3.7.8. La richiesta di abrogazione referendaria parziale della disciplina dell'indennità da licenziamento illegittimo spettante ai lavoratori assunti presso le piccole imprese prima del 7 marzo 2015

La sentenza n. 13 ha dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 8 della legge n. 604 del 1966 (come sostituito dall'art. 2, comma 3, della legge n. 108 del 1990), limitatamente alle parole: "compreso tra un", "ed un massimo di 6" e "La misura massima della predetta indennità può essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro". La richiesta "mira ad eliminare il tetto massimo che l'art. 8 (...) impone per la liquidazione dell'indennità da licenziamento illegittimo, fissato in 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, anche se maggiorabile (...) in funzione dell'anzianità del lavoratore e sempre a condizione che il datore di lavoro occupi più di quindici prestatori di lavoro". L'obiettivo è di "incidere sulla misura della predetta indennità, che riguarda esclusivamente i lavoratori assunti presso le piccole imprese", cioè "quelle che non raggiungono la dimensione occupazionale attualmente indicata dall'art. 18, ottavo comma, della legge n. 300 del 1970", prima del 7 marzo 2015, data di entrata in vigore della riforma operata dal d.lgs. n. 23 del 2015 che "segna l'odierno, residuo margine di applicazione *ratione temporis* dell'art. 8". Non è ravvisabile "alcuna preclusione proveniente dai divieti posti dall'art. 75, secondo comma, Cost., né si apprezzano profili attinenti a disposizioni a contenuto costituzionalmente obbligato". Il quesito "risponde poi ai requisiti di chiarezza, univocità e omogeneità". Con esclusivo riguardo alla precisata categoria di lavoratori, esso "mira ad eliminare il tetto, fissato in sei mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, seppure maggiorabile fino a quattordici, che attualmente delimita la misura massima dell'indennità liquidabile per licenziamento illegittimo. L'obiettivo viene perseguito con la tecnica del ritaglio sulle parole, senza tuttavia che ciò determini uno stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione, tale da comportare l'introduzione di una nuova statuizione estranea all'originario contesto normativo" (effetti che rendono inammissibile la richiesta di *referendum*: sentenze nn. 26 del 2017, 46 del 2003, 50 e 38 del 2000, 36 del 1997). "Viene infatti proposta l'abrogazione di quelle sole parole che si riferiscono al citato tetto massimo. La normativa di risulta, in caso di esito positivo della consultazione referendaria, comporterebbe, per la menzionata categoria di lavoratori, il mantenimento della soglia minima (pari a 2,5 mensilità) e consentirebbe una liquidazione affidata al prudente apprezzamento del giudice che, nel quantificare un ristoro equo e dotato di un congruo effetto deterrente, non troverebbe più l'ostacolo dell'attuale limite massimo". La determinazione dell'indennità "rimane, comunque, legata all'applicazione dei criteri indicati dallo stesso art. 8 della legge n. 604 del 1966, non incisi dal quesito, che si riferiscono al numero dei dipendenti occupati, alle dimensioni dell'impresa, all'anzianità di servizio del prestatore di lavoro, al comportamento e alle condizioni delle parti. L'elettore è, pertanto, chiaramente posto nell'alternativa di mantenere ferma l'attuale disciplina (...) ovvero di depurarla seccamente del profilo anzidetto, lasciandone per il resto intatte le ulteriori previsioni (sentenza n. 27 del 2017)".

3.7.9. La richiesta di abrogazione referendaria parziale della disciplina dei contratti di lavoro a tempo determinato

La sentenza n. 14 ha dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione parziale della disciplina dei contratti di lavoro a tempo determinato posta nelle seguenti norme del d.lgs. n. 81 del 2015: art. 19, comma 1, limitatamente alle parole "non superiore a dodici mesi. Il contratto può avere una durata superiore, ma comunque", "in presenza di almeno una delle seguenti condizioni", "in assenza delle previsioni di cui alla lettera a), nei contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il 31 dicembre 2024, per esigenze di natura tecnica, organizzativa e produttiva individuate dalle parti" e

alle lettere “*b-bis*”); art. 19, comma 1-*bis*, limitatamente alle parole “di durata superiore a dodici mesi” e “dalla data di superamento del termine di dodici mesi”; art. 19, comma 4, limitatamente alle parole “, in caso di rinnovo,” e “solo quando il termine complessivo eccede i dodici mesi”; art. 21, comma 01, limitatamente alle parole “liberamente nei primi dodici mesi e, successivamente,”. Oggetto della richiesta sono alcuni frammenti degli artt. 19 e 21 del d.lgs. n. 81 del 2015 che agevolano, al ricorrere di certe condizioni, l’impiego dei contratti di lavoro a tempo determinato; la richiesta abrogativa mira a espungere previsioni che favoriscono il lavoro temporaneo. Secondo la vigente disciplina, la stipulazione, ma anche la proroga o il rinnovo, di un contratto a tempo determinato “è consentita liberamente per una durata massima di dodici mesi, mentre, in caso di durata superiore a dodici mesi, ma comunque compresa entro ventiquattro mesi, è subordinata ad alcune condizioni. Fra di esse: che sia necessaria una sostituzione di altri lavoratori (...); che ricorrano i casi previsti dai contratti collettivi” stipulati dai sindacati maggiormente rappresentativi sul piano nazionale; che, in assenza delle previsioni di detti contratti collettivi, “sussistano esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva individuate dalle parti nei contratti individuali o nei contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il 31 dicembre 2024” (termine prorogato al 31 dicembre 2025). L’esito della richiesta mira “alla riespansione dell’obbligo della causale giustificativa anche per i contratti (e i rapporti) di lavoro di durata inferiore ai dodici mesi, e all’esclusione del potere delle parti di individuare giustificazioni, a fondamento della stipulazione (o della proroga o del rinnovo) di tali contratti, diverse da quelle indicate dalla legge o dai contratti collettivi di lavoro stipulati dai sindacati maggiormente rappresentativi”. Anzitutto, “non sussiste alcuna delle cause di inammissibilità indicate nell’art. 75 Cost., o da esso ricavabili in via sistematica”. Le disposizioni oggetto del quesito – inerenti alla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato, con riguardo alle condizioni previste per la stipulazione, le proroghe e i rinnovi – “non sono riconducibili ad alcuna delle tipologie di leggi ivi elencate, neppure a quelle ricavabili in via di interpretazione logico-sistematica”. Sono poi rispettati i requisiti di chiarezza, omogeneità e univocità del quesito, nonché della sua matrice razionalmente unitaria, ritenuti necessari affinché il corpo elettorale possa esercitare una scelta libera e consapevole. Le singole parti delle disposizioni oggetto del quesito – in virtù delle quali è possibile stipulare (o prorogare o rinnovare) un contratto di lavoro a tempo determinato senza alcuna causale giustificativa per i primi dodici mesi e, nel caso di una durata superiore, anche per esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva non riconducibili né alle previsioni della legge, né ai contratti collettivi siglati dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative, ma individuate dalle parti nel contratto individuale – “sono palesemente avvinte da una *eadem ratio*, che è quella di favorire il ricorso al contratto di lavoro temporaneo, tramite il ridimensionamento della portata dell’obbligo della causale giustificativa. L’obiettivo dei sottoscrittori del *referendum*, desumibile dalla finalità incorporata nel quesito (sentenza n. 24 del 2011), vale a dire dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione e all’incidenza del *referendum* sul quadro normativo” (sentenze nn. 59 e 50 del 2022), “risulta, pertanto, chiaro”. L’elettore “è posto dinanzi a un’alternativa secca: da un lato, la riespansione dei vincoli al ricorso al lavoro temporaneo, nella forma della generalizzazione dell’obbligo di giustificazione dell’apposizione del termine al contratto, senza eccezioni con riguardo alla durata del rapporto e in riferimento alle sole ipotesi previste dalla legge o dai contratti collettivi; dall’altro, la conservazione della normativa vigente, che, all’opposto, ne agevola l’impiego”. Infine, “la proposta referendaria, pur utilizzando la tecnica del ritaglio di frammenti normativi, non contraddice la natura abrogativa dell’istituto”. L’abrogazione dei citati frammenti “mira a realizzare un effetto meramente ablatorio delle specifiche previsioni che consentono la stipulazione (nonché la proroga e il rinnovo) del contratto a tempo determinato o senza alcuna causale giustificativa, purché con durata massima di dodici mesi, o con una causale giustificativa individuata dalle parti, entro il 31 dicembre 2025, al di fuori delle ipotesi previste dalla legge e dai contratti collettivi di lavoro stipulati dai sindacati maggiormente rappresentativi”. La proposta di abrogazione “non opera alcuna manipolazione del testo, tale da dar vita a una disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo (sentenza n. 38 del 2000), ma si limita a sottrarre dall’ordinamento un certo contenuto normativo (...) affinché esso venga sostituito con quanto sopravvive all’abrogazione, per effetto della fisiologica espansione delle norme residue” (sentenze nn. 59 del 2022 e 36 del 1997). Tali norme residue, “in linea con il principio secondo cui il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro”, condizionano, “senza eccezioni temporali, la possibilità del ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato, nel limite della durata massima di ventiquattro mesi, a una delle specifiche giustificazioni, previste dalla legge o dai contratti collettivi”, in armonia con la disciplina che ha contraddistinto, da epoca risalente, il lavoro temporaneo.

3.7.10. La richiesta di abrogazione referendaria dell'esclusione della responsabilità solidale dell'imprenditore committente per i danni subiti dal lavoratore dipendente di impresa appaltatrice o subappaltatrice come conseguenza dei rischi specifici dell'attività di quest'ultima

La sentenza n. 15 ha dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 26, comma 4, del d.lgs. n. 81 del 2008, limitatamente alle parole "Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici.". La disposizione, che "si inquadra nella più ampia disciplina degli obblighi in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori sui luoghi di lavoro, in relazione ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione", al primo periodo, sancisce la responsabilità solidale dell'imprenditore committente con l'appaltatore e con ciascuno dei subappaltatori per tutti i danni per i quali il lavoratore, dipendente dall'appaltatore o subappaltatore, non risulti indennizzato dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) o dall'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA). Ai sensi del secondo periodo, il committente, per contro, non è responsabile in solido per i danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici. La responsabilità solidale era già prevista, senza alcuna deroga, dall'art. 1, comma 910, della legge n. 296 del 2006, che aveva introdotto un comma 3-*bis* nell'art. 7 del d.lgs. n. 626 del 1994, per i danni non indennizzati dall'INAIL. Il *referendum* mira a eliminare la limitazione della responsabilità solidale, mediante la soppressione dell'intero secondo periodo, che tale limitazione ha disposto. La norma oggetto del quesito "non interferisce con le materie per le quali l'art. 75, secondo comma, Cost., interpretato nel suo dettato letterale e nella sua portata logico-sistematica" (sentenza n. 57 del 2022), "preclude il ricorso all'istituto del *referendum*". La richiesta "non presenta alcuna attinenza con le leggi tributarie e di bilancio né con quelle di amnistia e di indulto né con leggi che a quelle enumerate siano strettamente connesse. Gli obblighi internazionali non impongono la limitazione della responsabilità dell'imprenditore committente, che la disciplina vigente racchiude. La normativa in esame non si configura neppure come una legge costituzionalmente necessaria o a contenuto costituzionalmente vincolato". All'ammissibilità del quesito non si frappongono poi ostacoli legati alla modalità della sua formulazione, sotto il profilo dei requisiti di chiarezza e semplicità, "essenziali per garantire il popolo nell'esercizio del suo potere sovrano" (sentenze nn. 56 del 2022 e 16 del 1978). "Il quesito tocca un aspetto puntuale e qualificante della responsabilità dell'imprenditore committente (sentenza n. 27 del 2017) e rivela una matrice razionalmente unitaria". Dalla formulazione e dall'analisi dell'incidenza sul quadro normativo "si evince in modo inequivocabile la finalità di rafforzare la responsabilità solidale per i danni non indennizzati dall'INAIL o dall'IPSEMA e di ripristinarne l'originaria ampiezza, nei termini definiti dall'art. 1, comma 910, della legge n. 296 del 2006, che non contemplava limitazioni di sorta. Con tale esito è coerente la struttura del quesito, che si rivela idonea a conseguire la finalità descritta". Abrogata la limitazione, il sistema si ricompone in modo armonico con il fine ispiratore della richiesta: "l'imprenditore committente risponde in solido con appaltatori e subappaltatori per tutti i danni che l'INAIL o l'IPSEMA non devono indennizzare, a prescindere dall'eventuale inerenza di tali danni a rischi tipici delle attività degli appaltatori e subappaltatori". Il primo periodo del comma 4 dell'art. 26 "acquista così una portata onnicomprensiva e, per effetto dell'abrogazione referendaria, trovano compimento le virtualità espansive di una regola che già il sistema conosce. Il quesito, nel suo carattere meramente ablativo, tende, pertanto, a un esito lineare e pone al corpo elettorale un'alternativa netta: il mantenimento dell'attuale assetto della responsabilità solidale, contraddistinto da deroghe significative, o l'integrale riespansione di tale responsabilità, senza alcuna eccezione per i danni prodotti dai rischi tipici delle attività delle imprese appaltatrici e subappaltatrici. All'elettore è così garantita quella scelta chiara e consapevole", che il giudizio di ammissibilità è chiamato a salvaguardare (sentenza n. 51 del 2022).

3.8. La delegazione legislativa

3.8.1. La riferibilità dell'art. 76 Cost. ai soli rapporti fra legge delegante e decreto legislativo delegato

La sentenza n. 5 ha ribadito che l'art. 76 Cost. "regge soltanto i rapporti fra legge delegante e decreto legislativo delegato, ed è pertanto fuor d'opera assumerlo quale stregua del giudizio di costituzionalità,

qualora sia questione di una norma contenuta in un atto estraneo a quei rapporti” (ordinanze nn. 45 del 2006, 253 del 2005, 294 e 159 del 2004).

3.8.2. Il rapporto tra legge delega e decreto legislativo

3.8.2.1. L’oggetto, la ratio e le scelte di fondo della delega quali limiti all’ampio potere governativo di riempimento normativo

Secondo la sentenza n. 139, “il Governo gode in via generale di ampi poteri di riempimento normativo dei criteri indicati dalla legge delega, entro i limiti fissati dal suo oggetto e dalla sua *ratio*, e all’interno comunque delle scelte di fondo da essa fissati” (sentenza n. 22 del 2024).

3.8.3. Il procedimento di formazione del decreto legislativo

3.8.3.1. La rilevanza interpretativa del parere delle Commissioni parlamentari

La sentenza n. 154 ha chiarito che i pareri espressi dalle commissioni parlamentari sullo schema di decreto, “pur non essendo vincolanti, né esprimendo interpretazioni autentiche della legge delega, costituiscono pur sempre elemento che contribuisce alla corretta esegesi di quest’ultima” (sentenze nn. 81 del 2025, 96 del 2020, 79 del 2019, 127 del 2017, 250 del 2016, 47 del 2014).

Sul punto si veda anche la sentenza n. 81.

3.8.4. I criteri di esercizio della delega

3.8.4.1. La legittima adozione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte del legislatore delegante

Le sentenze nn. 36 e 154 hanno ribadito che “la previsione di cui all’art. 76 Cost. non osta all’emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo” (sentenza n. 96 del 2020).

La sentenza n. 213 ha confermato che “il margine di discrezionalità da riconoscersi al Governo, nell’opera di attuazione dei principi e dei criteri direttivi individuati dal legislatore delegante, è tale da consentirgli di introdurre norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante” (sentenza n. 150 del 2022).

3.8.4.2. L’incidenza del differente grado di specificità dei criteri direttivi e della diversa ampiezza dell’oggetto della delega sugli spazi di scelta discrezionale del legislatore delegato e sullo stesso sindacato della Corte

La sentenza n. 213 ha chiarito che “la discrezionalità dell’organo esecutivo deve essere apprezzata e ritenuta in relazione al grado di specificità dei criteri fissati dalla legge di delega e in coerenza con la *ratio* sottesa a questi ultimi” (sentenza n. 98 del 2024). All’organo esecutivo può riconoscersi “un potere di riempimento normativo, che è pur sempre esercizio delegato di una funzione legislativa tutte le volte in cui vengano in rilievo settori dell’ordinamento che, per la complessità dei rapporti e la tecnicità e interconnessione delle regole, mal si prestano ad esame ed approvazione diretta delle Camere” (sentenza n. 96 del 2024). “Quando, invece, l’oggetto fissato dalla legge-delega assuma contorni oltremodo definiti e assai puntuali, lo scrutinio di legittimità costituzionale concernente la conformità ai principi e criteri direttivi, nonché il connesso rispetto dei limiti della legge-delega, è molto stretto” (sentenza n. 22 del 2024).

3.8.4.3. L’ampio margine di discrezionalità connaturato all’attuazione di riforme normative di ampio respiro

La sentenza n. 139 ha precisato che “il fisiologico margine di discrezionalità connaturato all’istituto stesso della delegazione è specialmente ampio – fatte salve eventuali puntuali indicazioni su singoli

profili che la legge delega abbia comunque fornito – nel caso in cui il Governo sia chiamato a riforme normative di ampio respiro (...), le quali richiedono interventi su distinti *corpora* normativi e complesse operazioni di coordinamento sistematico tra le molteplici discipline su cui la riforma deve necessariamente incidere” (sentenza n. 84 del 2024).

3.8.5. Il vizio di eccesso di delega

3.8.5.1. L'indebita dilatazione dell'oggetto

La sentenza n. 36, dopo aver ribadito che è “del tutto fisiologica” l'attività normativa di “completamento e sviluppo delle scelte del delegante”, ha sottolineato che il vizio di eccesso di delega deve essere circoscritto “ai casi di dilatazione dell'oggetto indicato dalla legge di delega, fino all'estremo di ricomprendere in esso materie che ne erano escluse” (sentenze nn. 129 del 2024 e 96 del 2020).

3.8.6. Il perimetro e i criteri del sindacato di legittimità costituzionale

3.8.6.1. Il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli

“Il sindacato costituzionale sulla delega legislativa deve (...) svolgersi attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, riguardanti, da un lato, le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione e, dall'altro, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega”. Così la sentenza n. 36.

In termini analoghi si è pronunciata la sentenza n. 154 (ove sono altresì citate le sentenze nn. 129 del 2024 e 166 del 2023).

3.8.6.2. L'interpretazione letterale e sistematica dei principi, dei criteri direttivi e dell'oggetto della legge delega in sede di verifica della correttezza e coerenza dell'attività discrezionale del legislatore delegato

La sentenza n. 213 ha rammentato che il sindacato della Corte “deve muovere dal dato letterale delle disposizioni della legge-delega, per poi svilupparsi nella prospettiva di una indagine sistematica e teleologica per verificare se l'attività del legislatore delegato, nell'esercizio del margine di discrezionalità che gli compete nell'attuazione della legge di delega, si sia inserito in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della norma delegante” (sentenze nn. 250 e 59 del 2016, 146 e 98 del 2015, n. 119 del 2013) “e mantenendosi comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla stessa (sentenza n. 278 del 2016). Il percorso di indagine, così descritto, deve considerare il rapporto inversamente proporzionale che sussiste tra l'elemento letterale e quello funzionale-teleologico: meno preciso e univoco è il primo, più rilevante risulta il secondo” (sentenza n. 22 del 2024).

3.8.6.3. La tendenziale irrilevanza del mancato o incompleto esercizio della delega

La sentenza n. 81 ha confermato che “il mancato o incompleto esercizio della delega non comporta di per sé la violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione, salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione” (sentenze nn. 304 del 2011 e 149 del 2005; ordinanza n. 283 del 2013). “Quando una tale alterazione non è riscontrabile, l'omissione del legislatore delegato può quindi determinare una responsabilità politica del Governo verso il Parlamento, non certo una violazione di legge costituzionalmente apprezzabile” (sentenza n. 8 del 1977). Tale orientamento sul “cosiddetto eccesso di delega *in minus* è stato da ultimo ribadito dalla sentenza n. 223 del 2019”.

3.8.7. Conformità/non conformità ai principi e criteri direttivi (casi)

3.8.7.1. La devoluzione alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio delle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in materia di giochi pubblici con vincita in denaro

La sentenza n. 5 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lett. *q-quater*), prima parte, cod. proc. amm., impugnato, in riferimento all'art. 76 Cost., in

quanto devolve alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in materia di giochi pubblici con vincita in denaro. Invero, la lett. *q-quater*), rispetto alla quale si contesta la mancata rispondenza ai principi e criteri direttivi di cui alla legge delega n. 69 del 2009, è stata inserita, nell'attuale testo normativo, non dal decreto delegato, ma da una fonte successiva. L'aggiunta si deve all'art. 10, comma 9-ter, del d.l. n. 16 del 2012, ossia "ad una disposizione non legata da vincoli di sorta con la legge di delegazione".

3.8.7.2. Il mantenimento del regime di procedibilità d'ufficio del sequestro di persona commesso in danno del coniuge

La sentenza n. 9 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 605, sesto comma, cod. pen. (aggiunto dal d.lgs. n. 150 del 2022), impugnato, in riferimento all'art. 76 Cost., in quanto mantiene il previgente regime di procedibilità d'ufficio del sequestro di persona aggravato perché commesso in danno del coniuge. Il criterio di delega ex art. 1, comma 15, lett. b), della legge n. 134 del 2021 dispone: "prevedere l'estensione del regime di procedibilità a querela di parte a ulteriori specifici reati contro la persona o contro il patrimonio nell'ambito di quelli puniti con pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni; prevedere che ai fini della determinazione della pena detentiva non si tenga conto delle circostanze, facendo salva la procedibilità d'ufficio quando la persona offesa sia incapace per età o per infermità". Il criterio secondo cui il legislatore delegato non dovrebbe "tener conto delle circostanze" risulta piuttosto oscuro. "Disposizioni di tenore siffatto sono frequenti, nell'ordito del codice penale e in quello del codice di rito, per individuare l'ambito applicativo di istituti la cui operatività dipende dai limiti di pena previsti per i singoli reati, prescrivendo al giudice di non tenere conto – a questo fine – delle eventuali circostanze che qualificano il concreto fatto di reato". Meno evidente è il significato di una simile disposizione allorché ne sia destinatario il legislatore delegato, "il quale non ha di fronte a sé uno specifico fatto di reato suscettibile in concreto di essere qualificato da eventuali circostanze, ma soltanto previsioni astratte contenute nelle disposizioni incriminatrici". L'unica spiegazione ragionevole del criterio è quella di "consentire al legislatore delegato di prevedere l'estensione del regime di procedibilità a querela anche rispetto a ipotesi aggravate di reato la cui pena minima superi il limite di due anni (...), purché tale limite sia rispettato con riferimento alla fattispecie base". Il legislatore delegato poteva così "estendere il regime di procedibilità a querela a tutte le fattispecie di reato – semplici o aggravate – per i quali la pena minima prevista per l'ipotesi non aggravata fosse contenuta entro il limite di due anni, salvo l'ulteriore limite (...) rappresentato dall'obbligo di tener ferma la procedibilità d'ufficio quando la persona offesa sia incapace per età o per infermità. In questa chiave, restava tuttavia affidata al legislatore delegato la valutazione se estendere anche alle fattispecie circostanziate di un reato la previsione della procedibilità a querela introdotta per la fattispecie base". Nella specie, il legislatore delegato ha scelto di "circoscrivere l'estensione del regime di punibilità a querela ai soli fatti previsti dal primo comma, e di mantenere (...) il previgente regime per le ipotesi aggravate ai sensi dei commi successivi, non eccedendo in tal modo dai limiti della propria, ampia, discrezionalità nell'attuazione della delega" (sentenze nn. 22 e 7 del 2024).

3.8.7.3. Il divieto di deposito nell'appello tributario delle notifiche dell'atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità, producibili in primo grado

La sentenza n. 36 ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 76 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, il quale stabilisce un divieto assoluto di deposito nel giudizio tributario di appello delle notifiche dell'atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono il presupposto di legittimità che potevano essere prodotti in primo grado. L'art. 58 è stato radicalmente modificato dall'art. 1, comma 1, lett. bb), del d.lgs. n. 220 del 2023, mediante la riscrittura dei commi 1 e 2 e l'aggiunta del censurato comma 3. Il comma 1 prevede che nel processo tributario di appello non sono ammessi nuovi mezzi di prova e non possono essere prodotti nuovi documenti, salvo che il collegio li ritenga indispensabili ai fini della decisione della causa ovvero che la parte dimostri di non aver potuto produrli in primo grado per causa ad essa non imputabile. Il comma 2 stabilisce che possono essere proposti motivi aggiunti qualora la parte venga a conoscenza di documenti, non prodotti dalle altre parti nel giudizio di primo grado, da cui emergano vizi degli atti impugnati. La novella "si inserisce in un ampio intervento di revisione del processo tributario che, a completamento del disegno di

rimborso avviato con la legge 31 agosto 2022, n. 130 (...) e in linea con le finalità di riduzione del contenzioso tributario previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), si prefigge di deflazionare il contenzioso attualmente pendente davanti alle corti di giustizia tributaria e alla Corte di cassazione; di ridurre i tempi delle controversie tributarie; di garantire la parità delle armi tra le parti del processo tributario; di completare la digitalizzazione della giustizia tributaria”. In particolare, l’art. 19, comma 1, lett. d), della legge delega n. 111 del 2023 prevede, nell’ambito della revisione della disciplina del contenzioso tributario, il rafforzamento del divieto di produrre nuovi documenti nei gradi processuali successivi al primo. Considerata la particolare ampiezza di tale criterio, il legislatore delegato non si è discostato dalla *ratio* della delega.

3.8.7.4. L’omessa depenalizzazione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato

La sentenza n. 81 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3 del d.lgs. n. 8 del 2016, impugnato, in riferimento all’art. 76 Cost., nella parte in cui non prevede l’abrogazione e contestuale trasformazione in illecito amministrativo del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. La legge n. 67 del 2014 persegue “l’obiettivo di deflazionare il sistema penale, sostanziale e processuale, in ossequio ai principi di frammentarietà, offensività e sussidiarietà della sanzione criminale. La chiara finalità politico-criminale delle deleghe recate dalla suddetta legge è quindi rinvenibile nell’esigenza di un alleggerimento del sistema penale coerente con il principio della *extrema ratio* del ricorso alla pena” (sentenza n. 88 del 2024). Per conseguire l’obiettivo della deflazione si è fatto ricorso a due distinti strumenti: da un lato, alla depenalizzazione, mediante la trasformazione di un insieme di reati in illeciti amministrativi; dall’altro, all’abrogazione di alcuni reati, con la contemporanea sottoposizione dei corrispondenti fatti a sanzioni pecuniarie civili a carattere punitivo, che si aggiungono all’obbligo delle restituzioni e del risarcimento del danno secondo le leggi civili. Il legislatore delegante ha individuato l’oggetto della depenalizzazione utilizzando due criteri selettivi: il primo consiste nella depenalizzazione “cieca”, basata su una clausola generale che demanda al legislatore delegato la trasformazione in illeciti amministrativi di tutti i reati puniti con la sola pena della multa o dell’ammenda, a eccezione di quelli riconducibili ad alcune materie; il secondo si fonda sull’indicazione *nominatim* di numerose fattispecie di reato contemplate dal codice penale e dalla legislazione speciale. Durante i lavori parlamentari, la materia dell’immigrazione è stata espunta da quelle sottratte alla depenalizzazione “cieca” ed è approdata nell’attuale formulazione dell’art. 2, comma 3, lett. b), della legge n. 67 del 2014: “abrogare, trasformandolo in illecito amministrativo, il reato previsto dall’articolo 10-*bis* del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (...), conservando rilievo penale alle condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia”. L’art. 3 del d.lgs. n. 8 del 2016 riguarda reati previsti dalla legislazione speciale ma non contempla quello di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. Le ragioni politiche dell’omissione emergono dalla relazione di accompagnamento allo schema di decreto sottoposto al parere delle commissioni parlamentari: “si tratta di fattispecie che intervengono su materia sensibile per gli interessi coinvolti, in cui lo strumento penale appare come indispensabile per la migliore regolazione del conflitto con l’ordinamento innescato dalla commissione della violazione”; il legislatore delegato, “nel momento in cui ritiene di svolgere una precisa opzione di opportunità politica, non esercitando la delega in riguardo ad uno o più dei reati oggetto delle previsioni di depenalizzazione, dà luogo ad un parziale recepimento della stessa, per esercizio frazionato del potere devolutogli che non intacca la conformità alle direttive nella parte in cui, invece, la delega è attuata”. Nel proprio parere, la Commissione giustizia della Camera dei deputati ha rilevato che la scelta di non depenalizzare il reato *de quo* “non incide sulla legittimità del provvedimento in esame, in quanto non si tratta di una violazione dei principi di delega quanto piuttosto di un mancato esercizio della delega su un particolare punto, che comunque è del tutto autonomo rispetto alle altre ipotesi di depenalizzazione”. Il mancato o incompleto esercizio della delega non comporta di per sé la violazione dell’art. 76 Cost., allorché non sia riscontrabile, come nella specie, uno stravolgimento della legge di delegazione. “L’omessa attuazione attiene, infatti, a una singola fattispecie di reato, sicché non è idonea a minare il complessivo disegno del legislatore delegante, che ha previsto un’azione di depenalizzazione, cieca e nominativa, ad ampio spettro, concernente una vasta platea di reati. La mancata depenalizzazione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato non è, quindi, suscettibile di pregiudicare in radice il progetto del legislatore delegante”.

3.8.7.5. La preclusione assoluta della concessione di pene sostitutive delle pene detentive brevi agli imputati di uno dei reati ostativi

La sentenza n. 139 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 76 Cost., dell'art. 59 della legge n. 689 del 1981 (come sostituito dal d.lgs. n. 150 del 2022), il quale non consente la concessione di pene sostitutive delle pene detentive brevi agli imputati dei reati di cui all'art. 4-bis ord. pen., salvo che sia stata riconosciuta l'attenuante ex art. 323-bis, secondo comma, cod. pen., integrata in caso di collaborazione processuale rispetto a una serie di delitti contro la pubblica amministrazione. Con l'estromissione dei predetti delitti dal novero dei reati elencati nell'art. 4-bis (d.l. n. 162 del 2022), l'eccezione non è più operativa, sicché l'accesso alle pene sostitutive è attualmente precluso in via assoluta agli imputati di tutti i reati "ostativi". È stata esclusa la violazione del criterio ex art. 1, comma 17, lett. c), della legge n. 134 del 2021, che delegava il Governo a prevedere l'applicabilità delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi solo quando il giudice ritenga che contribuiscano alla rieducazione del condannato e sia assicurata, anche con opportune prescrizioni, la prevenzione del pericolo di commissione di altri reati. Tale criterio va collegato con quello, immediatamente successivo, di cui alla lett. d), in base al quale il Governo, nel ridisciplinare le sanzioni sostitutive, doveva assicurare un coordinamento con le preclusioni previste dall'ordinamento penitenziario per accedere alla semilibertà e alla detenzione domiciliare. Obiettivo della delega era "assicurare un coordinamento, quanto alle possibilità di accesso, tra le pene sostitutive della semilibertà e della detenzione domiciliare e le corrispondenti misure alternative alla detenzione della semilibertà e della detenzione domiciliare" – "misure, queste ultime, che condividono il medesimo *nomen iuris* delle prime, pur senza mutuarne necessariamente i contenuti" (sentenze nn. 176 e 84 del 2024) – al fine di "evitare che, in sede di giudizio di cognizione, fossero garantite più ampie possibilità di accesso a tali pene sostitutive rispetto alle possibilità del condannato di beneficiare, in sede di esecuzione, delle corrispondenti misure alternative". Il legislatore delegato non ha ecceduto i margini di discrezionalità consentiti. Per gli imputati dei reati di cui all'art. 4-bis, l'accesso alle misure alternative è previsto solo in seguito a complessi accertamenti, da compiersi in fase esecutiva, e pertanto, coerentemente con le finalità di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale enunciate dalla delega, si è ritenuto che l'anticipazione di tali accertamenti nel giudizio di cognizione non fosse compatibile con l'obiettivo di consentire al giudice la valutazione sull'ammissione del condannato a una pena da scontarsi del tutto al di fuori del carcere. L'esigenza di coordinamento tra le discipline (pene sostitutive e ordinamento penitenziario) derivava proprio dalla scelta di ampliare la platea dei possibili destinatari della sostituzione, includendovi i condannati a pene detentive non superiori a quattro anni, mentre in precedenza era applicabile ai condannati a pene detentive non superiori, secondo i casi, a sei mesi, uno e due anni. L'assolutezza della preclusione non eccede i margini di discrezionalità conferiti dalla delega, tanto più che la relatività della presunzione di pericolosità stabilita nell'ordinamento penitenziario può essere superata solo all'esito di accertamenti di regola compiuti durante l'esecuzione.

3.8.7.6. La perdurante rilevanza penale delle fattispecie aggravate (punte anche o soltanto con pena detentiva) dei reati soggetti a depenalizzazione: la guida senza patente con recidiva infrabiennale e l'applicazione ad essa della previgente disciplina sanzionatoria

La sentenza n. 154 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 8 del 2016, impugnato, in riferimento all'art. 76 Cost., nella parte in cui dispone che le ipotesi aggravate dei reati puniti con la sola pena pecuniaria depenalizzati dal comma 1, sanzionate (anche o soltanto) con la pena detentiva, sono da ritenersi fattispecie autonome di reato; nonché, in via subordinata, nella parte in cui non prevede che, con riguardo a tali ipotesi aggravate, divenute fattispecie autonome di reato, il giudice continui ad applicare la disciplina previgente ai fini del calcolo della pena. In riferimento al medesimo parametro, la pronuncia ha dichiarato altresì non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del medesimo d.lgs., il quale prevede, per le ipotesi aggravate fondate sulla recidiva e sottratte alla depenalizzazione, che per recidiva è da intendersi la reiterazione dell'illecito depenalizzato. La legge di delegazione n. 67 del 2014 persegue nel suo complesso "l'obiettivo di deflazionare il sistema penale, sostanziale e processuale, in ossequio ai principi di frammentarietà, offensività e sussidiarietà della sanzione criminale. La chiara finalità politico-criminale delle deleghe recate dalla suddetta legge è quindi rinvenibile nell'esigenza di un alleggerimento del sistema penale coerente con il principio della *extrema ratio* del ricorso alla pena" (sentenze nn. 81 del 2025 e 88 del

2024). In questa prospettiva, l'art. 2 della legge ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la riforma della disciplina sanzionatoria dei reati "sulla base di principi e criteri direttivi che contemplano, come prima linea d'intervento, la trasformazione in illeciti amministrativi di un insieme di figure criminose, selezionate con due tecniche distinte: da un lato, mediante una clausola generale che prevede la depenalizzazione di tutti i reati puniti con la sola pena pecuniaria, ad eccezione di quelli riconducibili a determinate materie" (comma 2, lett. a: cosiddetta depenalizzazione "cieca"); dall'altro, tramite l'elencazione di ulteriori fattispecie attratte nell'operazione (comma 2, lett. b-d). Il Governo ha attuato la delega relativa alla depenalizzazione "cieca", stabilendo che non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda (comma 1), fatte salve talune esclusioni (commi 3 e 4), e fissando quindi i criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni depenalizzate (commi 5 e 6). Il legislatore delegato, nell'attribuire il massimo ambito applicativo alla clausola generale di depenalizzazione, in modo da assecondare e valorizzare la finalità di deflazione del sistema penale, ha lasciato, tuttavia, "doverosamente ferma la rilevanza penale delle fattispecie aggravate dei reati di cui si discute, per le quali la normativa allora vigente prevedeva, in ragione del più accentuato disvalore del fatto, anche o soltanto la pena della reclusione o dell'arresto". Tali fattispecie non sarebbero potute comunque rientrare nel perimetro applicativo del criterio di delega, il quale non riferiva la condizione di operatività della depenalizzazione "cieca" alla sola fattispecie base, così da rendere irrilevante il diverso trattamento sanzionatorio eventualmente riservato alle ipotesi aggravate. La trasformazione di quest'ultime in fattispecie autonome di reato "rappresenta, d'altro canto, un portato ineludibile della soluzione adottata: è evidente, infatti, che le vecchie aggravanti non potevano sopravvivere come tali una volta venuta meno la rilevanza penale della fattispecie base". Sulla scorta di tali argomentazioni, è risultata non fondata anche la doglianza circa l'omessa previsione che, per il calcolo della pena per le ipotesi aggravate ora trasformate in fattispecie autonome di reato, si continui ad applicare la disciplina sanzionatoria anteriore alla riforma. L'addizione richiesta avrebbe dato luogo "a un assetto *extra ordinem* e del tutto asistematico", in quanto il giudice avrebbe dovuto continuare a trattare come circostanza aggravante una previsione sanzionatoria alla quale non corrisponde più alcuna fattispecie base di reato. Infine, quanto all'art. 5 del d.lgs. n. 8 del 2016, la previsione che la recidiva sia integrata dalla reiterazione dell'illecito depenalizzato costituisce un corollario logico della soluzione adottata dal legislatore delegato. Come osservato nella relazione illustrativa dello schema preliminare del decreto, "in assenza della norma di coordinamento, la fattispecie aggravata sarebbe stata destinata a cadere in quanto sarebbe venuto meno quel suo elemento costitutivo rappresentato appunto dalla recidiva, non essendo più possibile riferire tale istituto giuridico ad un illecito amministrativo".

3.8.7.7. La (illegittima) limitazione decennale della rilevanza del titolo dell'anzianità professionale ai fini dell'accesso alla magistratura onoraria

La sentenza n. 213 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost., dell'art. 4, comma 4, lett. a), del d.lgs. n. 116 del 2017, limitatamente alle parole "con il limite massimo di dieci anni di anzianità". La norma, nel regolare i criteri di prevalenza per il conferimento dell'incarico di magistrato onorario, stabilisce che, in caso di parità tra i candidati quanto ai titoli di preferenza, prevale, nell'ordine: a) la maggiore anzianità professionale o di servizio, con il limite massimo di dieci anni di anzianità; b) la minore età anagrafica; c) il più elevato voto di laurea. Rilievo decisivo ha assunto, nel caso di specie, "la tecnica di redazione dei principi e dei criteri direttivi utilizzata dalla legge-delega" n. 57 del 2016 che, "per quanto riguarda la disciplina dei requisiti e delle modalità di accesso alla magistratura onoraria, ha scelto di indirizzare l'opera attuativa del legislatore delegato secondo un alto grado di specificità". L'art. 2, comma 3, della legge individua, infatti, con pronunciato dettaglio, sia i titoli preferenziali per la nomina a magistrato onorario, sia i criteri di precedenza, a parità di titoli, per l'ammissione al tirocinio. Particolarmente puntuale appare il tenore letterale della lett. c), tale da non consentire altra soluzione, al legislatore delegato, se non quella della sua esatta trasposizione: "prevedere che a parità di titolo preferenziale abbia precedenza chi ha la più elevata anzianità professionale e che, in caso di ulteriore parità, abbia la precedenza chi ha minore età anagrafica". L'evidente intenzione del legislatore delegante era quella di "preferire, a parità di titoli di merito, il candidato in possesso della più estesa esperienza professionale e, solo in caso di ulteriore parità, il candidato più giovane di età. Non vi sono margini per possibili letture alternative". D'altro canto, la denunciata limitazione decennale non può essere ritenuta "il frutto di un bilanciamento tra le esigenze, entrambe considerate dal legislatore

delegante, di valorizzare la pregressa attività professionale dei candidati e di favorire, al contempo, l'accesso alla magistratura onoraria per i candidati più giovani di età. Non vi è dubbio che, nell'ambito della riforma della magistratura onoraria, i due obiettivi siano stati perseguiti dal Parlamento, rinvenendo base normativa" nel dettato della menzionata lett. c); "ma è altrettanto evidente che quest'ultima disposizione li ha previsti secondo un ordine di preferenza ben preciso, che vede sempre la prevalenza della maggiore esperienza professionale rispetto alla minore età anagrafica". La previsione del decreto legislativo ha, invece, capovolto l'ordine individuato dalla legge-delega.

3.9. La decretazione d'urgenza

3.9.1. L'elasticità della disciplina costituzionale e la non predeterminabilità dei casi straordinari di necessità e urgenza

In relazione alle questioni sollevate circa il corretto utilizzo del decreto-legge, la sentenza n. 147 ha osservato che, "in ragione della elasticità della clausola di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., non si possono predeterminare (...) i casi straordinari di necessità e di urgenza che legittimano il ricorso a tale strumento (sentenza n. 146 del 2024)".

3.9.2. L'omogeneità, intesa come intrinseca coerenza materiale o finalistica, quale requisito del decreto-legge sin dalla sua origine

La sentenza n. 90 ha evidenziato che "l'omogeneità costituisce un requisito del decreto-legge sin dalla sua origine, poiché l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed i provvedimenti provvisori con forza di legge". Il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali ex art. 77, secondo comma, Cost. resta "collegato a una intrinseca coerenza delle norme del decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. L'urgente necessità del provvedere può riguardare, cioè, una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate oppure dall'intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi" (sentenze nn. 8 del 2022, 149 del 2020, 137 del 2018, 170 del 2017, 244 del 2016, 22 del 2012). "Per i decreti-legge *ab origine* a contenuto plurimo, dunque, quel che rileva è il profilo teleologico, ossia l'osservanza della *ratio* dominante l'intervento normativo d'urgenza" (sentenze nn. 146 del 2024, 8 del 2022, 213 del 2021, 170 e 16 del 2017, 287 del 2016).

3.9.3. I decreti "milleproroghe"

La sentenza n. 44 ha precisato che i decreti "milleproroghe" (che sono "una *species* dei decreti-legge a contenuto *ab origine* plurimo") rappresentano "una tipologia di decreto-legge connotato dalla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale" (sentenze nn. 245 del 2022, 154 del 2015, 22 del 2012). "Rispetto a tali decreti solo l'inserimento, in sede di conversione, di una norma del tutto estranea alla *ratio* e alla finalità unitaria determina la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei".

3.9.4. Il carattere funzionalizzato e specializzato della legge di conversione (i corollari della necessaria coerenza materiale o finalistica con il decreto-legge e della limitata emendabilità, conseguente al divieto di introdurre norme palesemente estranee o intrusive)

La sentenza n. 205 ha puntualizzato che quando le censure sollevate in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. "investono disposizioni introdotte dalla legge di conversione del decreto-legge, la violazione di tale parametro costituzionale non può farsi derivare dalla mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza – giacché le stesse norme aggiunte, proprio per essere state inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari –, ma dal difetto di omogeneità

rispetto all'originario decreto-legge". La legge di conversione "riveste i caratteri di una fonte funzionalizzata e specializzata, volta alla stabilizzazione del decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico" (sentenze nn. 113 e 6 del 2023, 245 del 2022, 210 del 2021, 226 del 2019), "essenzialmente per evitare che il relativo iter procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare" (sentenze nn. 215 del 2023, 245 del 2022, 210 del 2021, 226 del 2019, 145 del 2015, 251 e 32 del 2014). Tuttavia, "solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012) o la evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione" (sentenze nn. 146 del 2024, 226 e 181 del 2019).

Sul punto si veda anche la sentenza n. 44 ove si è affermato, tra l'altro, che "gli emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge devono riguardare lo stesso oggetto di quest'ultimo, a pena di illegittimità costituzionale" (sentenze nn. 215 e 113 del 2023). "In questo modo si realizza un concorso di fonti, la prima governativa e la seconda parlamentare, nella disciplina del medesimo oggetto (sentenza n. 146 del 2024).

3.9.5. La necessaria continuità tra legge di conversione e decreto-legge (compromessa dall'aggiunta di norme estranee o intrusive) nel particolare caso dei provvedimenti governativi a contenuto ab origine plurimo

"Quanto ai provvedimenti governativi a contenuto *ab origine* plurimo (...), la continuità tra legge di conversione e decreto-legge non può che essere misurata muovendo dalla verifica della coerenza tra le disposizioni inserite in sede di conversione e quelle originariamente adottate in via di straordinaria necessità e urgenza" (sentenza n. 6 del 2023), "avendo riguardo al collegamento con uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua *ratio* dominante (sentenza n. 245 del 2022). Tale continuità viene meno quando le disposizioni aggiunte siano totalmente estranee o addirittura intrusive rispetto a quei contenuti e a quegli obiettivi, giacché solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012) o la evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione" (sentenze nn. 113 del 2023, 247, 226 e 181 del 2019). Così la sentenza n. 44.

In termini simili si è pronunciata la sentenza n. 205.

3.9.6. Il sindacato della Corte sui presupposti costituzionali di adozione del decreto-legge

3.9.6.1. L'evidente rottura del nesso tra la situazione di necessità e urgenza e la singola disposizione del decreto

La sentenza n. 90 ha chiarito che il sindacato della Corte resta "circoscritto ai casi in cui la rottura del nesso tra la situazione di necessità e urgenza che il Governo mira a fronteggiare e la singola disposizione del decreto-legge risulti evidente, così da connotare quest'ultima come totalmente estranea o addirittura intrusa, analogamente a quanto avviene con riguardo alle norme aggiunte dalla legge di conversione" (sentenze nn. 8 del 2022 e 213 del 2021).

3.9.6.2. I limiti dell'evidente mancanza e della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della valutazione governativa

La sentenza n. 147 ha precisato che lo scrutinio della Corte, "che non deve sovrapporsi a quello di Governo e Parlamento, è limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti (così a partire dalla sentenza n. 29 del 1995), da riscontrarsi alla luce di indici intrinseci ed estrinseci alle disposizioni censurate" (sentenze nn. 146 del 2024, 33 del 2019, 5 del 2018, 93 del 2011, 128 del 2008, 171 del 2007) "e a prescindere da ogni valutazione in ordine alla ragionevolezza della disciplina introdotta".

3.9.7. Sussistenza/insussistenza dei presupposti costituzionali (casi)

3.9.7.1. L'aumento del massimo edittale del reato di piccolo spaccio

La sentenza n. **90** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dell'art. 4, comma 3, del d.l. n. 123 del 2023, che ha aumentato il massimo edittale del reato di piccolo spaccio da quattro a cinque anni, con conseguente esclusione del medesimo dall'ambito applicativo dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova. Il d.l. "reca un complesso di norme accomunate dall'obiettivo di fronteggiare situazioni di disagio e degrado giovanili e, al contempo, di contrastare la criminalità minorile, in risposta a episodi delittuosi di particolare gravità, perpetrati da minori in danno di minori nel territorio del comune di Caivano". Il Capo II, in cui è inserita la norma censurata, detta disposizioni "in materia di sicurezza e di prevenzione della criminalità minorile, con lo scopo – dichiarato nel preambolo del decreto-legge – di contrasto alla criminalità minorile e all'elusione scolastica, e di tutela delle minori vittime di reato". Tali norme, "caratterizzate da una certa eterogeneità contenutistica, si snodano lungo tre direttrici": potenziamento delle misure di prevenzione a tutela della sicurezza pubblica e delle città; interventi di diritto penale sostanziale, consistenti nell'introduzione di nuove fattispecie di reato e nell'inasprimento sanzionatorio di quelle esistenti, in materia di armi e stupefacenti; modifiche in materia di processo ed esecuzione penali minorili. Dai lavori preparatori emerge che l'aumento della pena detentiva per il piccolo spaccio "è finalizzato, tra l'altro, a consentire l'applicazione della misura della custodia cautelare in carcere, anche per i soggetti adulti". Con riferimento ai minori, peraltro, il d.l. ha modificato l'art. 23 del d.P.R. n. 448 del 1988, riducendo da nove a sei anni di reclusione il limite edittale per l'applicazione della custodia cautelare ai minorenni, ma stabilendo che essa è comunque consentita per una serie di reati, tra cui quelli previsti dall'art. 73 t.u. stupefacenti. In considerazione di tutto ciò, "è individuabile un collegamento tra l'incremento sanzionatorio per il reato di piccolo spaccio e gli obiettivi di fondo del provvedimento d'urgenza", tra cui vi è il contrasto alla criminalità giovanile, "intervenendo in modo più severo nella repressione di alcune fattispecie criminose, come quella dello spaccio di lieve entità, che di detta criminalità sono espressione e manifestazione frequenti". Al contempo, l'intervento risponde alla finalità, anch'essa propria del decreto, di "arginare situazioni di disagio e degrado minorile e, più specificamente, di tutelare le vittime di reato minori di età, considerato che spesso proprio i minori, e i giovani in genere, sono i destinatari dell'attività di spaccio cosiddetto di strada. Peraltro, la modifica della cornice edittale del reato in esame non è neanche un intervento isolato". L'art. 4 del "decreto Caivano" opera diversi interventi di diritto penale sostanziale, consistenti nell'introduzione di nuove fattispecie di reato o nell'inasprimento sanzionatorio di quelle esistenti, relative alle armi e agli stupefacenti. È stata così esclusa la palese estraneità della norma censurata alla traiettoria finalistica portante del decreto (sentenze nn. 151 del 2023 e 8 del 2022). Il decreto, "nell'intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata – come quella volta a reagire alla reiterata commissione di episodi delittuosi di notevole gravità, sintomatici di una situazione di degrado sociale di una determinata area territoriale e, in generale, della diffusione di comportamenti devianti e criminali da parte di giovani e a carico di vittime minori di età – ha sì previsto interventi oggettivamente eterogenei, perché afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi" (sentenze nn. 146 del 2024 e 8 del 2022). Per la declaratoria di illegittimità, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 168-bis, primo comma, cod. pen., nella parte in cui non consentiva la sospensione del procedimento con messa alla prova per il reato di piccolo spaccio, si veda, in relazione alla medesima pronuncia, la voce *La (illegittima) preclusione per il reato di piccolo spaccio in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – La sospensione del procedimento con messa alla prova*.

3.9.7.2. Il differimento del termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali per gli anni 2020 e 2021 nell'ipotesi in cui sia scaduto il piano economico finanziario dei concessionari

La sentenza n. **147** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 77 Cost., degli artt. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019 e 13, comma 5, del d.l. n. 183 del 2020, con i quali, per i concessionari aventi il Piano economico finanziario (PEF) scaduto, è stato differito il termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali, rispettivamente per gli anni 2020 e 2021. In entrambi

i casi, detto termine è stato differito sino alla definizione del procedimento di aggiornamento PEF, da perfezionarsi entro il 31 luglio 2020 (prima disposizione censurata) e, poi, entro il 31 luglio 2021 (seconda disposizione censurata). Entrambe le disposizioni, incidendo sui termini del procedimento, sono risultate “materialmente omogenee rispetto ai decreti-legge in cui esse sono inserite”. Né sono risultate eterogenee “rispetto alla finalità di garantire la continuità dell’azione amministrativa, espressa identicamente nei preamboli di entrambi i decreti-legge”. Alla luce delle delibere dell’Autorità di regolazione dei trasporti (ART) sul sistema tariffario di pedaggio adottate nel 2019 e dell’emergenza epidemiologica da COVID-19, che ha avuto un significativo impatto sullo svolgimento dei procedimenti amministrativi in corso, non è stata ritenuta “in sé arbitraria la valutazione del Governo sulla sussistenza del caso straordinario di necessità e urgenza di differire i termini per la conclusione dei procedimenti relativi all’aggiornamento dei PEF e all’adeguamento tariffario, in un ambito materiale concernente infrastrutture di primario rilievo e interesse per il Paese”. Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni, per violazione degli artt. 3, 41 e 97 Cost., si veda, in relazione alla medesima pronuncia, la voce *L’illegittimo differimento del termine per l’adeguamento delle tariffe autostradali per gli anni 2020 e 2021 nell’ipotesi in cui sia scaduto il piano economico finanziario dei concessionari in La pubblica amministrazione – I principi – Il principio di continuità dell’azione amministrativa*.

3.9.8. Sussistenza/insussistenza del necessario nesso di interrelazione tra decreto e legge di conversione (casi)

3.9.8.1. La modifica e la legificazione, confermata con norma interpretativa, della disciplina regolamentare dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali

La sentenza n. 44 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità degli artt. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018 e 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023, censurati, in riferimento all’art. 77 Cost., nella parte in cui, mediante novazione della fonte e sua interpretazione autentica, modificano la disciplina dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali introducendo lo “scalino preferenziale” a favore di una quota degli operatori in graduatoria. L’art. 4-*bis* ha modificato l’art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017, recante il regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali. L’art. 13, comma 1-*bis*, dal canto suo, stabilisce che il predetto art. 4-*bis* si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. “ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore”. La prima norma, mediante il predetto rinvio, ha operato una novazione della fonte regolamentare, incorporandone le prescrizioni nella fonte primaria e facendo assumere ad esse valore e forza di legge. Al riguardo, dirimente è il dato testuale: il legislatore non si è limitato a indicare il d.P.R. n. 146 del 2017 come fonte competente a regolare la materia, ma ha utilizzato la pregnante locuzione “da intendersi qui integralmente riportato”. D’altra parte, ove le disposizioni della fonte secondaria non fossero state elevate al rango legislativo, l’interprete si sarebbe trovato al cospetto di un “ircocervo giuridico”, ossia di un testo regolamentare recante, all’interno di una sua disposizione, un “frammento” normativo primario. Né è utile argomentare che, perché sia possibile configurare un rinvio recettizio (superando la presunzione favorevole al rinvio formale), occorre che il richiamo sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate (sentenze nn. 250 del 2014 e 311 del 1993). Il rinvio integrale a uno specifico regolamento è un rinvio a tutte, nessuna esclusa, le norme in esso contenute: è un “rinvio a norme determinate ed esattamente individuate” (sentenza n. 240 del 2014). Esso, dunque, non può considerarsi un rinvio formale per la sola ragione che si rivolge a plurime disposizioni; ed è già stata affermata la natura recettizia di un rinvio operato a un intero regolamento (sentenza n. 507 del 1988). La seconda norma, di interpretazione autentica, risolve genuinamente il dubbio circa gli effetti temporali della novazione. Al riguardo, è plausibile l’opzione ermeneutica secondo cui l’art 4-*bis* ha fatto assumere valore e forza di legge alle norme recate dal d.P.R. n. 146 del 2017 *tout court*, e non con riferimento alla sola annualità 2019, in quanto individua una delle (quanto meno) possibili varianti di senso della norma interpretata (sentenze nn. 184 e 4 del 2024, 18 del 2023, 133 del 2020, 167 e 15 del 2018). Tanto premesso, non sussiste il lamentato difetto di omogeneità rispetto ai contenuti originari dei decreti-legge, ad opera degli emendamenti che hanno disposto la legificazione delle norme regolamentari

disciplinanti la materia e l'interpretazione autentica della portata della legificazione. L'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, inserito in sede di conversione, ha il fine della proroga di un termine e l'estensione di un regime transitorio, per spostare nel tempo un determinato assetto regolatorio. La finalità dell'emendamento non può dunque dirsi disomogenea rispetto alla *ratio* dominante del decreto "mille-proroghe" in questione, adottato, peraltro, in ragione dell'urgenza non solo di provvedere alla proroga, ma anche alla definizione di termini di prossima scadenza. Inoltre, la novazione, attribuendo ai criteri di riparto del Fondo il valore e la forza proprie della fonte primaria, partecipa della finalizzazione delle misure previste dal decreto-legge alla garanzia dell'operatività di fondi a fini di sostegno agli investimenti. La contestuale novazione dell'intera fonte regolamentare, operata in ragione dell'esigenza di linearità delle fonti e di coerenza dell'ordinamento, non rende "totalmente estranea" o "addirittura intrusa" (sentenze nn. 113 del 2023 e 22 del 2012) la disposizione inserita in sede di conversione e non è in grado di recidere siffatta omogeneità. Quanto all'art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023, esso prende posizione sulla natura primaria della fonte che regola un sistema di contribuzione pubblica sulla base di criteri volti a favorire la qualità dell'informazione e la capacità delle imprese del settore di investire anche in nuove tecnologie e di acquisire posizioni di mercato sostenibili nel tempo. In quest'ottica, non può considerarsi del tutto estraneo rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto (sentenza n. 146 del 2024) e, in particolare, dallo stesso art. 13, comma 1, che rifinanzia misure volte a sostenere gli investimenti delle micro, piccole e medie imprese.

3.9.8.2. Lo spostamento della competenza a conoscere della domanda di convalida del provvedimento del questore che dispone o proroga il trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale dal tribunale, sede delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, alla corte d'appello in composizione monocratica

La sentenza n. **205** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 16, commi 1, lett. b), e 2, 18, comma 1, lett. a), nn. 1 e 3, e b), e 18-*bis*, comma 1, lett. a), del d.l. n. 145 del 2024, impugnati, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., nella parte in cui hanno spostato la competenza a conoscere della domanda di convalida del provvedimento del questore che dispone o proroga il trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale dal tribunale, sede delle sezioni specializzate in materia di immigrazione istituite dal d.l. n. 13 del 2017, alla corte d'appello, già competente a dare esecuzione a un mandato d'arresto europeo, in composizione monocratica, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento. Le disposizioni "non possono dirsi prive di ogni plausibile legame con quelle contenute nel decreto-legge originario". Il d.l. n. 145 del 2024 "si iscrive tra i provvedimenti *ab origine* a contenuto plurimo, in quanto contempla interventi che si articolano in una pluralità di linee di azione espressamente indicate nei Capi di cui si compone" (modifiche alla disciplina dell'ingresso in Italia di lavoratori stranieri; disposizioni in materia di tutela dei lavoratori stranieri vittime di taluni reati e altre disposizioni di contrasto al lavoro sommerso; disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale; disposizioni processuali, transitorie e finali). Le finalità del d.l. sono compendiate nel Titolo ("Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali") e replicate nel preambolo. Il punto di correlazione tra le censurate disposizioni introdotte in sede di conversione e quelle del decreto originario "deve essere identificato nella materia della gestione dei flussi migratori e della protezione internazionale". Le nuove norme sulla competenza nei procedimenti di convalida "disciplinano, sul versante processuale, un istituto, qual è il trattenimento delle persone straniere richiedenti asilo, tipicamente afferente alla materia della protezione internazionale", la cui disciplina costituisce uno dei contenuti più rilevanti del provvedimento d'urgenza. "L'emendamento da cui sono scaturite le norme censurate non solo si pone in continuità oggettiva con il suddetto ambito tematico sostanziale, ma si innesta in una specifica articolazione contenutistica del decreto-legge – quella delle riforme processuali in materia di protezione internazionale – cui è stato appositamente dedicato, sin dalla formulazione originaria dell'atto normativo, il Capo IV".

3.10. Le leggi di sanatoria

La sentenza n. **165** ha confermato che al legislatore non è preclusa l'adozione di una legge di sanatoria (sentenze nn. 116 del 2020, 14 del 1999, 1 del 1996).

3.11. Il rinvio legislativo

3.11.1. La distinzione tra rinvio recettizio (che opera la novazione della fonte regolamentare) e rinvio non recettizio (che indica la fonte competente a disciplinare una materia)

La sentenza n. 44 ha chiarito che, “mentre il rinvio recettizio opera una novazione della fonte che eleva la norma richiamata al rango primario, la funzione del rinvio non recettizio non è quella di incorporare il contenuto della norma richiamata, bensì di indicare la fonte competente a regolare una determinata materia (sentenza n. 250 del 2014). Il rinvio è recettizio solo quando sia espressamente voluto dal legislatore o sia desumibile da elementi univoci e concludenti” (sentenze nn. 93 del 2019, 258 del 2014, 80 del 2013), “operando altrimenti una presunzione della sua natura formale”. Dunque, “vi è novazione della fonte quando è chiara la volontà del legislatore di incorporare (sentenza n. 85 del 2013) la norma regolamentare richiamata”.

3.12. La reviviscenza di norme abrogate

3.12.1. La preclusione dell'effetto abrogativo ove l'atto sia radicalmente viziato nella sua formazione

La sentenza n. 90 ha precisato che “l'atto affetto da vizio radicale nella sua formazione è inidoneo ad innovare l'ordinamento e, quindi, anche ad abrogare la precedente normativa” (sentenze nn. 32 del 2014, 123 del 2011, 361 del 2010).

3.13. La copertura finanziaria delle leggi di spesa

3.13.1. La vincolatività del principio per il legislatore e non per il giudice

Il principio dell'obbligo di copertura finanziaria delle spese (art. 81 Cost.) “impone un preciso vincolo non al giudice, ma al legislatore e opera per ogni legge, inclusa la legge di bilancio, traducendosi nell'obbligo di predisporre, all'atto dell'approvazione delle norme, anche i mezzi per fronteggiare gli oneri che ne derivano. In questa prospettiva, la norma sulla copertura finanziaria, contenuta fin nell'originario art. 81 Cost., attiene in generale all'estensione e alla natura della sovranità finanziaria: è al contempo fondamento e limite dell'iniziativa parlamentare di spesa”. Così la sentenza n. 121.

3.13.2. La copertura delle spese quale presupposto dell'equilibrio di bilancio e del rispetto degli impegni assunti in sede europea

Il principio dell'obbligo della copertura finanziaria delle spese, “vincolante sia per lo Stato che per le regioni, è altresì funzionale a preservare il principio dell'equilibrio di bilancio, in attuazione degli impegni assunti dal nostro Paese con la sottoscrizione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria del 2012”. La copertura finanziaria delle spese e l'equilibrio di bilancio sono “due facce della stessa medaglia (sentenza n. 274 del 2017), dal momento che l'equilibrio presuppone che a ogni intervento programmato corrispondano le relative risorse, quantificate in relazione all'intero arco temporale di riferimento. L'equilibrio di bilancio, infatti, costituisce un obbligo sostanziale per il legislatore statale e regionale e si considera rispettato allorché la copertura sia credibile e sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale” (sentenze nn. 255 e 253 del 2022, 226 e 106 del 2021, 115, 112 e 4 del 2020). Così la sentenza n. 121.

3.13.3. L'estensione, affermata dalla Corte di giustizia UE e dalla Corte di cassazione, della Carta docente anche agli insegnanti non di ruolo che ricevano incarichi annuali

La sentenza n. 121 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 1, commi 121, 123, 204 e 205, della legge n. 107 del 2015 (come interpretato dalla Corte di cassazione con la sentenza n. 29961 del 2023), censurato, in riferimento all'art. 81, commi primo e terzo, Cost., in quanto estende il beneficio della Carta docente anche agli insegnanti non di ruolo che ricevono incarichi annuali. La Carta docente, istituita dal comma 121, consiste in un *bonus* pari a 500 euro per anno scolastico finalizzato a

sostenere l'aggiornamento e la formazione dei docenti di ruolo, cioè esclusivamente di quelli assunti a tempo indeterminato. Successivamente all'istituzione, numerosi docenti non di ruolo, e quindi assunti a tempo determinato, hanno adito i tribunali ordinari contro il Ministero dell'istruzione e del merito chiedendo l'attribuzione della Carta. Nell'ambito di tali contenziosi, a seguito di rinvio pregiudiziale, si è pronunciata la Corte di Giustizia UE che ha "accertato come osti al diritto euro-unitario (...) l'assegnazione del beneficio ai soli docenti di ruolo, escludendo quelli assunti con contratto a termine, pur a fronte dello svolgimento delle medesime mansioni". Anche la Corte di cassazione ha stabilito che il beneficio spetta anche ai docenti non di ruolo con incarichi annuali o per docenza fino al termine delle attività didattiche. Il d.l. n. 69 del 2023 ha disposto che la Carta docenti fosse riconosciuta anche agli insegnanti con contratto di supplenza annuale su posto vacante e disponibile, rideterminando la dotazione di spesa iniziale. L'art. 1, comma 572, della legge n. 207 del 2024 ha "esteso i beneficiari della Carta docente, a decorrere dal 2025, in senso sostanzialmente adesivo a quanto affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e dalla Corte di cassazione". Ciò posto, l'obbligo di copertura finanziaria ex art. 81, terzo comma, Cost. impone un preciso vincolo al legislatore che comporta l'obbligo di predisporre, "all'atto di approvazione delle norme, anche i mezzi per fronteggiare gli oneri che ne derivano", di modo che "a ogni intervento programmato corrispondano le relative risorse, quantificate in relazione all'intero arco temporale di riferimento". L'art. 17 della legge n. 196 del 2009 prevede che ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica per ogni anno la spesa autorizzata, disponendo la contestuale copertura finanziaria e che, quando l'attuazione di leggi reca un pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il Ministero dell'economia e delle finanze "assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative" al fine di assicurare il rispetto dell'art. 81 Cost. Quanto alle decisioni giurisdizionali che comportano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, nell'ordinamento vi sono procedure idonee a garantire, da un lato, l'effettività delle pronunce, dall'altro, gli equilibri di bilancio. In particolare, l'art. 14, comma 1, del d.l. n. 669 del 1996 prevede che le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici non economici e l'Agenzia delle entrate completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva che comportano l'obbligo di pagamento di somme di denaro, entro il termine di 120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo. Ai sensi dell'art. 61, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, il Ministro dell'economia e delle finanze deve presentare "entro trenta giorni dalla data di pubblicazione delle sentenze della Corte costituzionale o dalla conoscenza delle decisioni esecutive di altre autorità giurisdizionali, una relazione al Parlamento, impegnando Governo e Parlamento a definire con procedura d'urgenza una nuova disciplina legislativa idonea a ripristinare i limiti della spesa globale". Infine, il comma 13 dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009 disciplina i casi in cui "un aumento della spesa pubblica non dipenda da un intervento legislativo, bensì sia conseguenza di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare nuovi oneri" e stabilisce che in tali ipotesi il Ministero dell'economia e delle finanze assume iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'art. 81 Cost. Ciò posto, la disposizione censurata, adottata per dare attuazione a sentenze della Corte di giustizia UE e della Corte di cassazione, non risulta in contrasto con il principio dell'obbligo di copertura finanziaria che vincola il legislatore e non gli organi giurisdizionali.

4. La pubblica amministrazione

4.1. I principi

4.1.1. Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione

4.1.1.1. L'applicazione del principio di invarianza della soglia di anomalia solo successivamente al provvedimento di aggiudicazione del contratto pubblico anche nel caso di inversione procedimentale

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 77, l'analoga voce in *L'attività*.

4.1.1.2. L'applicazione del termine finale di un anno per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio anche alle autorizzazioni concernenti i beni culturali

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 88, l'analoga voce in *L'attività*.

4.1.1.3. Lo scioglimento degli organi consiliari in caso di mancata tempestiva approvazione dell'ipotesi di bilancio in riequilibrio dell'ente locale in dissesto

Si veda, in relazione alla sentenza n. 91, l'analoga voce in *Gli enti locali – Gli organi*.

4.1.1.4. L'abrogazione del delitto di abuso d'ufficio (questioni inammissibili in ragione del tendenziale divieto di sindacato in malam partem)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 95, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

4.1.1.5. L'adozione, a decorrere dal 2025, di una metodologia per la definizione del fabbisogno di personale degli enti del servizio sanitario nazionale ai fini della determinazione della relativa spesa

Si veda, in relazione alla sentenza n. 114, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

4.1.1.6. La possibilità, per gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato con almeno tre anni di anzianità di effettivo servizio alla data del bando, di partecipare al concorso pubblico a vice ispettore, in deroga al prescritto limite di 28 anni e con riserva di un sesto dei posti disponibili

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 145, l'analoga voce in *L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

4.1.1.7. La disciplina del contributo aggiuntivo agli obiettivi di finanza pubblica richiesto alle Regioni ordinarie per gli anni dal 2025 al 2029: la preclusione agli enti in disavanzo (considerato al netto della quota derivante da debito autorizzato e non contratto) del finanziamento di investimenti con il fondo accantonato in bilancio in attuazione del contributo e le rimodulazioni di contributi statali per investimenti di Comuni e Regioni – Sollecitazione rivolta al legislatore statale

Si veda, in relazione alla sentenza n. 152, l'analoga voce in *L'autonomia finanziaria – L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie – Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie ordinarie*.

4.1.1.8. L'(illegittima) attribuzione al direttore generale dell'azienda sanitaria del potere di confermare o sostituire, entro sessanta giorni dal suo insediamento, il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari (norme della Regione Sardegna)

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 198, l'analoga voce in *L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

4.1.2. Il principio di imparzialità della pubblica amministrazione

4.1.2.1. L'applicazione del principio di invarianza della soglia di anomalia solo successivamente al provvedimento di aggiudicazione del contratto pubblico anche nel caso di inversione procedimentale

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 77, l'analoga voce in *L'attività*.

4.1.2.2. L'abrogazione del delitto di abuso d'ufficio (questioni inammissibili in ragione del tendenziale divieto di sindacato in malam partem)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 95, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

4.1.2.3. L'adozione, a decorrere dal 2025, di una metodologia per la definizione del fabbisogno di personale degli enti del servizio sanitario nazionale ai fini della determinazione della relativa spesa

Si veda, in relazione alla sentenza n. 114, l'analogia voce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

4.1.2.4. L'(illegittima) attribuzione al direttore generale dell'azienda sanitaria del potere di confermare o sostituire, entro sessanta giorni dal suo insediamento, il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari (norme della Regione Sardegna)

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 198, l'analogia voce in *Il rapporto d'impiego*.

4.1.3. Il principio di continuità dell'azione amministrativa

4.1.3.1. L'illegittimo differimento del termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali per gli anni 2020 e 2021 nell'ipotesi in cui sia scaduto il piano economico finanziario dei concessionari

La sentenza n. 147 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 41 e 97 Cost., degli artt. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019 e 13, comma 5, del d.l. n. 183 del 2020, con i quali, per i concessionari aventi il Piano economico finanziario (PEF) scaduto, è stato differito il termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali, rispettivamente per gli anni 2020 e 2021. In entrambi i casi, detto termine è stato differito sino alla definizione del procedimento di aggiornamento PEF, da perfezionarsi entro il 31 luglio 2020 (prima disposizione censurata) e, poi, entro il 31 luglio 2021 (seconda disposizione censurata). La pronuncia ha altresì giudicato illegittimi, in via consequenziale, gli artt. 2, comma 1, del d.l. n. 121 del 2021, 24, comma 10-*bis*, del d.l. n. 4 del 2022 e 10, comma 4, del d.l. n. 198 del 2022, i quali, incidendo sul testo originario dell'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, hanno ulteriormente differito i termini ivi previsti. Le concessioni autostradali "hanno natura contrattuale e trovano la loro fonte di disciplina nella relativa convenzione, che regola i rapporti tra concedente e concessionario". Si tratta di un fenomeno "riconducibile al cosiddetto *government by contract*, nell'ambito del quale la funzione amministrativa è esercitata non per mezzo di un provvedimento, ma con l'adozione di un modulo consensuale, talora ritenuto dal legislatore più adatto per governare manifestazioni del reale complesse tanto sotto il profilo economico e sociale, quanto sotto il profilo delle dinamiche intercorrenti tra interesse pubblico e interessi dei privati. Non a caso, si tratta di rapporti contrattuali di grande rilievo per gli interessi del Paese, in ragione dell'impatto che essi hanno (...) sulla realizzazione di complesse infrastrutture essenziali, sui trasporti e sulla stessa competitività nazionale". Le disposizioni censurate violavano in primo luogo il principio di continuità dell'azione amministrativa, il quale "impone di evitare ogni ritardo che non sia strettamente funzionale alla salvaguardia dell'interesse pubblico cui è finalizzato il concreto procedimento e che possa pregiudicare, in tal modo ingiustificatamente, l'interesse dei privati". A fronte di un procedimento complesso, finalizzato a garantire l'equilibrio tra le parti insito nell'adozione del modulo contrattuale, risultava "del tutto distonica una disposizione che, regolando direttamente quel procedimento", incideva unilateralmente su un elemento della fattispecie, in senso sfavorevole per la sola parte privata, e a vantaggio dell'amministrazione pubblica, "operando in via legislativa quell'alterazione della parità delle parti tra amministrazione e privato che l'adozione in via amministrativa del modulo consensuale intendeva evitare". Tale alterazione della parità delle parti e conseguentemente dell'equilibrio contrattuale non era peraltro sorretta da alcuna idonea ragione di interesse pubblico, in quanto "l'esigenza di assicurare l'applicazione del nuovo sistema tariffario a fronte di richieste asseritamente contrastanti con esso da parte della concessionaria, poteva già essere soddisfatta dall'applicazione delle delibere sia del CIPE sia dell'ART nel frattempo intervenute e avrebbe giustificato semmai un diniego di approvazione dei PEF non conformi alle stesse e dei conseguenti aumenti tariffari proprio sulla base di tale difformità". Per converso, risultavano "sostanzialmente inoperanti gli istituti volti a favorire la conclusione di procedimenti" il cui termine ordinatorio fosse scaduto, con la conseguenza di produrre, a detrimento del buon andamento dell'azione amministrativa, "la deresponsabilizzazione dei pubblici dipendenti e, soprattutto, la copertura in via legislativa di comportamenti della pubblica amministrazione astrattamente idonei a generare la sua responsabilità sul

piano civilistico”. Tali illegittimi effetti sono stati accentuati dalle ulteriori dilazioni dei termini dettate dalla normativa successiva, che hanno reiterato e consolidato l’alterazione della parità tra la parte pubblica e quella privata. È stato infine rimarcato, sul piano della ragionevolezza, l’effetto paradossale della posticipazione dei termini procedurali, che ha alterato la corrispondenza tra fruizione del bene e pagamento del relativo pedaggio, “in spregio del principio, posto a garanzia dell’utenza, del *pay for use*, tenendo immuni dagli aumenti delle tariffe proprio i fruitori, in un dato tempo, dell’infrastruttura, e potenzialmente riverberandosi, con i connessi aumenti, sui fruitori futuri”. La disciplina censurata, alterando in modo irragionevole l’equilibrio contrattuale, aveva ricadute negative sugli interessi tanto dei concessionari, quanto dell’utenza, ledendo in tal modo anche la libertà di iniziativa economica. Incidendo sulla relazione concessoria, non è stato leso soltanto “il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, che secondo una moderna concezione del potere pubblico impone che il relativo esercizio sia improntato ai canoni di correttezza e del giusto procedimento nonché al principio di doverosità della funzione amministrativa”. Le norme censurate potevano determinare anche “conseguenze di non poco momento sull’infrastruttura autostradale, sulla sua efficienza e sulla sua sicurezza, che necessitano di manutenzione e investimenti che vanno programmati”. L’aggiornamento del PEF e l’adeguamento annuale delle tariffe avrebbero consentito al concessionario di programmare le capacità di spesa e gli investimenti da effettuare sulla rete autostradale, così da assolvere efficientemente agli obblighi contrattuali derivanti dalla convenzione. Invece, il differimento dei termini per la conclusione dei procedimenti impediva al concessionario di avere la provvista finanziaria necessaria. Lo squilibrio tra le parti non si giustificava nemmeno con la finalità di impedire un aumento ingiustificato delle tariffe, sul presupposto che queste potessero essere calcolate sulla base dei vecchi criteri. Proprio l’istituzione dell’Autorità di regolazione dei trasporti e la successiva estensione delle sue competenze alle concessioni in essere hanno consentito l’adozione delle delibere del 2019, che hanno dettato criteri uniformi per il calcolo delle tariffe. Spetta “a una efficace e doverosa interlocuzione tra le parti, ispirata al principio di buona fede, dare applicazione alle delibere dell’Autorità di regolazione dei trasporti, aggiornando i PEF e adeguando le tariffe secondo i criteri dettati da tali delibere”. Invece, le disposizioni censurate e quelle che ne sono seguite hanno “sistematicamente differito e diversamente scansionato la sequenza procedimentale, di natura contrattuale, in ordine all’aggiornamento dei PEF e all’adeguamento delle tariffe, trasformandola invero in una sequenza di non-provvedimenti”, con un duplice esito. In primo luogo, si è realizzato “un irragionevole blocco dell’attività amministrativa” con la paradossale conseguenza “di impedire di dare seguito a quel disegno del legislatore imperniato su tariffe omogenee, stabilite sulla base dei criteri dell’autorità di settore”. In secondo luogo, si è creato uno squilibrio tra le parti del rapporto concessorio, per il quale il concessionario era tenuto agli adempimenti di tutti gli obblighi inerenti alla concessione, e specificati nella convenzione, senza peraltro poter contare sulla provvista finanziaria che il sistema normativo gli garantisce in tempi prestabiliti; per converso, l’amministrazione concedente era esonerata, per un tempo limitato ma indefinito e comunque di significativa durata, dall’adempimento degli obblighi assunti nei confronti del concessionario, a garanzia delle esigenze economiche dell’impresa, e, correlativamente, della sicurezza dell’infrastruttura a tutela dell’utenza.

4.1.4. Il procedimento amministrativo

4.1.4.1. La tempistica dell’esercizio del potere di annullamento in autotutela (l’evoluzione delle relazioni tra privato e pubblica amministrazione e la rinnovata concezione del potere amministrativo nel passaggio dalla logica della preminenza a quella del servizio)

La sentenza n. 88 ha puntualizzato che l’annullamento d’ufficio (o atto di riesame in senso stretto) “va annoverato tra i provvedimenti di secondo grado con cui l’amministrazione esercita la funzione di riesame di atti già adottati, al fine di garantire la cura dell’interesse pubblico in via continuativa. Si contraddistingue, in tale ampia categoria, per essere il provvedimento discrezionale di portata eliminativa, con effetti *ex tunc*, di un precedente atto affetto da illegittimità originaria. Lo specifico aspetto della tempistica dell’esercizio del potere di annullamento in autotutela è stato oggetto di più interventi normativi che hanno comportato una significativa evoluzione. Tradizionalmente (...) la funzione del riesame è stata ritenuta espressione dello stesso potere esercitato in primo grado (o di un potere implicito che da questo derivava), di cui condivideva il carattere di inesauribilità, e il suo fondamento costituzionale è stato rintracciato nel principio di buon andamento dell’amministrazione. Ne è conseguito

(...) che il potere di annullamento è stato ritenuto inconsumabile e discrezionale nel *quando*, salvo il limite individuato dalla giurisprudenza, dapprima, nella carenza di un interesse concreto e attuale all'annullamento per l'operare del fatto compiuto e, di seguito, nella decorrenza di un termine ragionevole" (Corte di giustizia CEE, sentenza 3 marzo 1982, causa 14/81, Alpha Steel Ltd contro Commissione). L'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 – introdotto dalla legge n. 15 del 2005, che per la prima volta ha positivizzato, in termini generali, il potere di riesame – ha fatto proprio il concetto del termine ragionevole, “inserendo il mancato decorso di quel tempo tra le condizioni per il suo esercizio, accanto a quelle della presenza di specifiche ragioni di interesse pubblico che giustifichino l'annullamento del provvedimento di primo grado (distinte dal mero ripristino della legalità violata) e della valutazione degli interessi dei destinatari del provvedimento (*in primis*, l'affidamento da loro in esso riposto) e dei controinteressati. L'intervento legislativo del 2005, per un verso, è stato inquadrato in un più ampio contesto di evoluzione ordinamentale caratterizzata da una sempre maggiore attenzione al valore della certezza delle situazioni giuridiche e alla tendenziale attenuazione dei privilegi riconosciuti all'amministrazione e, per altro verso, ha indotto alla (almeno parziale) rimediazione della teorica della perennità della potestà amministrativa di annullare in via di autotutela gli atti invalidi". Tuttavia, “la scelta normativa di una limitazione temporale tramite il ricorso a un concetto non parametrico ma relazionale, riferito al complesso delle circostanze rilevanti nel caso concreto ha comportato la sua qualificazione non come termine di decadenza del potere di autotutela, con sua conseguente consumazione in via definitiva, bensì come elemento determinante nella modalità di esercizio”, in una logica conformativa del potere. Sull'ambito applicativo del termine elastico il legislatore è tornato modificando, in duplice senso, l'art. 21-*nonies*. La legge n. 124 del 2015 ha voluto ovviare agli inconvenienti connaturali all'adozione di un concetto giuridico indeterminato, in luogo di una scadenza predeterminata, con riguardo all'annullamento di atti favorevoli ai privati, tenendo in considerazione la fiducia sui titoli pubblici dei destinatari e dei terzi, non ultimi degli investitori stranieri e degli operatori del libero mercato europeo, negativamente incisi dall'incertezza giuridica delle procedure amministrative. Pertanto, la novella è intervenuta, in prima battuta, specificando per i provvedimenti autorizzatori e di attribuzione di vantaggi economici – e dunque per gli atti ampliativi in cui è più evidente l'affidamento del beneficiario dell'atto –, che l'annullamento possa intervenire entro un termine ragionevole, comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione. “L'argine temporale di tipo fisso è stato inteso come un vero e proprio termine decadenziale di valenza nuova volto a stabilire limiti al potere pubblico nell'interesse dei cittadini, al fine di consolidare le situazioni soggettive dei privati e, dunque, espressione di una regola di certezza dei rapporti tra il potere pubblico e i privati, che rende imm modificabile l'assetto (provvedimentale-documentale-fattuale) che si è consolidato nel tempo, sì da far prevalere l'affidamento”. Anche la sentenza n. 45 del 2019, occupandosi dei poteri di controllo postumi riservati alla PA in caso di SCIA nel termine e alle condizioni di cui all'art. 21-*nonies*, si è espressa nel senso che “la decorrenza del relativo termine determina l'effetto estintivo di tale potere e il consolidamento definitivo della situazione soggettiva dell'interessato nei confronti dell'amministrazione ormai priva di poteri e dei terzi controinteressati”. La novità è stata ritenuta significativa di un nuovo paradigma nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione, nel quadro di una regolamentazione attenta ai valori della trasparenza e della certezza. Tuttavia, nel nostro ordinamento, come in quello europeo (sin da CGCE, sentenza 22 marzo 1961, nelle cause riunite 42 e 49/59, Société nouvelle des usines de Pontienne – Acières du Temple, SNUPAT) “è riconosciuta tutela all'affidamento solo se legittimo, vale a dire se incolpevole o fondato sulla buona fede. E ciò vale, nei rapporti tanto tra privati, quanto tra privati e amministrazione, e per questi ultimi con riferimento sia all'attività amministrativa provvedimentoale, sia all'attività amministrativa di diritto privato”. Per questo, in seconda battuta, il legislatore ha accompagnato il termine decadenziale fisso a una fattispecie di esclusione della sua applicabilità per immeritevole considerazione della posizione del destinatario del provvedimento invalido: all'art. 21-*nonies* è stato così aggiunto il comma 2-*bis*, a mente del quale l'amministrazione è legittimata all'annullamento del provvedimento invalido anche dopo la scadenza del termine, allora fissato in diciotto mesi, in caso di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato. Più di recente, il d.l. n. 77 del 2021 ha modificato il *tempus ad quem* previsto dal comma 1 dell'art. 21-*nonies*, riducendolo da diciotto a dodici mesi, al fine di consentire un più efficace bilanciamento tra la tutela del legittimo affidamento del privato interessato e l'interesse pubblico. La norma non reca, invece, alcuna speciale considerazione dell'interesse al patrimonio artistico o di altri

interessi sensibili (*in primis* quelli inerenti al paesaggio, all'ambiente e alla salute), diversamente da quanto avviene nella disciplina di altri istituti del procedimento amministrativo dettata dalla legge n. 241 del 1990. In particolare, il legislatore, con riguardo all'annullamento in autotutela, non ha ritenuto né di eccettuare al loro ricorrere l'applicazione del termine di decadenza – similmente ai casi in cui ha escluso l'operare di istituti di semplificazione procedimentale (i meccanismi devolutivi per l'acquisizione di pareri e valutazioni tecniche) o provvedimentale (il silenzio-assenso verticale) e di liberalizzazione (la SCIA) – né di aumentare la sua durata (o di differire la sua decorrenza) – similmente a quanto disposto nella disciplina della conferenza di servizi e del silenzio-assenso orizzontale tra amministrazioni. Il quadro normativo “è coerente con l'evoluzione delle relazioni tra privato e pubblica amministrazione. Il potere amministrativo, originariamente concepito come espressione di assoluta supremazia (salvi i limiti segnati dalla legge) e caratterizzato dalla sua inesauribilità, nel suo ancoraggio costituzionale è, piuttosto, una situazione soggettiva conferita al servizio degli interessi della collettività nazionale (art. 98 Cost.). Dal descritto passaggio dalla logica della preminenza a quella del servizio deriva che la norma che attribuisce il potere per la realizzazione di uno specifico interesse pubblico fa di questo non solo il fine, ma la causa stessa del potere: proprio in quanto il potere è strumentale, va esercitato nella misura in cui serve al soddisfacimento dell'interesse pubblico ed è proporzionalmente occorrente a tal fine, quindi con il minimo sacrificio dell'interesse del privato, ma anche degli altri interessi pubblici. La sede delle relazioni tra gli interessi è il procedimento amministrativo: in questa sede, l'interesse pubblico primario, che giustifica il potere, si confronta con gli altri interessi pubblici coinvolti e con gli interessi dei privati, i quali non solo possono avere consistenza oppositiva rispetto al potere che ne invade la sfera soggettiva, ma spesso volte hanno consistenza di pretesa al suo esercizio, volto ad ampliare la sfera soggettiva, pretesa che in molti casi ha fondamento nelle previsioni costituzionali. Il corretto confronto di questi interessi, secondo la conformazione datane dalla legge, è garanzia di legittimità della decisione amministrativa, così formatasi, con la quale si esaurisce quel potere. Il riesame del provvedimento, pur mosso da ragioni di legittimità, non costituisce espressione di quel potere già esercitato, bensì di un altro potere riconosciuto in via generale all'amministrazione, quello dell'annullamento d'ufficio, che, proprio perché diverso da quello esercitato e su cui va a incidere, è assoggettato a regole specifiche, quanto a presupposti, a disciplina procedimentale e a portata della discrezionalità di cui la funzione di autotutela è espressione”. In particolare, “in sede di riesame emerge l'esigenza di una regola di certezza e di correttezza nei rapporti tra il potere pubblico e i privati, che rende imm modificabile l'assetto degli interessi che si è consolidato nel tempo”.

4.1.5. Le sanzioni

4.1.5.1. Il processo di assimilazione delle sanzioni amministrative punitive alle pene e dei relativi statuti costituzionali

La sentenza n. 101 ha osservato che dagli artt. 6 e 7 CEDU, come interpretati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, si può trarre il principio secondo il quale “tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono di massima essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto”. Del resto, questo principio è “desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost., in ragione della ampiezza della sua formulazione, estesa a ogni intervento sanzionatorio che non persegua principalmente la funzione di prevenzione criminale” (sentenze nn. 121 del 2018, 104 del 2014, 196 del 2010). “L'assimilazione delle sanzioni amministrative punitive alle sanzioni penali ha, quale corollario, l'estensione di larga parte dello statuto costituzionale sostanziale delle sanzioni penali e quindi non solo quello basato sull'art. 25 Cost., ma anche quello sulla determinatezza dell'illecito e delle sanzioni (sentenze n. 134 del 2019 e n. 121 del 2018), sulla violazione del *ne bis in idem* (sentenza n. 149 del 2022), sulla retroattività, salvo giustificate eccezioni, della *lex mitior* (sentenza n. 63 del 2019), sulla proporzionalità della sanzione alla gravità del fatto (sentenze n. 185 del 2021 e n. 112 del 2019) e sulla rilevanza di una sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma sanzionatoria” (sentenza n. 169 del 2023). Pertanto, il principio di legalità, prevedibilità e accessibilità della condotta sanzionabile e della sanzione avente carattere punitivo-afflittivo, qualunque sia il *nomen* attribuitole dall'ordinamento, rappresenta un “patrimonio derivato non soltanto dai principi costituzionali, ma anche da quelli del diritto convenzionale e sovranazionale europeo, in base ai quali è illegittimo sanzionare comportamenti posti in essere da soggetti che non siano stati messi in condizione di conoscere, in tutte le sue dimensioni tipizzate, la illiceità della condotta omissiva o commissiva concretamente realizzata”.

4.1.5.2. Il principio di legalità delle sanzioni amministrative

i) L'esigenza costituzionalmente imposta (artt. 23, 25, secondo comma, e 97) della prefissione ex lege di rigorosi criteri di esercizio del potere sanzionatorio

La sentenza n. 101 ha sottolineato che la Costituzione “sancisce un principio della legalità della pena, ricavabile anche per le sanzioni amministrative dall’art. 25, secondo comma, (...) in base al quale è necessario che sia la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire” (sentenza n. 78 del 1967). “Anche per le sanzioni amministrative, si apprezza l’esigenza della prefissione *ex lege* di rigorosi criteri di esercizio del potere relativo all’applicazione (o alla non applicazione) di esse” (sentenza n. 447 del 1988). “Tale esigenza, peraltro, rinviene il suo fondamento nel principio d’imparzialità (art. 97 Cost.) e nel precetto dell’art. 23 Cost.”

4.1.5.3. Il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell’illecito

i) Il duplice fondamento costituzionale e sovranazionale

La sentenza n. 93 ha evidenziato che per la generalità delle sanzioni amministrative, comprese quelle tributarie, si presenta “l’esigenza che non venga manifestamente meno quel rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell’illecito” che la giurisprudenza della Corte “ha fatto discendere, in particolare, dall’art. 3, primo comma, Cost., ma che deriva, altresì, dagli obblighi unionali cui l’Italia è vincolata ai sensi degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., e in particolare dall’art. 49, paragrafo 3, CDFUE, che sancisce espressamente il principio secondo cui le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato”.

ii) L’applicabilità alla generalità delle sanzioni amministrative

La sentenza n. 93 ha precisato che “il principio della proporzionalità è applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative” (sentenza n. 266 del 2022) e che “tale principio riguarda anche le sanzioni tributarie (sentenza n. 46 del 2023)”.

iii) La congruità della risposta sanzionatoria come limite all’ampia discrezionalità del legislatore

“Circa l’irragionevolezza della previsione sanzionatoria per intrinseca sproporzione rispetto alle condotte illecite”, la sentenza n. 103 ha ribadito che “il legislatore gode di ampia discrezionalità, nei limiti della proporzionalità, nella determinazione delle pene applicabili a chi abbia commesso reati” (sentenze nn. 48 del 2024, 207 del 2023, 117 del 2021), “con argomentazioni estensibili anche alle sanzioni amministrative. Queste ultime condividono, infatti, con le pene il carattere reattivo rispetto a un illecito, per la cui commissione l’ordinamento dispone che l’autore subisca una sofferenza in termini di restrizione di un diritto (diverso dalla libertà personale, la cui compressione in chiave sanzionatoria è riservata alla pena); restrizione che trova, dunque, la sua causa giuridica proprio nell’illecito che ne costituisce il presupposto. Allo stesso modo che per le pene – pur a fronte dell’ampia discrezionalità che al legislatore compete nell’individuazione degli illeciti e nella scelta del relativo trattamento punitivo – anche per le sanzioni amministrative si prospetta, dunque, l’esigenza che non venga manifestamente meno un rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell’illecito sanzionato; evenienza nella quale la compressione del diritto diverrebbe irragionevole e non giustificata” (sentenze nn. 95 del 2022, 185 del 2021, 112 del 2019, 22 del 2018).

iv) Il rispetto del principio di ragionevolezza quale condizione di compatibilità costituzionale di previsioni sanzionatorie rigide

La sentenza n. 116 ha sottolineato come “previsioni sanzionatorie rigide (...), che colpiscono in egual modo, e quindi equiparano, fatti in qualche misura differenti, debbano rispondere al principio di ragionevolezza, dovendo tale omologazione trovare un’adeguata giustificazione” (sentenze nn. 40 del 2023, 266 del 2022, 212 del 2019).

4.1.5.4. Il fermo amministrativo della nave utilizzata per commettere la violazione comminata al comandante o all'armatore che non osserva le richieste di informazioni e le indicazioni della competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare

La sentenza n. 101 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-sexies, primo e secondo periodo, del d.l. n. 130 del 2020, censurato, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost. e agli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, Cost., nella parte in cui prevede il fermo amministrativo della nave utilizzata per commettere la violazione comminata al comandante o all'armatore che non osserva le richieste di informazioni e le indicazioni della competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare. Il fermo della nave, pur configurato come sanzione accessoria e qualificato come amministrativo, presenta una natura sostanzialmente penale, alla luce dei criteri enucleati dalla Corte EDU (sentenza 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi), così esigendo la verifica dell'osservanza del principio di determinatezza. L'istituto persegue l'obiettivo principale di sanzionare l'inosservanza delle indicazioni o delle richieste dell'autorità competente, esprimendo la riprovazione dell'ordinamento per la condotta del trasgressore. Non si può predicare una finalità ripristinatoria dello *status quo ante* e neppure si riscontra una finalità latamente preventiva: l'irrogazione del fermo è una conseguenza indefettibile dell'illecito e prescinde da ogni prognosi di verosimiglianza del futuro uso illecito del bene. In chiave sanzionatoria assumono valenza emblematica anche le ripercussioni del fermo: la misura inibisce l'uso della nave per un tempo tutt'altro che esiguo e, nel produrre conseguenze ragguardevoli nella sfera giuridica dei soggetti che, a vario titolo, di essa si avvalgono, rivela una vocazione marcatamente dissuasiva. Tanto premesso, la norma descrive nitidamente la condotta doverosa (che si sostanzia nel fornire le informazioni richieste dall'autorità competente e nel rispettarne le indicazioni) e anche l'identificazione dei trasgressori (il comandante e l'armatore) è puntuale. Né si ravvisa alcuna delega in bianco all'autorità di uno Stato estero. La disciplina nazionale, inoltre, si inserisce armonicamente nella trama di regole e procedure condivise che la Convenzione SAR (*Search and Rescue*) istituisce, anche nelle sue interrelazioni con le altre normative internazionali pertinenti, in un'opera di integrazione e di osmosi che non soltanto non lede il principio di legalità, ma ne salvaguarda l'essenziale funzione di garanzia, quando la stessa disciplina nazionale per sua natura interagisce con gli obblighi internazionali consuetudinari e pattizi. Ancora, tanto le richieste di informazioni quanto le indicazioni non sono sprovviste di ogni riferimento teleologico e non risultano *legibus solutae*, in quanto si iscrivono nel quadro di collaborazione tracciato dalla Convenzione SAR, che delinea un insieme di regole cui tutti gli attori sono vincolati a uniformarsi, anche quando l'intervento delle autorità competenti non si traduca in un provvedimento formalizzato, per la necessità di adottare le iniziative più sollecite per fronteggiare l'emergenza. Neanche è condivisibile l'assunto dell'insindacabilità degli atti dell'autorità nazionale competente: l'inottemperanza del comandante e dell'armatore in tanto assume rilievo in quanto le richieste e le indicazioni siano legalmente date e siano conformi alle regole della Convenzione di Amburgo e alle altre norme concernenti il soccorso in mare, che i Paesi aderenti sono tenuti a rispettare. Con riguardo all'applicazione obbligatoria del fermo amministrativo, prevista dal secondo periodo, la norma non sanziona una qualsiasi inosservanza, ma quella connotata in senso pregnante, nell'interpretazione che la lettera della legge e l'adeguamento ai principi costituzionali impongono, e che riguarda la violazione consapevole degli obblighi di cooperazione imposti dal sistema della Convenzione SAR e degli atti legalmente dati dall'autorità competente. Essa, dunque, ha riguardo a quelle trasgressioni, qualificate dal rifiuto di collaborazione con le autorità competenti, che pregiudichino la stessa finalità di salvaguardia della vita umana in mare e si rivelino idonee a compromettere, in carenza di motivi legittimi, il sistema di cooperazione che la Convenzione ha istituito, senza pertanto includere nel suo spettro applicativo condotte tra loro non comparabili, contraddistinte da un disvalore eterogeneo. Rispetto a tale rifiuto, per le conseguenze pregiudizievoli che implica, l'obbligatorietà dell'applicazione del fermo non rappresenta una risposta sanzionatoria irragionevole e sproporzionata. Si deve così escludere che il legislatore abbia equiparato *quoad poenam* condotte disparate (sentenze nn. 194 del 2023 e 212 del 2019). Infine, riguardo alla previsione della durata fissa del fermo, si impone la restituzione degli atti al rimettente per una nuova valutazione in merito alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della questione. La novella di cui al d.l. n. 145 del 2024, senza alterare gli elementi costitutivi dell'illecito, ha infatti sostituito alla sanzione fissa del fermo amministrativo di venti giorni una sanzione modulabile in una cornice edittale tra dieci e venti giorni.

4.1.5.5. Le sanzioni disciplinari

i) I principi di proporzionalità della sanzione, centralità e autonomia della valutazione discrezionale dell'organo disciplinare (la tendenziale illegittimità di sanzioni fisse o automatismi espulsivi a carico di dipendenti pubblici o professionisti condannati penalmente)

La sentenza n. 153 ha rammentato che, sin dal 1988, numerose pronunce hanno ritenuto “illegittime, per contrasto con l’art. 3 Cost., disposizioni comportanti l’automatica destituzione del pubblico dipendente, ovvero l’automatica cancellazione di professionisti dai rispettivi albi, in conseguenza della loro condanna penale per determinati reati”. Tale costante orientamento ha preso l’avvio con la sentenza n. 971 del 1988, sulla destituzione di diritto degli impiegati civili dello Stato e dei dipendenti degli enti locali siciliani a seguito di condanna per taluni delitti, per poi essere seguito dalle sentenze nn. 40 del 1990, relativa alla destituzione automatica dei notai, 158 del 1990, sulla radiazione automatica dei dottori commercialisti, 16 del 1991, concernente la destituzione di diritto prevista per i dipendenti della Regione Lombardia, 197 del 1993, sulla destituzione di diritto del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche, 363 del 1996, sulla cessazione dal servizio continuativo per perdita del grado conseguente all’irrogazione della pena accessoria della rimozione dei vice brigadieri e dei militari di truppa dell’Arma dei carabinieri, 2 del 1999, in materia di radiazione automatica dall’albo dei ragionieri e periti commerciali. Più recentemente, la sentenza n. 268 del 2016 ha dichiarato illegittima una normativa che disponeva la cessazione dal servizio dei militari a seguito dell’irrogazione, da parte del giudice penale, della pena accessoria dell’interdizione temporanea dai pubblici uffici, senza prevedere l’instaurazione di un procedimento disciplinare. La sentenza n. 51 del 2024 è tornata a pronunciarsi sull’automatica applicazione della sanzione disciplinare più grave in caso di condanna penale dell’incolpato, dichiarando illegittima la disposizione che prevedeva la rimozione automatica del magistrato condannato a pena detentiva per delitto non colposo non inferiore a un anno la cui esecuzione non fosse stata sospesa o per la quale fosse intervenuto provvedimento di revoca della sospensione. Come osservato in quest’ultima pronuncia, dal quadro giurisprudenziale si ricavano due principi essenziali che vanno posti in correlazione: “un requisito generale di proporzionalità della sanzione disciplinare rispetto alla gravità della condotta (...) e l’autonomia della valutazione in sede disciplinare rispetto a quella del giudice penale, fatta salva la vincolatività di quanto accertato in fatto nel giudizio penale”. Il principio di proporzionalità della sanzione disciplinare “può, normalmente, essere soddisfatto soltanto da una valutazione individualizzata della gravità dell’illecito, alla quale la risposta sanzionatoria deve essere calibrata (...) affinché essa possa risultare adeguata al concreto disvalore della condotta. Contrastano, quindi, con tale principio le sanzioni fisse, salvo che risultino non manifestamente sproporzionate rispetto all’intera gamma dei comportamenti riconducibili alla fattispecie astratta dell’illecito”. Quanto all’autonomia della valutazione discrezionale dell’organo disciplinare, “essa non può mai essere *in toto* pretermessa, per essere semplicemente surrogata da quella del giudice penale, specialmente quando si tratta di applicare sanzioni disciplinari definitive come la destituzione o la cancellazione dall’albo professionale, poiché spetta all’organo disciplinare apprezzare non già la (generica) gravità dell’illecito commesso, ma – più specificamente – la significatività di tale illecito rispetto al giudizio di persistente idoneità dell’interessato a svolgere le proprie funzioni o la propria professione”. Tali principi non sono stati messi in discussione da talune pronunce di rigetto rese sempre in tema di destituzione dei pubblici dipendenti o di cancellazione di professionisti dai rispettivi albi. Non rappresenta un’eccezione la sentenza n. 234 del 2015 che ha escluso l’illegittimità del divieto di riabilitazione del notaio già destituito a seguito di condanna per una serie di reati, poiché esso non comporta l’automatica applicazione della più grave sanzione disciplinare, ma interviene in un momento successivo, laddove, a monte, l’organo disciplinare ha già esercitato il proprio potere discrezionale senza alcun automatismo e calibrando la sanzione al caso di specie. Infatti, “la destituzione è disposta soltanto in ragione di un ponderato e discrezionale apprezzamento dell’organo disciplinare, impugnabile in sede giurisdizionale, relativo alla necessità di precludere al notaio l’ulteriore esercizio della professione, alla luce anche di una valutazione – compiuta direttamente dall’organo disciplinare stesso – della gravità dei fatti di reato per il quale è stato condannato”. La sentenza n. 112 del 2014 ha dichiarato non fondati i dubbi di legittimità della disciplina che, per gli appartenenti ai ruoli dell’Amministrazione della pubblica sicurezza, contemplava la destituzione di diritto quale conseguenza automatica dell’applicazione di una misura di sicurezza personale da parte del giudice penale. In questo caso, decisiva nella valutazione della Corte è stata la

circostanza che “l’applicazione di una misura di sicurezza presuppone un accertamento individualizzato, da parte del giudice penale, della pericolosità sociale dell’interessato”, e cioè della probabilità che commetta nuovi reati; “probabilità ritenuta *ex se* incompatibile con la speciale delicatezza dei compiti del personale della polizia, la cui funzione essenziale è proprio quella di prevenire e reprimere reati”. L’automatismo è stato così ritenuto giustificato a fronte dell’accertamento individualizzato, da parte del giudice penale, della pericolosità sociale dell’interessato. Non sono poi prettamente attinenti al tema degli effetti automatici della condanna penale sul procedimento disciplinare le sentenze nn. 286 del 1999 e 197 del 2018. La prima ha dichiarato non fondata la questione di legittimità, in riferimento all’art. 3 Cost., dell’art. 29, primo comma, cod. pen., nella parte in cui statuisce che la condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a cinque anni importa l’interdizione perpetua del condannato dai pubblici uffici. In questo caso, la risoluzione del rapporto d’impiego costituisce “soltanto un effetto indiretto della pena accessoria comminata in perpetuo”: la norma non dispone l’applicazione automatica di una sanzione disciplinare, poiché la pena accessoria dell’interdizione perpetua dai pubblici uffici viene comminata direttamente dal giudice penale, senza alcun intervento dell’organo disciplinare. La seconda ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità, in riferimento all’art. 3 Cost., dell’art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 109 del 2006, nella parte in cui dispone la radiazione obbligatoria del magistrato condannato in sede disciplinare per i fatti previsti dal precedente art. 3, comma 1, lett. e). In questo caso, non sussiste un automatismo legato al sopravvenire di una condanna per determinati reati bensì “un diverso automatismo insito nella previsione di un’unica sanzione fissa (la rimozione) per chi sia ritenuto responsabile dal giudice disciplinare di un preciso illecito, anch’esso di natura meramente disciplinare, conseguente a una condotta ben circoscritta e di sicura gravità”, anche in considerazione dello specifico ruolo del magistrato.

ii) L’(illegittima) automatica radiazione dall’albo dello psicologo condannato in via definitiva a pena detentiva non inferiore a due anni per reato non colposo

La sentenza n. 153 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 26, comma 3, della legge n. 56 del 1989 il quale, nel disciplinare le sanzioni applicabili agli iscritti all’albo professionale degli psicologi, stabiliva che la radiazione è pronunciata di diritto quando l’iscritto, con sentenza passata in giudicato, è stato condannato a pena detentiva non inferiore a due anni per reato non colposo. La disposizione è stata vagliata alla luce dei principi di proporzionalità della sanzione disciplinare e di centralità e autonomia della valutazione discrezionale dell’organo disciplinare, reiteratamente affermati dalla giurisprudenza costituzionale. Quanto al primo principio, la previsione dell’automatica radiazione dello psicologo “impedisce di graduare la sanzione in relazione al comportamento tenuto dall’incolpato, essendo “suscettibile di essere applicata a una troppo ampia generalità di casi, rispetto ai quali è agevole formulare ipotesi in cui essa non rappresenta una misura proporzionata rispetto allo scopo” (sentenza n. 268 del 2016). Il meccanismo rende strutturalmente impossibile la valutazione di proporzionalità della previsione sanzionatoria che si impone anche laddove il legislatore stabilisca una sanzione fissa per una determinata fattispecie di illecito. Affinché una siffatta sanzione fissa, in quanto tale indiziata di illegittimità costituzionale, possa superare indenne lo scrutinio, occorrerebbe dimostrare che la rimozione “risulti proporzionata rispetto all’intera gamma dei comportamenti tipizzati” (sentenza n. 51 del 2024). In tutte le condotte astrattamente riconducibili alla norma censurata non è ravvisabile una presunzione assoluta di inidoneità o indegnità morale o, tanto meno, di pericolosità dell’interessato, idonea a giustificare la più severa sanzione disciplinare. Quanto al secondo principio, “la rigidità della disposizione censurata vincola l’organo disciplinare all’adozione di sanzioni automaticamente discendenti dalla statuizione del giudice penale, finendo per spogliarlo del compito di valutare la proporzionalità di tale sanzione rispetto al reato commesso, tenendo conto del peculiare angolo visuale della eventuale inidoneità del professionista a continuare a svolgere le sue funzioni, con conseguente menomazione delle garanzie difensive dell’incolpato, che finiscono per essere svuotate di ogni significato pratico”. L’automatismo denunciato “può condurre a sproporzionate risposte sanzionatorie rispetto alle specifiche finalità della responsabilità disciplinare, non corrispondenti alla eterogeneità delle condotte riconducibili alla fattispecie astratta e alla irragionevole sottrazione al Consiglio dell’Ordine degli psicologi di ogni potere di apprezzamento sull’idoneità del professionista condannato a continuare a svolgere la sua attività”. Alla violazione del canone di ragionevolezza per il profilo del mancato rispetto del principio di necessaria proporzionalità, si aggiunge quella del principio di uguaglianza poiché la disposizione “assoggetta gli psicologi a un trattamento irragionevolmente deteriore – non giustificato dal loro peculiare *status* – rispetto ai dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, nonché rispetto ad altri

professionisti (quali notai, commercialisti e periti commerciali) per il profilo delle garanzie procedurali poste a presidio del diritto di difesa”. All’esito di accoglimento consegue la riespansione della disciplina generale applicabile all’illecito disciplinare posto in essere dallo psicologo e la restituzione al Consiglio dell’Ordine della possibilità di applicare, secondo il proprio discrezionale apprezzamento, una tra le sanzioni previste dall’art. 26, comma 1, della medesima legge, compresa la radiazione, ove ritenga che il delitto per cui è stata pronunciata condanna definitiva sia effettivamente indicativo della radicale inidoneità del professionista a continuare a svolgere le sue funzioni.

4.2. L’impiego presso le pubbliche amministrazioni

4.2.1. L’accesso ai pubblici uffici

4.2.1.1. Il concorso pubblico quale forma generale e ordinaria di reclutamento per tutte le amministrazioni (il carattere aperto, trasparente, comparativo e meritocratico della selezione)

Il concorso pubblico, quale “forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche” (sentenza n. 110 del 2023), “reclama una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito e (...) aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente e obiettivamente definiti”; i richiamati principi “trovano applicazione anche con riferimento all’accesso ai pubblici impieghi presso le regioni (sentenza n. 133 del 2023)”. Così la sentenza n. 57.

4.2.1.2. Le deroghe al principio del concorso pubblico, purché funzionali al buon andamento dell’amministrazione e sorrette da peculiari e straordinarie esigenze di interesse generale

La sentenza n. 57 ha precisato che la facoltà legislativa di introdurre eccezioni alla regola del concorso pubblico “deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell’amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle” (sentenze nn. 110 del 2023, 166 e 5 del 2020). Non giustificano eventuali deroghe alla regola del concorso “né l’esigenza di tutelare il legittimo (...) affidamento dei lavoratori – trattandosi di finalità che non è di per sé sola funzionale al buon andamento della pubblica amministrazione e non sottende straordinarie esigenze di interesse pubblico” – né l’interesse alla difesa dell’occupazione (sentenze nn. 133 del 2020, 110 del 2017, 248 del 2016).

4.2.1.3. L’ammissibilità di requisiti di partecipazione al concorso pubblico volti a valorizzare pregresse esperienze lavorative maturate nell’amministrazione (i limiti della ragionevolezza e del buon andamento alla discrezionalità del legislatore)

La sentenza n. 145 ha confermato che “il principio del pubblico concorso, di cui all’art. 97, quarto comma, Cost., non è di per sé incompatibile, nella logica dell’agevolazione del buon andamento della pubblica amministrazione, con la previsione per legge di condizioni di accesso intese a consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione”. In particolare, “la valorizzazione di esperienze lavorative maturate nel tempo (...) può (...) incidere sulla determinazione dei requisiti di ammissione al concorso, rimessa all’ampia discrezionalità del legislatore, e “il punto di equilibrio fra l’individuazione dei requisiti ordinari di ammissione al concorso (...) e la deroga a tale individuazione, finalizzata alla valorizzazione delle pregresse esperienze lavorative, deve essere ricercato nel rispetto del limite dei principi di ragionevolezza e di salvaguardia del buon andamento della p.a.” (sentenza n. 275 del 2020). In ogni caso, “l’area delle eccezioni dev’essere delimitata in modo rigoroso e subordinata all’accertamento di specifiche necessità funzionali dell’amministrazione e allo svolgimento di procedure di verifica dell’attività svolta” (sentenze nn. 113 del 2017, 167 del 2013, 310, 189 e 52 del 2011).

4.2.1.4. La (illegittima) possibilità di un’assunzione presso l’ASL di Brindisi interamente riservata al personale dipendente della fondazione privata che ha gestito il presidio ospedaliero di Ceglie Messapica (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. 57 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale parziale (limitatamente alle parole “o con procedure di selezione per soli titoli, dove compatibili con il profilo professionale”), per violazione

dell'art. 97, quarto comma, Cost., dell'art. 4, comma 2, della legge pugliese n. 21 del 2024, istitutiva del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica. La disposizione, nella prima parte, prevede il transito del personale dipendente nell'organico della ASL di Brindisi nel rispetto della normativa vigente e non contrasta con il parametro evocato poiché richiama l'art. 1, comma 268, lett. c), della legge n. 234 del 2021 che pone specifici presupposti applicativi e non consente una stabilizzazione senza concorso (sentenza n. 99 del 2023). Essa invece lo ledeva nel residuo segmento normativo, che introduceva un'alternativa alle procedure previste dalla legge statale, contemplando la possibilità di un'assunzione interamente riservata al personale già in servizio alle dipendenze della Fondazione alla data di entrata in vigore della legge regionale e, dunque, senza concorso pubblico. Né potevano considerarsi sussistenti le condizioni, rivendicate dalla Regione, affinché potessero essere introdotte eccezioni alla regola (sentenze nn. 227 del 2021 e 110 del 2017).

4.2.1.5. La possibilità, per gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato con almeno tre anni di anzianità di effettivo servizio alla data del bando, di partecipare al concorso pubblico a vice ispettore, in deroga al prescritto limite di 28 anni e con riserva di un sesto dei posti disponibili

La sentenza n. 145 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27-bis, comma 2, del d.P.R. n. 335 del 1982, censurato, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost., nella parte in cui prevede la possibilità, per gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato con almeno tre anni di anzianità di effettivo servizio alla data del bando, di partecipare al concorso pubblico a vice ispettore, in deroga al prescritto limite di 28 anni e con riserva di un sesto dei posti disponibili. Innanzitutto, l'effetto pratico della norma rispetto alla platea dei soggetti legittimati a partecipare al concorso è opposto a quello lamentato dal ricorrente, poiché non ne comporta una restrizione, bensì un ampliamento. In secondo luogo, la disposizione mira a valorizzare l'esperienza e la professionalità acquisite da soggetti già appartenenti alla Polizia di Stato, che, in presenza di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, giustificano una deroga al limite massimo di età, in conformità ai principi di ragionevolezza e buon andamento. Al riguardo, vengono in rilievo il contenimento della riserva a un sesto dei posti messi a concorso, nonché la valorizzazione dell'esperienza professionale coerente con le funzioni di direzione e coordinamento proprie degli appartenenti al ruolo degli ispettori. Non vi è neanche disparità di trattamento, nell'accesso al concorso, fra gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato e il personale dei ruoli civili del Ministero dell'interno, poiché la comparazione è operata fra fattispecie non omogenee, in quanto connotate da funzioni ben distinte. Il personale dei ruoli civili svolge, infatti, compiti estranei al perimetro delle funzioni di polizia, ciò che esclude ogni possibile rilevanza, in un'ottica di valorizzazione dell'esperienza acquisita, dell'anzianità di servizio. Quanto, poi, alla denunciata disparità di trattamento rispetto alla disciplina dell'accesso al concorso da vice commissario, il rimettente pone in comparazione una previsione che ha carattere derogatorio e che, peraltro, si riferisce a una regola generale che non dispone alcun requisito di anzianità, ma unicamente un'età massima di trent'anni, elevata a quaranta per gli aspiranti che già appartengono ai ruoli della Polizia di Stato. Infine, la considerazione secondo cui la previsione censurata risulti più adatta al concorso interno per il medesimo posto da vice ispettore sfugge a ogni valutazione di conformità a Costituzione, attenendo al piano del merito delle insindacabili scelte del legislatore.

4.2.2. Il rapporto d'impiego

4.2.2.1. L'incompatibilità costituzionale di meccanismi di spoils system riferiti a figure dirigenziali non apicali

La sentenza n. 198 ha rammentato che la Corte si è più volte occupata dei meccanismi di *spoils system*, “via via sempre più valorizzando, dalla sentenza n. 233 del 2006 in poi, la necessità di rispettare i principi di buon andamento e di continuità dell'azione amministrativa”. Tali meccanismi, “ove riferiti a figure dirigenziali non apicali, si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti. Parimenti, è stata ritenuta in contrasto con l'art. 97 Cost. la cessazione del direttore generale dal rapporto con la regione per una causa estranea alle

vicende del rapporto stesso, e non sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, o – ancora – per una delle altre cause che legittimerebbero la risoluzione per inadempimento del rapporto”. La sentenza n. 224 del 2010, nel dichiarare illegittima una norma regionale che legava, in modo automatico, secondo il principio *simul stabunt, simul cadent*, la sorte di una figura non apicale, quale il direttore amministrativo, a quella del direttore generale, si presenta significativa sotto due profili. Essa ha, innanzitutto, affermato che “la scelta fiduciaria del direttore amministrativo – che deve essere effettuata con provvedimento, motivato, ma pur sempre ampiamente discrezionale, del direttore generale (...) – non implica, infatti, che la interruzione del rapporto, che si instaura in conseguenza di tale scelta, possa avvenire con il medesimo margine di apprezzamento discrezionale che connota quest’ultima”. Una volta instaurato il rapporto di lavoro, con la predeterminazione contrattuale della durata, “vengono in rilievo altri profili, connessi, in particolare, da un lato, alle esigenze dell’Amministrazione ospedaliera concernenti l’espletamento con continuità delle funzioni dirigenziali proprie del direttore amministrativo, e, dall’altro lato, alla tutela giudiziaria, costituzionalmente protetta, delle situazioni soggettive dell’interessato, inerenti alla carica”. In secondo luogo, ha ritenuto “irrilevante (...) la possibilità della riconferma del direttore amministrativo. Il potere del direttore generale di confermare di quest’ultimo non attribuisce, infatti, al rapporto dirigenziale in corso con l’interessato, alcuna significativa garanzia, atteso che dal mancato esercizio del predetto potere la norma censurata fa derivare la decadenza automatica”. Tali principi, già in linea con le affermazioni delle sentenze nn. 81 del 2010, 161 del 2008 e 104 del 2007, risultano ribaditi nella successiva sentenza n. 228 del 2011, laddove precisa che “i meccanismi di decadenza automatica, nei quali debbono essere inclusi anche quelli che si manifestano nel senso della cessazione del rapporto in caso di mancata conferma entro un ridotto periodo temporale – mancata conferma che è decisa sulla base di una determinazione del tutto discrezionale (...) – si pongono in contrasto con l’art. 97 Cost.”, sotto il duplice profilo dell’imparzialità e del buon andamento. Più recentemente, la sentenza n. 26 del 2023, in riferimento a una disposizione regionale che non ancorava l’interruzione del rapporto d’ufficio in corso a ragioni interne al medesimo, ha ravvisato la violazione del principio di buon andamento dell’azione amministrativa, “attesa la mancata previsione di una fase procedurale che faccia dipendere la decadenza da pregressa responsabilità del dirigente, comportando una discontinuità della gestione priva di motivata giustificazione”.

4.2.2.2. L’indennità di amministrazione quale trattamento accessorio della retribuzione, con carattere di generalità e continuità, soggetto a una graduale armonizzazione

La sentenza n. 4 ha rammentato che, nell’ambito della privatizzazione del pubblico impiego, l’art. 72 del d.lgs. n. 29 del 1993 stabilì che, contestualmente alla sottoscrizione dei primi contratti collettivi, fosse abrogata “la congerie di disposizioni che prevedevano automatismi e trattamenti economici accessori” a favore di dipendenti pubblici, nel contempo affidando alla contrattazione la salvezza dei trattamenti corrisposti con carattere di generalità e continuità per ciascuna amministrazione o ente. “Con il primo CCNL del comparto Ministeri per il quadriennio 1994-1997, firmato il 16 maggio 1995, venne perciò istituita l’indennità di amministrazione, sorta come trattamento accessorio della retribuzione, collegata alla presenza in servizio e commisurata ai compensi mensili percepiti (sentenza n. 145 del 2022). Il CCNL del comparto Ministeri per il quadriennio 1998-2001, firmato il 16 febbraio 1999, come integrato dal CCNL del 16 maggio 2001, configurò definitivamente l’indennità di amministrazione quale voce retributiva, corrisposta a tutti i dipendenti ministeriali in misura fissa e per dodici mensilità, utile ai fini del calcolo dell’indennità di buonuscita, del TFR e dell’indennità di preavviso”. Tale indennità “venne introdotta come contropartita della eliminazione degli svariati emolumenti previsti dalle plurime norme di settore concernenti i differenti trattamenti accessori dei dipendenti pubblici. Con particolare riferimento al comparto ministeriale, a seguito di ripetuti interventi legislativi che hanno prodotto frequenti processi di accorpamento e conseguenti cospicui fenomeni di mobilità del personale, si è resa necessaria un’operazione, almeno tendenziale, di armonizzazione delle diverse indennità di amministrazione percepite negli enti di provenienza, anche al fine di evitare possibili contenziosi provocati da disparità di trattamento”. La contrattazione collettiva “ha proseguito nella medesima direzione, con interventi sull’indennità di amministrazione per aumentarne gli importi, anche a fini perequativi. L’indennità in esame, dunque, per espressa previsione della contrattazione collettiva, che costituisce imprescindibile fonte di disciplina in materia, non fa parte del trattamento economico fondamentale” (sentenze nn. 153 del 2021, 232 del 2019, 178 del 2015). Tuttavia, “per i caratteri di generalità e continuità che la stessa

contrattazione collettiva ha inteso ugualmente attribuirle, essa è stata corrisposta a titolo di compenso incentivante collegato alla mera presenza in servizio, senza alcun riferimento, quindi, al raggiungimento di specifici obiettivi o alle particolari condizioni di svolgimento del rapporto”. A seguito della sentenza n. 178 del 2015, che ha dichiarato illegittime le disposizioni che avevano previsto, a partire dal 2010, il blocco della contrattazione collettiva nel settore pubblico, il legislatore “ha incentivato la ripresa del processo di graduale perequazione dei trattamenti economici accessori” del personale pubblico. L’art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017 ha stabilito che la contrattazione collettiva nazionale opera “la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all’incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione”. Dal canto suo, con riferimento al personale ministeriale, l’art. 1, comma 143, della legge n. 160 del 2019 ha previsto l’istituzione di un fondo, le cui risorse sono state destinate alla graduale armonizzazione delle indennità di amministrazione del personale appartenente alle aree professionali dei Ministeri al fine di ridurre il differenziale. Tale previsione è stata attuata, quanto alla ripartizione delle risorse del fondo tra le amministrazioni centrali, anche tenendo conto del differenziale di partenza, e alla rideterminazione delle relative indennità di amministrazione, con il d.P.C.m. 23 dicembre 2021.

4.2.2.3. La (illegittima) previsione, per il personale dell’Ispettorato nazionale del lavoro, dello scomputo dell’indennità premiale una tantum riconosciuta nel 2022 dalle somme corrisposte a titolo di perequazione dell’indennità di amministrazione per la stessa annualità

La sentenza n. 4 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 3 Cost., dell’art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 145 del 2023, limitatamente all’inciso “e scomputando, per il personale dell’Ispettorato nazionale del lavoro, dalle somme da riconoscere per l’anno 2022 l’indennità *una tantum* di cui all’articolo 32-bis del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91”. La disposizione censurata riconosce al personale dell’Ispettorato nazionale del lavoro l’indennità di amministrazione ex art. 1, comma 334, della legge n. 197 del 2022, nelle misure spettanti al personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, comprensive degli incrementi contrattuali. Tuttavia, l’ultimo periodo prescriveva che dalle somme da corrispondere per il 2022 fosse scomputata l’indennità *una tantum* prevista dall’art 32-bis del d.l. n. 50 del 2022. Per espresso dettato normativo, detta indennità ha la funzione di riconoscere l’impegno straordinario richiesto al personale dell’Ispettorato del lavoro conseguente all’ampliamento di competenza previsto dall’art. 13, comma 1, lett. c), del d.l. n. 146 del 2021, che ha esteso la vigilanza dell’ente a tutti i settori produttivi, in coordinamento con le aziende sanitarie locali. I nuovi compiti sono stati attribuiti in un contesto di ripresa economica, dopo l’emergenza pandemica. In settori come l’edilizia, rispetto ai quali ci sono stati cospicui interventi statali di sostegno finanziario, è stato registrato un notevole incremento di attività, che ha generato un “altrettanto imponente aumento degli oneri di vigilanza sul rispetto della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, anche per contrastare il fenomeno del lavoro sommerso”. Il legislatore, consapevole del notevole aumento di attività dell’Ispettorato, ha autorizzato nuove assunzioni di personale ispettivo per un contingente di 1.024 unità, gran parte delle quali è stata immessa in servizio nell’ultimo quadrimestre del 2022. Tali circostanze comprovano che “l’indennità *una tantum*, per il solo anno 2022 (...) costituisce effettivamente un emolumento premiale che – a differenza dell’indennità di amministrazione, corrisposta in misura fissa, in via generale e continuativa, e dunque a prescindere dal raggiungimento di risultati specifici e dalle eventuali condizioni disagiate di svolgimento del lavoro – trova la sua causa giustificativa nella necessità di compensare attività *extra ordinem*”. A fronte di un emolumento *una tantum* corrisposto per compensare “carichi di lavoro momentaneamente più gravosi (in quanto da svolgersi prima del programmato aumento di organico) e ulteriori rispetto a quelli ordinari, che giustificano invece la corresponsione dell’indennità di amministrazione, risulta manifestamente irragionevole prevedere lo scomputo di tale emolumento dagli incrementi dovuti per quest’ultima”. L’emolumento premiale “rappresenta, infatti, una remunerazione non continuativa bensì di carattere occasionale (non a caso prevista per il solo 2022 invece che per l’intero triennio 2020-2022) e, come tale, non riassorbibile in aumenti retributivi successivi”. L’erogazione dell’indennità, proprio per la sua natura premiale, non ha determinato alcuna discriminazione “al contrario” rispetto agli altri dipendenti ministeriali. All’opposto, la compensazione tra emolumenti di natura assai disomogenea conduceva a un’ingiustificata disparità di trattamento, in danno

dei dipendenti dell'Ispettorato, proprio sul piano della perequazione dell'indennità di amministrazione, che solo per essi non risultava integrale per il 2022, in palese contraddizione rispetto alla finalità, dichiaratamente perseguita dalla norma censurata, di armonizzazione dei trattamenti economici accessori.

4.2.2.4. La (illegittima) quantificazione del limite massimo retributivo nell'importo di 240.000 euro lordi annui, anziché nel trattamento del primo presidente della Corte di cassazione (l'efficacia ex nunc della pronuncia, in ragione del carattere sopravvenuto del vulnus, e il rinvio a un d.P.C.m. da adottarsi previo parere delle competenti commissioni parlamentari)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 135, l'analogia voce in *L'ordinamento giurisdizionale – I magistrati*.

4.2.2.5. La commisurazione dell'indennità risarcitoria in favore del lavoratore pubblico contrattualizzato illegittimamente licenziato all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR, indipendentemente dall'emolumento di fine rapporto in concreto spettante

La sentenza n. 144 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 2, terzo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001 (come modificato dal d.lgs. n. 75 del 2017), impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui, interpretato sistematicamente, dispone che l'indennità risarcitoria per licenziamento illegittimo, spettante al dipendente pubblico assoggettato al regime dell'indennità premio di servizio, sia commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo della detta indennità, anziché all'ultima retribuzione comprendente tutti i compensi aventi carattere continuativo che si ricolleghino alle particolari modalità della prestazione in atto al momento del licenziamento, ad esclusione di quelli eventuali e di cui non sia certa la percezione, nonché di quelli occasionali o eccezionali. La Corte ha ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale in tema di tutela del dipendente pubblico contrattualizzato illegittimamente licenziato. Con le modifiche apportate dalla legge n. 92 del 2012 all'art. 18 della legge n. 300 del 1970, volte alla tendenziale riduzione della tutela ripristinatoria in favore di una tutela puramente risarcitoria, si pose il problema se la nuova disciplina dei licenziamenti fosse applicabile, o meno, al pubblico impiego privatizzato. Dopo un primo orientamento giurisprudenziale favorevole, basato sulla natura mobile del rinvio *ex art. 51*, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 (le disposizioni di cui alla legge n. 300 del 1970, e successive modificazioni e integrazioni, si applicano alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti), si affermò ben presto l'indirizzo opposto che, allineandosi alla dottrina maggioritaria, ritenne applicabile il previgente art. 18 statuto lavoratori che prevede la reintegrazione nel posto di lavoro quale unico regime di tutela. Per qualche anno l'ordinamento ha così registrato la coesistenza di due regimi: i lavoratori pubblici contrattualizzati hanno continuato a beneficiare della tutela reintegratoria generalizzata; i dipendenti privati hanno fruito, invece, delle tutele differenziate e gradate approntate dal legislatore del 2012. Modificando l'art. 63, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, il d.lgs. n. 75 del 2017 ha introdotto uno specifico meccanismo di tutela in caso di licenziamento illegittimo del dipendente pubblico. L'intento della novella è stato di "cristallizzare il principio di tutela reale, cui la giurisprudenza era già approdata, ponendo così fine all'annosa *querelle*". La nuova norma prevede che il giudice, con la sentenza con cui annulla o dichiara nullo il licenziamento, condanna l'amministrazione alla reintegrazione del lavoratore e al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto corrispondente al periodo dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegrazione, e comunque in misura non superiore a 24 mensilità, dedotto quanto il lavoratore abbia percepito per lo svolgimento di altre attività lavorative. Si tratta di un regime giuridico-sanzionatorio *ad hoc*, distinto tanto dalla "reintegrazione attenuata" quanto dalla "reintegrazione piena", che si applica a qualsiasi licenziamento illegittimo e a tutti i dipendenti pubblici contrattualizzati, compresi i dirigenti, restando irrilevanti le dimensioni dell'amministrazione. Quanto agli istituti dell'indennità premio servizio (IPS) e del trattamento di fine rapporto (TFR), si tratta in ambedue i casi di "somme di denaro spettanti al lavoratore al momento della cessazione del rapporto". L'IPS, che rientra nel più generale istituto del trattamento di fine servizio (TFS), è un emolumento tipico del comparto pubblico, mentre il TFR riguarda il settore privato e quello pubblico privatizzato; "entrambi si prefiggono di accompagnare il lavoratore nella delicata fase dell'uscita dalla vita lavorativa attiva" (sentenze nn. 130

del 2023 e 159 del 2019). Il primo è previsto per i dipendenti degli enti territoriali e del Servizio sanitario; la retribuzione contributiva, restrittivamente e tassativamente interpretata dalla giurisprudenza, è costituita dallo stipendio o salario comprensivo degli aumenti periodici, della tredicesima mensilità e del valore degli assegni in natura, spettanti per legge o regolamento e formanti parte integrante ed essenziale dello stipendio. Il TFR è invece l'emolumento spettante al prestatore di lavoro in ogni caso di cessazione del rapporto. Diversamente dall'IPS, la nozione di retribuzione recepita dall'art. 2120 cod. civ. ai fini del calcolo del TFR è ispirata al principio di onnicomprensività, nel senso che nel calcolo sono compresi tutti gli emolumenti che trovano la loro causa tipica e normale nel rapporto di lavoro cui sono istituzionalmente connessi, anche se non strettamente correlati all'effettività della prestazione, mentre ne vanno esclusi solo quelli rispetto ai quali il rapporto costituisce una mera occasione contingente per la fruizione. A seguito della riforma del sistema pensionistico dei dipendenti pubblici (legge n. 335 del 1995) e della progressiva assimilazione del trattamento pubblicistico di fine servizio a quello privatistico del TFR, coesiste un "duplice regime, di tipo pubblicistico per i dipendenti assunti prima del 2001, corrispondente al TFS, e di tipo privatistico per i dipendenti assunti a partire dal 1° gennaio di tale anno, costituito dal TFR" (sentenza n. 244 del 2020). Il personale assunto prima di tale data rimane in regime di TFS, ma con la facoltà di chiederne la trasformazione in TFR (entro il termine, più volte prorogato, ora fissato al 31 dicembre 2025 dalla contrattazione collettiva). La circostanza che alcuni dipendenti godano del TFS e altri del TFR "è conseguenza del transito del rapporto di lavoro da un regime di diritto pubblico ad un regime di diritto privato e della gradualità che, con specifico riguardo agli istituti in questione, il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto di imprimervi" (sentenza n. 244 del 2014). La Corte ha ritenuto erroneo il presupposto interpretativo circa la presunta differenziazione della base retributiva rilevante per l'indennità risarcitoria in ragione dell'emolumento di fine rapporto spettante in concreto al lavoratore al momento del recesso. L'intento della novella del censurato art. 63 risiede nell'armonizzazione della disciplina del licenziamento del lavoratore pubblico contrattualizzato, così da assicurare, indistintamente a tutto il personale, il medesimo meccanismo rimediabile a fronte dell'illegittimo recesso del datore. La disposizione, nel riferirsi al TFR, "fornisce quindi un parametro astratto per la liquidazione di un'unica indennità risarcitoria, in aggiunta alla tutela reale". Si tratta di una "misura risarcitoria di natura forfettaria, non abbisognando di prova in ordine alla quantificazione del danno da parte del lavoratore, che trova peraltro un limite massimo fissato in ventiquattro mensilità di retribuzione, con detrazione del solo *aliunde perceptum*". In questo quadro, "la mancata scelta del lavoratore di passare dal regime dell'IPS a quello del TFR, riguardando la fase fisiologica di chiusura del rapporto lavorativo, rimane sullo sfondo, senza assumere alcun rilievo ai fini della determinazione dell'indennità in questione, che attiene invece a una fase patologica del rapporto".

4.2.2.6. L'(illegittima) attribuzione al direttore generale dell'azienda sanitaria del potere di confermare o sostituire, entro sessanta giorni dal suo insediamento, il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. 198 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost., l'art. 6, comma 1, della legge sarda n. 8 del 2025, nella parte in cui, sostituendo il comma 1 dell'art. 13 della legge regionale n. 24 del 2020, ha disposto, nel secondo periodo del predetto comma, che, a seguito dell'insediamento dell'organo di vertice dell'azienda sanitaria, il direttore generale, entro i successivi sessanta giorni, conferma o sostituisce il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari. In materia di tutela della salute, l'intervento del legislatore statale è stato caratterizzato dall'intento di "circoscrivere la scelta dei dirigenti – rimessa alle Regioni – tra i candidati in possesso di comprovati titoli e capacità professionali, iscritti in appositi elenchi, allo scopo di affrancare la dirigenza sanitaria da condizionamenti di carattere politico e di privilegiare criteri di selezione che assicurino effettive capacità gestionali e un'elevata qualità manageriale del direttore generale" (sentenza n. 159 del 2018). Al pari delle disposizioni sulla nomina, rispondono a tale scopo e in modo ancora più stringente "anche quelle sulla cessazione dell'incarico, che può essere risolto solo in presenza di gravi inadempienze del direttore generale, proprio al fine di ridurre l'ambito della discrezionalità politica in tutte le fasi di svolgimento del rapporto". Tanto premesso, l'impugnato art. 6, nella parte in cui fissava un termine di 60 giorni entro cui il nuovo direttore generale conferma o sostituisce il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari, se nominato, introduceva nel rapporto "un elemento di parzialità, attribuendo all'organo di vertice dell'azienda sanitaria, per il solo

fatto di essersi insediato, il potere di far cessare gli incarichi in corso dei dirigenti non apicali prima della naturale scadenza, sulla base di valutazioni puramente discrezionali e in totale assenza di uno scrutinio procedimentalizzato sulle ragioni interne al rapporto”. Ciò poneva la disposizione in contrasto con i principi di imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa, esponendo il dirigente a provvedimenti adottabili senza la garanzia del contraddittorio e la possibilità di sindacare le ragioni della decisione. Non rileva in contrario la riconosciuta possibilità di conferma dei direttori poiché “non attribuisce agli interessati alcuna garanzia in ordine alla prosecuzione del rapporto, essendo (...) la scelta dell’una o dell’altra soluzione rimessa all’assoluta discrezionalità del direttore generale, a prescindere da qualsivoglia valutazione delle modalità di svolgimento dell’incarico e dei risultati ottenuti”.

4.3. L’attività

4.3.1. L’informazione antimafia interdittiva

4.3.1.1. La natura cautelare, preventiva e provvisoria

La sentenza n. 109 ha rammentato, con riguardo all’informazione interdittiva, che “il provvedimento prefettizio – in ragione della sua natura cautelare e preventiva in funzione di difesa della legalità dalla penetrazione della criminalità organizzata nell’economia” (sentenze nn. 101 del 2023, 180 e 118 del 2022, 178 del 2021, 57 del 2020) – “determina l’incapacità (parziale e tendenzialmente temporanea) dell’imprenditore a intrattenere rapporti con la pubblica amministrazione (...), derivando dal riscontro del tentativo di infiltrazione mafiosa il divieto di stipulare ed eseguire i contratti pubblici, di conseguire e mantenere le concessioni di beni pubblici, contributi, finanziamenti, mutui agevolati ed erogazioni (...) nonché (...) l’impedimento a ottenere e mantenere i titoli autorizzatori e abilitativi necessari per lo svolgimento di attività imprenditoriali anche nei confronti dei privati”. Per altro verso, “la misura prefettizia ha carattere provvisorio”: la previsione della validità limitata di dodici mesi è da intendere (al contrario che nel caso dell’informazione liberatoria) “non già come perdita automatica dell’efficacia dell’interdizione, ma nel senso che alla scadenza del termine occorre procedere alla verifica della persistenza o meno delle circostanze poste a fondamento dell’interdittiva”. La provvisorietà è tesa a “scongiorare il rischio della persistenza di una misura non più giustificata e quindi di un danno realmente irreversibile” per l’impresa interdetta.

4.3.1.2. L’omessa attribuzione al prefetto, che emette il provvedimento, del potere di escluderne gli effetti che impediscono o pregiudicano l’esercizio delle attività imprenditoriali, ove ne derivi la mancanza di mezzi di sostentamento per l’interessato e la sua famiglia (ius superveniens conforme a precedente monito della Corte)

La sentenza n. 175 ha dichiarato inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di costituzionalità dell’art. 92 del d.lgs. n. 159 del 2011 (cod. antimafia), impugnato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4 e 41 Cost., nella parte in cui non prevede in capo al prefetto, che emette l’informazione antimafia interdittiva, il potere di escluderne gli effetti che impediscono o pregiudicano l’esercizio delle attività imprenditoriali, se da essi derivi la mancanza di mezzi di sostentamento per l’interessato e la sua famiglia. Poco dopo il deposito dell’atto di promovimento, il potere, di cui il rimettente censura la mancata attribuzione al prefetto, è stato assegnato a tale organo dal d.l. n. 48 del 2025. Il provvedimento ha inteso dare seguito al monito espresso con la sentenza n. 180 del 2022, che, dopo aver riscontrato l’ingiustificata disparità di trattamento dell’interdetto rispetto al destinatario delle misure di prevenzione personali, quanto al diverso regime giuridico dell’esclusione delle conseguenze di natura amministrativa derivanti dalle due misure, ha ritenuto rimessa alla discrezionalità legislativa la scelta della disciplina con cui rimediare al *vulnus*. La novella ha inserito nel codice antimafia l’art. 94.1 ove si dispone che il prefetto, qualora ritenga sussistenti i presupposti per l’adozione dell’informazione antimafia interdittiva, può, su istanza documentata dell’interessato, escludere uno o più divieti e decadenze previsti all’art. 67, comma 1, quando dall’interdizione derivi la mancanza dei mezzi di sostentamento al destinatario e alla sua famiglia. Benché l’art. 94.1 abbia modificato in modo significativo il quadro normativo, esso è influente nella definizione del processo principale alla stregua del principio *tempus regit actum*. Tanto premesso, il rimettente ha chiesto l’addizione di una norma di cui non sarebbe chiamato a fare applicazione. I motivi di impugnazione proposti dalla ricorrente vertono esclusivamente sull’illegittimità

del giudizio prefettizio di sussistenza del tentativo di infiltrazione mafiosa nell'impresa, in base al quale è stato adottato il provvedimento interdittivo. L'auspicata introduzione del potere prefettizio di modulare l'efficacia del provvedimento interdittivo non attiene alla valutazione discrezionale sulla sussistenza del rischio infiltrativo che costituisce uno dei presupposti per l'emissione dell'informazione antimafia, bensì riguarda la limitazione degli effetti che discendono dall'adottata interdizione.

4.3.2. L'applicazione del principio di invarianza della soglia di anomalia solo successivamente al provvedimento di aggiudicazione del contratto pubblico anche nel caso di inversione procedimentale

La sentenza n. 77 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 108, comma 12, del d.lgs. n. 36 del 2023 (codice dei contratti pubblici), impugnato, in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 Cost., in quanto stabilisce che il principio di invarianza della soglia di anomalia si applica solo successivamente al provvedimento di aggiudicazione del contratto pubblico, tenendo anche conto dell'eventuale inversione procedimentale. Quest'ultima "interviene sull'ordinaria scansione delle fasi della procedura di affidamento di contratti pubblici" che prevede l'apertura, per prime, delle buste contenenti la documentazione amministrativa comprovante il possesso dei requisiti di partecipazione alla gara in capo alle imprese. La documentazione è sottoposta a verifica e, in caso di irregolarità o incompletezza, si attiva il soccorso istruttorio. Sono esclusi i concorrenti che non hanno presentato documentazione idonea a dimostrare il possesso dei requisiti. Vengono, quindi, aperte le buste contenenti le offerte dei concorrenti rimasti in gara e, in base al valore delle offerte economiche presentate e al numero degli offerenti, si calcola la soglia di anomalia. Escluse le offerte anomale, si procede alla formazione della graduatoria, alla predisposizione della proposta di aggiudicazione e alla verifica del possesso dei requisiti in capo al miglior offerente; superata positivamente la verifica, è adottato il provvedimento di aggiudicazione. Ai sensi dell'art. 107, comma 3, cod. contratti pubblici, la stazione appaltante che intenda utilizzare nelle procedure aperte il meccanismo dell'inversione procedimentale prevede negli atti di gara che, in deroga alla scansione ordinaria, le offerte siano esaminate prima della verifica della documentazione comprovante l'idoneità a partecipare. Per effetto dell'inversione, "il momento di valutazione delle offerte è anteposto a quello della verifica della documentazione amministrativa. La finalità della disposizione è quella di semplificare e accelerare l'iter di gara e di ridurre il possibile contenzioso: qualora la stazione appaltante dichiara nel bando di volersi avvalere dell'inversione procedimentale, non sarà necessario effettuare nei confronti di tutti gli offerenti il controllo della documentazione amministrativa". Quanto alle offerte anomale, sono tali quelle ritenute "non attendibili e non affidabili in relazione alla concreta esecuzione dell'appalto. Dovendosi procedere all'esclusione degli operatori economici che hanno presentato simili offerte, la stazione appaltante deve individuare la soglia di anomalia, vale a dire il valore percentuale che esprime il punto di riferimento oltre il quale il prezzo di un appalto viene considerato anormale, in quanto esorbita dall'intervallo dei prezzi medi di mercato". La soglia, essendo condizionata dal numero dei concorrenti e dall'importo delle offerte, può subire variazioni, qualora uno o più di essi vengano esclusi o riammessi in gara. "La rideterminazione della soglia, in applicazione del meccanismo della regressione procedimentale, comporta la rinnovazione degli atti di gara successivi alla individuazione della prima soglia e la conseguente modifica della graduatoria già predisposta. Il principio di invarianza consiste nella intangibilità della soglia di anomalia e nella conseguente immutabilità della graduatoria, in deroga all'ordinario meccanismo della regressione procedimentale. In applicazione di tale principio non è dunque consentita la variazione della soglia già calcolata nel corso della gara", derivante da provvedimenti amministrativi o giurisdizionali di esclusione o riammissione dei concorrenti successivi all'aggiudicazione. La Corte ha escluso la dedotta violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. La *ratio* del principio di invarianza della soglia è quella di "garantire continuità alla gara e stabilità ai suoi esiti, precludendo impugnazioni meramente speculative e strumentali da parte di concorrenti non utilmente collocati in graduatoria, che possono causare una diseconomica dilatazione dei tempi di conclusione della gara e un irragionevole dispendio di risorse umane ed economiche. Questa finalità è coerente con il principio del risultato, di cui all'art. 1 cod. contratti pubblici, che è uno dei principi che reggono l'azione amministrativa nel settore degli appalti pubblici (sentenza n. 132 del 2024). Tale principio costituisce diretta attuazione del canone di buon andamento (...) in quanto orienta l'azione delle stazioni appaltanti affinché si realizzi il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità,

trasparenza e concorrenza”. Tuttavia, il principio “opera solo a seguito dell’adozione del provvedimento di aggiudicazione. Fino quel momento, la soglia può essere oggetto di rettifica, in modo che si tenga conto dell’esclusione dalla gara di imprese prive dei requisiti di partecipazione o presentatrici di offerte invalide, ovvero della riammissione di imprese illegittimamente escluse. In questo modo, l’obiettivo di conferire stabilità all’esito dell’appalto trova un contrappeso nella possibilità di correggere, fino a che la gara non si è conclusa, eventuali distorsioni del confronto competitivo tra gli operatori economici causate da illegittime ammissioni o esclusioni dalla procedura, così tutelando la *par condicio* tra i partecipanti e il buon andamento dell’azione amministrativa”. La circostanza che ciò sia previsto anche nelle gare con inversione procedimentale non viola il principio di buon andamento. La disposizione censurata realizza “un bilanciamento tra opposti interessi, individuando nel momento dell’aggiudicazione il ragionevole punto di equilibrio tra l’esigenza di stabilità, efficienza e celerità nella gestione degli appalti pubblici e il rispetto del canone di imparzialità. Infatti, qualora nel corso della gara con inversione procedimentale non fosse più consentita, dopo l’apertura delle offerte economiche, la modifica della soglia di anomalia, la possibilità di selezionare la migliore offerta potrebbe risultare eccessivamente compromessa. Ciò in quanto la stazione appaltante potrebbe trovarsi costretta, nonostante la gara non si sia ancora conclusa, a mantenere ferma una graduatoria in cui sono presenti operatori economici che, non avendo dimostrato il possesso dei requisiti di partecipazione, non avrebbero potuto partecipare alla selezione e, quindi, non sarebbero stati in grado di esprimere un’offerta valida”. Nell’adottare meccanismi di accelerazione delle procedure di affidamento, il legislatore statale deve operare “un delicato bilanciamento fra le esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure di gara e quelle, fondamentali, di tutela della concorrenza, della trasparenza e della legalità” (sentenze nn. 23 del 2022 e 39 del 2020). Nelle procedure di affidamento trova poi applicazione il principio della fiducia di cui all’art. 2 cod. contratti pubblici, anch’esso corollario del buon andamento, secondo il quale l’operato delle stazioni appaltanti si basa sulla “reciproca fiducia nell’azione legittima, trasparente e corretta dell’amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici”. Dunque, “la scelta del legislatore di individuare nell’aggiudicazione il momento oltre il quale non è più consentita la variazione della soglia di anomalia, anche nel caso di gare nelle quali ha trovato applicazione l’inversione procedimentale, risulta coerente col rispetto del principio di buon andamento”. Alla dedotta violazione dell’art. 3 Cost. si è replicato che “la stazione appaltante, qualora intenda fare uso dell’inversione procedimentale, è comunque tenuta a verificare in maniera imparziale e trasparente che gli offerenti siano in possesso dei requisiti richiesti (art. 107, comma 3, cod. contratti pubblici). Dunque, è imposto alle stazioni appaltanti di introdurre nelle gare con inversione procedimentale adeguati rimedi procedurali – quali, a titolo di esempio, la scelta tramite sorteggio delle imprese da sottoporre a verifica dei requisiti – volti a tutelare il rispetto della *par condicio* tra i concorrenti, così riducendo il rischio che alcuni partecipanti cerchino di accordarsi per condizionare l’esito della fase di controllo della documentazione amministrativa e, per tale via, l’aggiudicazione”. Infine, si è escluso il contrasto con l’art. 41 Cost. in quanto “la scelta del concorrente di non rispondere alla richiesta della stazione appaltante di integrare o regolarizzare la documentazione prodotta è il frutto di una autonoma strategia imprenditoriale, essa stessa espressiva del principio di libertà di iniziativa economica. Tra l’altro, eventuali condotte illecite delle imprese, che decidano di accordarsi nel corso di una gara al fine di far conseguire un vantaggio a una di esse, sono comunque oggetto di specifiche sanzioni”: simili condotte, “oltre a costituire illeciti anticoncorrenziali ai sensi della normativa *antitrust*, possono integrare il reato di turbata libertà degli incanti”.

4.3.3. L’applicazione del termine finale di un anno per l’esercizio del potere di annullamento d’ufficio anche alle autorizzazioni concernenti i beni culturali

La sentenza n. 88 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990, censurato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 9, commi primo e secondo, e 97, secondo comma, Cost., nella parte in cui prevede in via generale il termine finale di un anno (dal momento di adozione dell’atto invalido) per l’esercizio da parte dell’amministrazione del potere di annullamento d’ufficio di provvedimenti ampliativi illegittimi, e dunque anche con riferimento alle autorizzazioni concernenti i beni culturali. La previsione del termine finale fisso per l’esercizio del potere di annullamento degli atti autorizzatori, senza eccezioni (o distinguo) per gli interessi culturali, non risulta manifestamente irragionevole o lesiva del principio di tutela del patrimonio storico e artistico nazionale protetto dall’art. 9 Cost. Premesso che l’annullamento d’ufficio è espressione di una funzione di secondo grado, l’interesse culturale trova adeguata tutela nel procedimento

di primo grado, sia per effetto di plurime disposizioni della legge sul procedimento amministrativo – che appronta in diversi istituti un regime *ad hoc* di maggiore protezione per gli interessi “sensibili” –, sia per effetto del regime di speciale e puntuale tutela dettato dal codice dei beni culturali. Il potere di riesame, tuttavia, è diverso da quello di cui è espressione il provvedimento oggetto di annullamento, con la conseguenza che è assoggettato a regole specifiche quanto a presupposti, modalità procedurali, tempistica del suo esercizio, portata della discrezionalità. In particolare, nella decisione discrezionale di annullamento, l’amministrazione deve tener conto non solo dell’interesse originariamente curato ma anche di interessi ulteriori, tra cui quelli, di natura pubblica, al ripristino della legalità e alla certezza delle relazioni giuridiche, nonché la posizione, di natura privata, di affidamento del destinatario della determinazione favorevole (naturalmente se meritevole di tutela per non essergli rimproverabili false dichiarazioni e false rappresentazioni di fatti rese all’amministrazione nel procedimento). Al riguardo, in tema di autotutela tributaria – che è *species* di quella amministrativa, e che pure coinvolge interessi di rango costituzionale quale quello fiscale (sentenza n. 181 del 2017) – si è evidenziato che nella fase del riesame si accresce il numero di interessi oggetto della valutazione dell’annullamento d’ufficio, rispetto a quelli cui è preordinata la funzione di primo grado, venendo in rilievo anche la stabilità dei rapporti giuridici di diritto pubblico. In questo contesto, la disposizione prevede una regolazione della dialettica degli interessi in gioco il cui punto di equilibrio è dato dalla “variabile tempo”. Ciò risponde ragionevolmente alla scelta che, al fluire di un congruo tempo predeterminato, abbiano automatica prevalenza altri interessi di rilievo costituzionale, cioè sia la posizione di “matrice individuale” dell’affidamento del destinatario del provvedimento favorevole, sia simultaneamente l’interesse di “matrice collettiva” alla certezza e alla stabilità dei rapporti giuridici pubblici, che è suscettibile di incidere sull’affidabilità del “sistema Paese”. In definitiva, la scelta del legislatore non sacrifica gli interessi “primari”, come quello alla tutela del patrimonio storico, nel loro “nucleo essenziale” (sentenza n. 85 del 2013); piuttosto, nel concorrere di tali interessi con principi del pari di rango costituzionale, essa intende garantire una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all’interno dei quali si esprime la discrezionalità amministrativa (sentenza n. 196 del 2004). Inoltre, il limite temporale del potere di autotutela non lede il principio di buon andamento, costituendone piuttosto attuazione, sin tanto che rispetti il principio di legalità sostanziale (sentenze nn. 209 del 2023 e 45 del 2019) e dunque le forme di esercizio e i limiti cui è soggetto, i quali sono preordinati anche alla migliore soddisfazione dello stesso interesse primario. È stato già affermato, in relazione alla previsione di termini di decadenza dell’autotutela in materia previdenziale, che questi, lungi dal porsi in contrasto con il principio del buon andamento, rappresentino uno strumento volto, sia pure indirettamente, ad accrescere l’efficienza dell’azione amministrativa (sentenze nn. 258 del 2022 e 191 del 2005). Infine, il termine estintivo del potere di annullamento influisce sulla qualità dello stesso processo decisionale di primo grado: la limitazione della potestà di autotutela incentiva gli organi competenti all’attenta valutazione e ponderazione degli interessi già in primo grado; simile valutazione potrebbe essere meno meditata nella consapevolezza di avere una seconda *chance* di intervento, tramite un *contrarius actus*, rispetto a quello originariamente assunto in via illegittima, senza limiti temporali predeterminati.

4.3.4. L’esclusione dalla procedura di appalto dell’operatore economico che abbia violato obblighi fiscali per un importo superiore a 5.000 euro

La sentenza n. 138 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell’art. 80, comma 4, secondo periodo, del d.lgs. n. 50 del 2016, impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che le violazioni definitivamente accertate di obblighi fiscali sono gravi, e quindi causano l’esclusione dalla procedura di appalto dell’operatore economico, se comportano un omesso pagamento superiore a 5.000 euro. L’art. 48-*bis* del d.P.R. n. 602 del 1973, richiamato dalla norma censurata, stabilisce, per i pagamenti dovuti a qualsiasi titolo dalle pubbliche amministrazioni, la sospensione dei versamenti superiori a 5.000 euro se il beneficiario è inadempiente rispetto a una o più cartelle di pagamento notificategli per una somma totale pari almeno al detto importo. La determinazione di un *quantum* fisso risponde al duplice obiettivo di garantire la massima partecipazione alle gare di appalto, evitando l’esclusione degli operatori economici che abbiano commesso violazioni fiscali “bagatellari”, e di favorire la *par condicio* tra i partecipanti, ancorando a un importo predefinito l’esclusione dalla gara, di modo che tutti gli offerenti siano consapevoli delle conseguenze connesse alla commissione di una violazione fiscale definitivamente accertata che superi la soglia legislativa. La disposizione censurata persegue finalità di tutela della concorrenza in quanto garantisce la “parità delle armi” degli operatori economici,

che sanno di poter confidare nell'esclusione dalla gara del concorrente che non ha adempiuto correttamente agli obblighi fiscali. Ciò coerentemente con la giurisprudenza europea, secondo la quale “i principi di trasparenza e di parità di trattamento che disciplinano tutte le procedure di aggiudicazione di appalti pubblici richiedono che le condizioni sostanziali e procedurali relative alla partecipazione ad un appalto siano chiaramente definite in anticipo e rese pubbliche, in particolare gli obblighi a carico degli offerenti, affinché questi ultimi possano conoscere esattamente i vincoli procedurali ed essere assicurati del fatto che gli stessi requisiti valgono per tutti i concorrenti” (Corte di giustizia, sentenza 26 settembre 2024, in cause riunite C-403/23 e C-404/23, Luxone srl e Sofein spa). Il legislatore nazionale ha esercitato una deroga all'interno della disciplina comunitaria che non risulta favorevole a consentire l'accesso alle gare dell'operatore economico che ha debiti fiscali. La direttiva 2014/24/UE ha imposto l'obbligo di escludere l'operatore economico che ha commesso una violazione fiscale definitivamente accertata, tranne il caso del mancato pagamento di “piccoli importi di imposte”. Anche se l'art. 48-*bis* non riguarda i contratti pubblici, ma reca una disciplina afferente al campo dell'imposizione fiscale e individua un limite al di sotto del quale lo Stato non ritiene utile attivare la compensazione in danno del debitore fiscale, la soglia richiamata può ugualmente trovare applicazione al fine di selezionare operatori economici affidabili per l'aggiudicazione degli appalti. Essa esprime un certo grado di significatività del debito fiscale, al di sopra del quale il legislatore nella sua discrezionalità ha ritenuto di non consentire la partecipazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici. La misura concilia l'esigenza di trattare con estrema severità, come richiesto dalle norme europee, i concorrenti che hanno commesso violazioni fiscali accertate con la possibilità di consentire loro la partecipazione a fronte di violazioni di importo non significativo. La disciplina che regola, invece, le violazioni non definitivamente accertate, ritenute gravi solo se superiori al 10% del valore dell'appalto (e comunque non inferiori a 35.000 euro), non può costituire un valido indice comparativo ai fini del giudizio di ragionevolezza della disposizione censurata, in quanto introduce una causa di esclusione prevista in via meramente facoltativa dalla direttiva europea e tiene conto dei rischi insiti nella possibilità che il debito si riveli poi inesistente. In ogni caso, spetta al legislatore, nell'osservanza delle norme dell'Unione, “valutare l'opportunità di prevedere una diversa soglia di esclusione per le violazioni fiscali definitivamente accertate, in modo da perseguire con maggiore efficacia l'obiettivo di garantire la più ampia partecipazione possibile degli operatori economici alle gare per l'affidamento di appalti pubblici. Spetta altresì al legislatore, nella misura in cui ciò corrisponda alle esigenze del buon andamento dell'amministrazione, considerare la possibilità di non escludere dalla partecipazione alla gara l'operatore economico che abbia commesso una violazione di importo superiore alla soglia di rilevanza, qualora provveda a pagare tempestivamente il debito fiscale rimasto inadempito”.

4.4. Gli ordini professionali

4.4.1. La potestà disciplinare quale strumento di tutela di interessi della categoria professionale e dell'intera collettività

“L'iscrizione all'albo comporta l'assoggettamento del professionista al potere di supremazia speciale dell'istituzione ordinistica, di cui la potestà disciplinare costituisce la manifestazione più significativa. L'Ordine, adottando il codice deontologico – che è fonte secondaria di produzione giuridica (...) –, stabilisce i criteri di conformità dei comportamenti degli iscritti rispetto ai fini che intende perseguire (...), e, attraverso il potere di vigilanza, ne verifica l'osservanza. A tale controllo può conseguire l'avvio del procedimento disciplinare che è dominato da un impulso pubblicistico (...). Esso è diretto ad assicurare l'effettivo adempimento dei doveri inerenti al corretto esercizio dei compiti (...) assegnati alla categoria professionale (...) e tutela sia il prestigio dell'Ordine in presenza di comportamenti idonei a screditarne l'autorevolezza e la credibilità (...), sia interessi generali della collettività, garantiti dall'ordinamento e connessi all'esercizio professionale” (sentenza n. 259 del 2019). Così la sentenza n. 70 relativamente alla potestà disciplinare dell'Ordine degli avvocati.

4.5. La finanza pubblica

4.5.1. Il bilancio quale bene pubblico

La sentenza n. 91 ha ribadito che “il bilancio è un bene pubblico, nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia

alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una certa collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato e il realizzato” (sentenza n. 184 del 2016).

4.5.2. Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio (casi)

4.5.2.1. Il ripristino dell’originaria gestione pubblica del presidio ospedaliero di Ceglie Messapica (norme della Regione Puglia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 57, l’analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario – La spesa sanitaria*.

5. L’ordinamento giurisdizionale

5.1. La giurisdizione e l’incidente di costituzionalità

5.1.1. La legittimazione a quo

5.1.1.1. La potestà del giudice di primo grado, pur dichiarato incompetente, di dubitare della costituzionalità della disciplina del riparto di competenza

La sentenza n. 5 ha precisato che “la decisione sulla competenza, pur assunta in sede di impugnazione in via definitiva, non ostacola la potestà del giudice di primo grado di dubitare della legittimità costituzionale della norma che disciplina il riparto di competenza (sentenza n. 163 del 2024)”. In linea di principio, il giudice indicato come competente “ben potrebbe a propria volta rimettere in discussione la questione sulla competenza qualora gli sorgessero dubbi in ordine alla legittimità costituzionale della norma che quella competenza ad esso attribuisce. Pertanto, nell’ipotesi in cui una questione di legittimità costituzionale sia stata già sollevata, nell’ambito della medesima controversia, dal giudice di primo grado antagonista”, “la decisione del giudice di appello, con la quale quel giudice rimettente è stato spogliato della competenza pur nelle more della decisione” della Corte, “non recide il vincolo di rilevanza. Il giudizio principale deve infatti svolgersi sul presupposto dell’individuazione del giudice competente” e tale presupposto forma oggetto delle questioni, ancorché in via indiretta.

5.1.1.2. Il giudice di rinvio

La sentenza n. 20 ha ribadito che “il giudice di rinvio è abilitato a proporre questioni di legittimità costituzionale sull’interpretazione della norma, quale risultante dal principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione, proprio perché tale norma deve ricevere ancora applicazione nell’ambito del giudizio di rinvio” (sentenze nn. 103 del 2023, 293 del 2013, 197 del 2010, 58 del 1995, 257 del 1994; ordinanza n. 118 del 2016).

5.1.1.3. Il giudice della convalida di un provvedimento provvisorio restrittivo della libertà personale

“Non osta alla rilevanza della questione la circostanza che il provvedimento di trattenimento abbia perso efficacia per la mancata osservanza del termine per la convalida”. Infatti, “a ragionare diversamente, il giudice della convalida di un provvedimento provvisorio restrittivo della libertà personale adottato dall’autorità di pubblica sicurezza si troverebbe sistematicamente nell’impossibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale sulle norme che disciplinano i presupposti della misura restrittiva, con conseguente creazione di una vera e propria zona franca dal giudizio di costituzionalità” (sentenze nn. 212 del 2023, 148 e 41 del 2022, 137 del 2020). Così la sentenza n. 96.

5.1.1.4. L’insussistenza di un obbligo di motivazione espressa del giudice penale sulla carenza di cause di non punibilità o non procedibilità

La sentenza n. 185 ha escluso che il giudice penale che sollevi una questione di costituzionalità “sia tenuto a motivare espressamente sull’assenza di cause di non punibilità o non procedibilità rilevabili ai sensi dell’art. 129, comma 1, cod. proc. pen., in quanto il suo (legittimo) silenzio in proposito non può

che essere inteso (...) come indicativo del mancato riconoscimento, allo stato, di simili condizioni negative della responsabilità penale dell'imputato" (sentenza n. 27 del 2025). In un ordinamento fondato sul principio di legalità in materia penale, "già il venir meno dell'astratta conformità tra la descrizione del fatto contenuta nel capo di imputazione e una figura legale di reato determina in capo al giudice l'obbligo di prosciogliere immediatamente l'imputato, senza che egli debba – né, a ben guardare, possa – procedere a una valutazione degli elementi di prova raccolti a suo carico, anche solo al fine di pronunciare una sentenza di proscioglimento perché il fatto materiale non sussiste o l'imputato non lo ha commesso. Il fatto nel processo penale è unicamente quello che secondo l'accusa corrisponde a una precisa fattispecie astratta stabilita dalla legge, e che l'accusa ha l'onere di descrivere nel capo di imputazione in modo esattamente conforme a quella fattispecie. Pertanto, laddove la descrizione della condotta contenuta nel capo di imputazione non sia più congruente rispetto alla fattispecie normativa (né ad altra ancora vigente nella quale il fatto concreto possa essere sussunto), nessun ulteriore accertamento è richiesto né consentito al giudice: il cui compito non è stabilire la verità o falsità di addebiti estranei al modello legale, bensì – unicamente – verificare la fondatezza di un'ipotesi di accusa che corrisponda esattamente a una figura legale di reato".

5.1.1.5. L'ammissibilità di questioni sull'entità della pena per il reato contestato, sollevate nel corso di un giudizio penale suscettibile di sfociare in una condanna

La sentenza n. 214 ha chiarito che "il processo penale non consente oggi in via generale (...) una scissione del giudizio in due distinti momenti: l'uno potenzialmente sfociante in una pronuncia (non definitiva) sul solo *an* della responsabilità dell'imputato per i reati ascrittigli, l'altro dedicato alla determinazione della pena a carico dell'imputato già riconosciuto colpevole. Ciò costringe il giudice a formulare eventuali questioni di legittimità costituzionale in una fase processuale in cui non ha ancora statuito sulla colpevolezza dell'imputato. In questa fase, sarebbe evidentemente improprio richiedere – ai fini dell'ammissibilità delle questioni – una puntuale motivazione in proposito. Una tale motivazione finirebbe, anzi, per anticipare valutazioni che il giudice ha l'obbligo di svolgere soltanto nella sentenza che chiude il processo. Conseguentemente – e a meno che dall'ordinanza di rimessione emerga evidente l'assenza di responsabilità penale dell'imputato per i reati ascrittigli, ovvero lo stesso giudice si riservi espressamente una tale valutazione esprimendo così, in sostanza, i propri dubbi in proposito (...) – le questioni sull'entità della pena per il reato contestato sollevate nel corso di un giudizio penale suscettibile di sfociare in una sentenza di condanna non possono, di regola, essere considerate premature (sentenza n. 113 del 2025)".

5.1.2. L'onere di interpretazione conforme

5.1.2.1. Il limite dell'univoco tenore della disposizione

La sentenza n. 88 ha richiamato il principio secondo cui "l'univoco tenore della disposizione segna il confine in presenza del quale il tentativo di interpretazione conforme deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale" (sentenze nn. 44 del 2024, 193 del 2022, 221 del 2019).

5.1.2.2. Il limite invalicabile del dato testuale

La sentenza n. 142 ha ribadito che "il dato testuale configura un limite invalicabile in presenza del quale il tentativo di interpretazione conforme cede il passo necessariamente al sindacato di legittimità costituzionale" (sentenze nn. 88 del 2025, 44 del 2024, 193 del 2022, 221 del 2019).

Nell'ipotesi "in cui sia la lettera della disposizione censurata a opporsi, secondo una non implausibile motivazione del giudice rimettente, a un'esegesi condotta secondo i canoni dell'interpretazione costituzionalmente conforme, il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (sentenza n. 91 del 2013): infatti, il dato letterale (...) costituisce il naturale limite dello stesso dovere del giudice di interpretare la legge in conformità alla Costituzione" (sentenze nn. 18 del 2022, 102 del 2021, 253 del 2020, 174 del 2019, 82 del 2017). Così la sentenza n. 162.

Sul punto si veda anche la sentenza n. 201.

5.1.2.3. L'inerenza al merito, anziché all'ammissibilità, della verifica della possibilità di un'interpretazione conforme

“Le Corti rimettenti hanno escluso la praticabilità di un’alternativa ermeneutica idonea a superare i dubbi di illegittimità costituzionale reputando l’interpretazione conforme incompatibile con l’inequivoco tenore letterale della disciplina censurata. Tanto è sufficiente per ritenere insussistente l’eccezione inammissibilità, attenendo poi al merito la verifica della possibilità di una interpretazione conforme della disposizione censurata” (sentenze nn. 5 del 2025, 202 e 104 del 2023). Così la sentenza n. **36**.

5.1.2.4. L'inerenza al merito, anziché all'ammissibilità, della valutazione sulla correttezza dell'interpretazione scelta o presupposta del rimettente

La sentenza n. **36** ha precisato che “la correttezza della scelta interpretativa da cui muove il rimettente è estranea al vaglio di ammissibilità delle questioni e attiene propriamente al merito e perciò deve essere apprezzata unitamente a quest’ultimo” (sentenze nn. 76 del 2021, 281 del 2020, 75 del 2019).

La sentenza n. **162** ha ribadito che, “se è vero che le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ciò però non significa che ove sia improbabile o difficile prospettarne un’interpretazione costituzionalmente orientata, la questione non debba essere scrutinata nel merito” (sentenze nn. 77 del 2018, 83 e 42 del 2017). In particolare, “ciò avviene allorquando il giudice abbia motivato, in maniera non implausibile, l’impraticabilità dell’interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, escludendola consapevolmente o per la presenza di un orientamento giurisprudenziale contrario consolidato, che assurga a diritto vivente, o per il tenore letterale della disposizione censurata. In entrambe le suddette ipotesi, la correttezza o meno dell’esegesi presupposta dal rimettente – e, più in particolare, la superabilità o non superabilità degli ostacoli addotti alla predetta interpretazione – attiene (...) al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza della questione” (sentenze nn. 219 del 2022 e 204 del 2021).

Sul punto si veda anche la sentenza n. **74** (ove è citata la sentenza n. 133 del 2019).

5.1.2.5. L'inerenza al merito, anziché all'ammissibilità, della valutazione sulla condivisibilità dell'esito interpretativo raggiunto dal rimettente

La sentenza n. **104** ha puntualizzato che “la valutazione circa la condivisibilità dell’esito interpretativo raggiunto dall’autorità rimettente attiene al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza della questione” (sentenze nn. 73 e 25 del 2023, 219 e 203 del 2022).

In termini simili si è espressa la sentenza n. **108** (ove sono citate le sentenze nn. 23 del 2025, 163, 105 e 6 del 2024).

La sentenza n. **203** ha osservato che la valutazione circa la condivisibilità delle ragioni di impraticabilità di un’interpretazione adeguatrice della disposizione censurata, addotte dai rimettenti, “è profilo che attiene al merito” (sentenze nn. 23 del 2025, 163, 105 e 6 del 2024).

5.1.2.6. L'assolvimento dell'onere con la motivata esclusione di un'interpretazione adeguatrice

La sentenza n. **144** ha ribadito che, “ai fini dell’ammissibilità della questione incidentale, è sufficiente che il rimettente abbia motivato (...) sulle ragioni di impraticabilità dell’interpretazione adeguatrice, mentre se tali ragioni siano esatte o meno è profilo che attiene al merito” (sentenze nn. 23 del 2025, 163, 105 e 6 del 2024).

Sul punto si vedano anche le sentenze nn. **94** e **108**.

5.1.2.7. L'assolvimento dell'onere con la consapevole esclusione di un'interpretazione adeguatrice

La sentenza n. **101** ha confermato che, “ai fini dell’ammissibilità delle questioni, è sufficiente che il giudice *a quo* (...) abbia esplorato in maniera adeguata la possibilità di conferire alla disposizione un significato compatibile con la Costituzione e l’abbia consapevolmente esclusa. (...) Se l’interpretazione

prescelta sia o meno persuasiva, è tema che attiene al merito delle questioni (...), senza inficiarne, *in limine*, l'ammissibilità" (sentenze nn. 23 del 2025 e 131 del 2024).

La sentenza n. **201** ha ribadito che, "quando il giudice *a quo* abbia consapevolmente reputato che il tenore della disposizione censurata impone una determinata interpretazione e ne impedisce altre, eventualmente conformi a Costituzione, la verifica delle relative soluzioni ermeneutiche non attiene al piano dell'ammissibilità, ed è piuttosto una valutazione che riguarda il merito delle questioni" (sentenza n. 150 del 2022). Diversamente dall'interpretazione costituzionalmente conforme, è senz'altro preclusa un'interpretazione *contra legem*, dovendo il giudice, "ove ritenga che dalla disposizione non possano evincersi significati compatibili con i principi costituzionali", sollevare incidente di costituzionalità.

In proposito si veda anche la sentenza n. **141** (ove sono citate le sentenze nn. 118 e 50 del 2020, 133 del 2019)

5.1.3. Il diritto vivente

5.1.3.1. L'identificazione con un orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità (i requisiti della reiterazione e della stabilità)

La sentenza n. **162** ha richiamato i "requisiti di reiterazione e stabilità" ritenuti "necessari a conferire all'orientamento interpretativo espresso dalla giurisprudenza di legittimità un grado di consolidamento tale da rivelare il suo radicamento nell'ordinamento" (sentenze nn. 101 del 2023 e 122 del 2017) "e da farlo assurgere realmente a diritto vivente, così da indurre il giudice che ne ravvisi il possibile contrasto con la Costituzione a investire" la Corte e da indurre la Corte stessa a pronunciarsi su di esso.

5.1.3.2. La facoltà del giudice di non uniformarsi al diritto vivente ovvero di assumerlo quale oggetto del sindacato di costituzionalità, laddove sia difficilmente ipotizzabile una modifica del sistema senza l'intervento del legislatore o della Corte

In presenza di un diritto vivente, "il giudice *a quo*, pur rimanendo libero di non uniformarvisi e di proporre una sua diversa ricostruzione, ha la facoltà, in via alternativa, di assumere l'interpretazione censurata in termini di diritto vivente e, su tale presupposto, richiederne il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali evocati" (sentenze nn. 38 del 2024 e 243 del 2022). Così la sentenza n. **107**.

La sentenza n. **162** ha rammentato che, "in presenza di uno stabile approdo ermeneutico della giurisprudenza di legittimità – ravvisato non solo in presenza di un'interpretazione fornita dalle sezioni unite della Corte di cassazione e poi stabilizzatasi nella giurisprudenza di legittimità (sentenza n. 73 del 2024) ma, più in generale, a fronte di una interpretazione fornita dalla giurisprudenza di legittimità reiterata e conseguentemente stabile (sentenza n. 38 del 2024) – il giudice *a quo* ha la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di diritto vivente e di richiederne, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali" (sentenza n. 243 del 2022). "Ciò senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi (sentenza n. 180 del 2021): la norma vive ormai nell'ordinamento in modo così radicato che è difficilmente ipotizzabile una modifica del sistema senza l'intervento del legislatore" o della Corte (sentenze nn. 141 del 2019 e 191 del 2016). In tal caso, la Corte non può che prendere atto del diritto vivente, "non potendo sostituirsi alla giurisprudenza di legittimità nell'interpretazione delle disposizioni legislative, ed essendo piuttosto il proprio compito confinato alla verifica se il risultato di tale interpretazione sia compatibile con i parametri costituzionali" (sentenza n. 116 del 2023).

5.1.3.3. La facoltà del giudice di assumere un orientamento giurisprudenziale consolidato quale presupposto interpretativo della questione rimessa alla Corte

"In presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* ha la facoltà di assumere tale interpretazione in termini di diritto vivente e di farne il presupposto interpretativo su cui richiedere il controllo del rispetto dei parametri costituzionali, anche ai soli fini della rilevanza della questione, senza che gli si possa addebitare di non aver prospettato altra interpretazione per escluderla". Così la sentenza n. **129**.

5.1.3.4. La centralità dell'accertamento del grado di consolidamento dell'interpretazione giurisprudenziale della disposizione censurata (la "vivenza" della norma quale vicenda aperta)

“In considerazione del rilievo assegnato al consolidamento dell'interpretazione della disposizione censurata offerta dalla giurisprudenza di legittimità diviene (...) centrale l'accertamento dello stesso, connesso all'uso ripetuto nel tempo e al grado di consenso raccolto (sentenza n. 38 del 2024). Accertamento che, soprattutto in mancanza di un arresto nomofilattico delle Sezioni unite (...), è necessario a verificare se decisioni, pur rese dalla Corte di cassazione, possano o meno ritenersi espressive di quella consolidata interpretazione della legge che rende la norma, che ne è stata ritratta, vero e proprio diritto vivente nell'ambito e ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, atteso che la 'vivenza' della norma costituisce una vicenda per definizione aperta (sentenza n. 202 del 2023)”. Così la sentenza n. 162.

5.1.4. La valutazione di legittimità dell'atto amministrativo alla stregua del principio *tempus regit actum*

“In virtù del principio *tempus regit actum*, la legittimità dell'atto amministrativo deve essere esaminata con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione” (sentenze nn. 172 del 2024 e 170 del 2019). Così la sentenza n. 108.

La sentenza n. 175 ha ribadito che “lo *ius superveniens* che riguarda i parametri e il fondamento del potere amministrativo esercitato (ordinanza n. 30 del 2024) non spiega effetti sul sindacato di legittimità degli atti dell'amministrazione. Questo, infatti, è sottoposto al principio del *tempus regit actum* e va, dunque, condotto in base alle norme vigenti al momento della loro adozione” (sentenze nn. 172 del 2024, 227 del 2021, 170 e 7 del 2019, 240 del 2018).

5.2. La giurisdizione e gli altri poteri

5.2.1. L'indipendenza della magistratura quale connotato strutturale della funzione giurisdizionale e architrave dello Stato di diritto (la duplice prospettiva della separazione dei poteri e della piena ed effettiva garanzia dei diritti e degli interessi protetti dall'ordinamento; la rilevanza del principio personalista)

Il principio di indipendenza della magistratura “non solo è un connotato strutturale della funzione giurisdizionale, ma è uno degli architravi dello Stato di diritto. Tale modello di Stato, nelle sue manifestazioni più evolute, presuppone, infatti, la distinzione tra la funzione del disporre, attribuita agli organi del circuito democratico-rappresentativo, e quella del provvedere in via amministrativa e del giudicare, attribuita agli organi scelti sulla base del criterio tecnico-attitudinale. La scomposizione del potere pubblico in tali funzioni trova, poi, il suo fattore di ricomposizione nel principio di legalità, che consente di tenere in equilibrio il principio democratico e quello garantistico. In questa prospettiva occorre evitare da parte dei diversi poteri dello Stato reciproci condizionamenti impropri, nonché tentativi di esorbitare dal rispettivo ambito funzionale. I principi dello Stato di diritto, ai quali sono riconducibili gli istituti a garanzia dell'indipendenza della magistratura, sono, infatti, a fondamento dell'assetto costituzionale della Repubblica e trovano costante e ordinario riscontro nell'ordinamento. Non si tratta, dunque, di privilegi corporativi o personali, ma di fondamentali esigenze di garanzia e di equilibrio”. Spetta anche alla Corte salvaguardare quest'equilibrio, “preservando una pluralità di istituti che – pur con diversa struttura, configurazione e incisività – hanno espresso o implicito fondamento nella Costituzione a tutela delle magistrature come degli altri poteri dello Stato. Il riferimento è non solo alle garanzie a tutela dei singoli magistrati, ma anche, ad esempio, alle attribuzioni riservate dalla Costituzione in via diretta al Consiglio superiore della magistratura e in via indiretta agli analoghi organi operanti per le giurisdizioni speciali, all'astratta legittimazione di ogni magistrato a sollevare conflitti interorganici e, quanto agli organi del circuito democratico-rappresentativo, alle previsioni sulle immunità e sulle indennità dei parlamentari, alle riserve di competenza a favore dei regolamenti parlamentari o alle ipotesi di autodichia delle Camere e degli altri organi costituzionali. Non potrebbe tuttavia giungersi a una piena comprensione della *ratio* che sorregge la cura costituzionale verso il principio di indipendenza della magistratura se lo si interpretasse alla stregua di una meccanica applicazione del modello della separazione dei poteri non alimentata da altro scopo che costituire un dominio riservato nell'esercizio di

determinate funzioni pubbliche. Ben diversamente, nell'impianto disegnato dalla Costituzione il significato della strutturazione di una magistratura indipendente può essere colto solo ponendola primariamente in connessione con la necessità di una piena ed effettiva garanzia dei diritti e degli interessi che le norme dell'ordinamento (a partire da quelle costituzionali) proteggono, sul piano sia individuale che collettivo. Il senso garantistico della riserva di giurisdizione, ad esempio, deperirebbe enormemente se essa non fosse assistita dalla garanzia dell'indipendenza, idonea ad assicurare un esercizio della funzione realmente contraddistinto da terzietà. Acquisisce carattere emblematico, in questo ordine di idee, la soggezione del giudice soltanto alla legge, disposta dall'art. 101, secondo comma, Cost. Se, infatti, anche da tale prescrizione deve trarsi una conferma del principio di indipendenza, allo stesso tempo essa ne fissa il confine (...), sostanzialmente individuando nella legge il limite e la ragion d'essere dell'indipendenza stessa". In questa prospettiva, il principio di indipendenza della magistratura, al pari di altre garanzie costituzionali (il diritto di difesa; il diritto a non essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge; le garanzie del giusto processo; il divieto di istituire giudici straordinari o speciali), "contribuisce in modo essenziale a determinare il patrimonio di tutele che spettano ai consociati nel loro rapportarsi con l'esercizio delle funzioni giurisdizionali". Il principio personalista, desumibile dall'art. 2 Cost., illumina "funzionalmente il principio di indipendenza della magistratura". Così la sentenza n. 135.

5.2.2. L'individuazione della Regione quale soggetto passivo di un rapporto obbligatorio già facente capo ad un'autorità d'ambito territoriale ottimale (rigetto del ricorso per conflitto tra enti della Regione Calabria proposto in relazione a un'ordinanza della Corte di cassazione)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 26, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il principio di soggezione del giudice alla legge*.

5.2.3. Il divieto di deposito nell'appello tributario delle notifiche dell'atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità, producibili in primo grado

Si veda, in relazione alla sentenza n. 36, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione tributaria – La disciplina dei nuovi istruttori in appello*.

5.2.4. La modifica e la legificazione, confermata con norma interpretativa, della disciplina regolamentare dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali

La sentenza n. 44 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità degli artt. 4-bis del d.l. n. 91 del 2018 e 13, comma 1-bis, del d.l. n. 145 del 2023, censurati, in relazione agli artt. 3, 24, 103, 111, commi primo e secondo, 113, 117, primo comma, Cost. e 6 CEDU, nella parte in cui, mediante novazione della fonte e sua interpretazione autentica, modificano la disciplina dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali introducendo lo "scalino preferenziale" a favore di una quota degli operatori in graduatoria. Le disposizioni non violano il principio di ragionevolezza e non interferiscono con il giudicato poiché non realizza un intervento retroattivo di legificazione di una norma regolamentare (l'art. 6, comma 2 del d.P.R. n. 146 del 2017) già annullata dal giudice amministrativo. La novazione della fonte è avvenuta non già ad opera dell'art. 13, comma 1-bis, del d.l. n. 145 del 2023, ma dell'art. 4-bis del d.l. n. 91 del 2018, quando la norma regolamentare non era stata ancora annullata, e il successivo giudicato formatosi sulle sentenze del Consiglio di Stato del 2022 ha esclusivamente riguardato l'illegittimità della norma regolamentare sino alla sua avvenuta legificazione. L'art. 4-bis, inoltre, non avendo natura retroattiva, non ha condizionato i giudizi pendenti alla sua entrata in vigore, relativi alle precedenti graduatorie per gli anni 2016 e 2017, che sono stati definiti alla luce del quadro regolamentare dettato dal d.P.R. n. 146 del 2017. La disposizione interpretativa è volta a superare un'ambiguità del dato normativo e individuare un significato più aderente alla originaria volontà del legislatore, imponendo all'interprete un senso della disposizione interpretata più plausibile, in un contesto in cui il dubbio interpretativo e la presenza di un quadro giurisprudenziale non definito escludono la sussistenza di un affidamento qualificato delle parti sull'interpretazione contraria a quella prescelta. Né rileva che la disposizione sia intervenuta a circa cinque anni di distanza dall'entrata in vigore della norma

interpretata perché tale indice sintomatico del distorto uso della funzione legislativa appare secondario rispetto a quello della presenza o meno di un quadro giurisprudenziale consolidato (sentenza n. 4 del 2024). Peraltro, sono stati ritenuti non irragionevoli interventi legislativi interpretativi verificatisi a distanza temporale anche significativamente maggiore (sentenza n. 184 del 2024).

5.2.5. *L'inapplicabilità della garanzia della continuità del rapporto di lavoro alla cessione del lotto aviation di Alitalia, società in amministrazione straordinaria, a ITA Airways*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 99, l'analoga voce in *I rapporti economici – Il lavoro*.

5.3. *L'organizzazione giudiziaria*

5.3.1. *Il divieto di istituire giudici speciali nonché di snaturare le materie attribuite alle giurisdizioni speciali preesistenti alla Costituzione*

“L'art. 102, secondo comma, Cost. vieta l'istituzione di giudici speciali diversi da quelli espressamente nominati nella Carta costituzionale e la VI disposizione transitoria e finale della Costituzione – a integrazione della disciplina posta dal citato art. 102 Cost. – impone l'obbligo di effettuare la revisione degli organi speciali di giurisdizione preesistenti (salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari) entro il termine ordinatorio di cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione” (sentenza n. 39 del 2010; ordinanza n. 144 del 1998). In proposito, “il legislatore ordinario – nel modificare la disciplina di tali organi giurisdizionali, sia in sede di prima revisione sia successivamente – incontra il duplice limite costituzionale di non snaturare (come elemento essenziale e caratterizzante la giurisdizione speciale) le materie attribuite a dette giurisdizioni e di assicurare la loro conformità a Costituzione”. Così la sentenza n. 124.

5.3.2. *Lo spostamento della competenza a conoscere della domanda di convalida del provvedimento del questore che dispone o proroga il trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale dal tribunale, sede delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, alla corte d'appello in composizione monocratica*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 205, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il principio del giudice naturale precostituito per legge*.

5.4. *I magistrati*

5.4.1. *Il trattamento economico quale presidio dell'autonomia e indipendenza della magistratura, necessarie a garantire pienamente ed effettivamente diritti e interessi protetti dall'ordinamento (l'ammissibilità di deroghe solo temporanee ed eccezionali)*

La sentenza n. 135 ha chiarito che “la retribuzione dei magistrati è composta dal trattamento retributivo, fissato su base tabellare in ragione dell'anzianità di servizio, e dalle diverse indennità di funzione, incluse quelle percepite dai magistrati che sono eletti o che partecipano di diritto ai cosiddetti organi di governo autonomo”. Le indennità di funzione hanno carattere retributivo e, al pari del meccanismo di adeguamento automatico e della retribuzione dei magistrati, “rappresentano guarentigie a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, che ammettono deroghe solo in via temporanea ed eccezionale” (sentenze nn. 223 del 2012, 42 del 1993, 238 del 1990, 1 del 1978). La disciplina della retribuzione “ha la finalità di evitare il mero arbitrio di un potere sull'altro e il precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati (...) va salvaguardato anche sotto il profilo economico (...) evitando tra l'altro che i magistrati siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti degli altri poteri”; tali principi sono confortati dai lavori preparatori della Costituente. Al pari di altre guarentigie costituzionali, il principio di indipendenza “contribuisce in modo essenziale a determinare il patrimonio di tutele che spettano ai consociati nel loro rapportarsi con l'esercizio delle funzioni giurisdizionali”. La disciplina relativa alla retribuzione dei magistrati “non può allora essere sottratta a una valutazione che

tenga conto delle proiezioni ordinamentali del principio costituzionale di indipendenza (...), dal momento che il profilo economico difficilmente potrebbe essere considerato avulso, sullo stesso piano normativo, da una congrua ed effettiva garanzia della posizione di indipendenza *tout court*”.

5.4.2. Le guarentigie economiche nel diritto comparato e internazionale

La sentenza n. 135 ha sottolineato come “le guarentigie economiche abbiano avuto e abbiano tuttora una larga diffusione nel diritto comparato. Esse hanno trovato una specifica emersione sin dalla nascita del costituzionalismo, essendo già prevista nel 1787 dalla Costituzione degli Stati Uniti d’America, all’articolo III, sezione 1, la clausola che i giudici debbono godere di ‘*a compensation, which shall not be diminished during their continuance in office*’. La Corte Suprema degli Stati Uniti si è più volte espressa sulla richiamata ‘*compensation clause*’, includendo l’aspetto retributivo tra le garanzie a tutela della autonomia e dell’indipendenza della magistratura (così *United States v. Will*, 449 U.S. 200 [1980], *O’Malley v. Woodrough*, 307 U.S. 277 [1939], *Miles v. Graham*, 268 U.S. 501 [1925], *Evans v. Gore*, 253 U.S. 245 [1920]). Corti costituzionali o supreme di altri Paesi hanno espresso principi analoghi, sempre a tutela dell’indipendenza e dell’autonomia della magistratura, nonché in ossequio al principio di separazione dei poteri” (a titolo esemplificativo, il Tribunale costituzionale federale tedesco ha dato risalto al nesso tra l’esigenza di un’adeguata retribuzione e la tutela costituzionalmente garantita dell’indipendenza del giudice: pronuncia 5 maggio 2015, BVerfGE 139, 64; la Corte dei conti greca, con la sentenza n. 4327 del 2014, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale delle norme che prevedevano tagli retroattivi agli stipendi e alle pensioni dei giudici; la Corte costituzionale della Repubblica ceca ha ritenuto costituzionalmente illegittime le norme che, pure a seguito dell’emergenza epidemiologica da COVID-19, hanno prorogato il blocco degli stipendi ai magistrati, senza giustificazioni in termini di necessità e proporzionalità: Pl. ÚS, 5/2024, 15/2022, 28/13, 12/10, 13/08, Pl. ÚS 34/04). Gli stessi principi si rinvencono in dichiarazioni o risoluzioni internazionali (a titolo di esempio, i *Basic Principles on the Independence of the Judiciary* dell’ONU del 1985 e la *Resolution on the Right to a Fair Trial and legal Assistance in Africa*, adottata dall’*African Commission on Human and People’s Rights* nel 1999).

5.4.3. La (illegittima) quantificazione del limite massimo retributivo nell’importo di 240.000 euro lordi annui, anziché nel trattamento del primo presidente della Corte di cassazione (l’efficacia ex nunc della pronuncia, in ragione del carattere sopravvenuto del vulnus, e il rinvio a un d.P.C.m. da adottarsi previo parere delle competenti commissioni parlamentari)

La sentenza n. 135 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, a decorrere dal giorno successivo alla sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*, per violazione degli artt. 101, secondo comma, 104, primo comma, e 108, secondo comma, Cost., dell’art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, che quantificava il limite massimo retributivo, per i magistrati e per tutti i dipendenti pubblici, nell’importo di 240.000 euro lordi annui, anziché nel trattamento spettante al primo presidente della Corte di cassazione, che rappresenta il parametro per l’individuazione del tetto retributivo con d.P.C.m. da adottarsi previo parere delle competenti commissioni parlamentari. Il tetto retributivo è stato introdotto nel 2011 in una situazione di instabilità finanziaria di eccezionale gravità, indotta da un’allarmante crisi del debito sovrano italiano: tale misura, seppur derogatoria rispetto a molteplici precetti costituzionali, aveva una giustificazione solo se a carattere congiunturale e temporaneo, rispetto ad una situazione del tutto particolare (sentenze nn. 223 del 2012 e 124 del 2017). Peraltro, fino all’approvazione della norma censurata, l’art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011, pur rendendo certo il parametro di riferimento del tetto (la retribuzione del primo presidente della Corte di cassazione), non ne quantificava in maniera rigida la soglia, così salvaguardando il nesso tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro, anche con riguardo alle prestazioni più elevate (sentenza n. 27 del 2022). Di conseguenza, è venuta meno la garanzia della preservazione del trattamento economico assicurato dalla legge, sia nella sua base, sia quanto agli adeguamenti automatici costituzionalmente necessari per proteggerne il potere di acquisto (sentenze nn. 223 del 2012 e 238 del 1990), in quanto solo con l’art. 1, comma 68, della legge n. 234 del 2021 si è introdotto un meccanismo di adeguamento dell’importo del tetto all’inflazione, ma senza recupero della svalutazione pregressa. Tanto premesso, a distanza di oltre un decennio e nell’ambito di un contesto normativo e fattuale del tutto differente, il tetto ha perso definitivamente il requisito della temporaneità richiesto ai fini della sua legittimità costituzionale ed eurolunitaria. La misura, palesando piuttosto la sua natura strutturale (sentenza n. 178 del 2015), è dunque incorsa in un’illegittimità costituzionale

sopravvenuta. Peraltro, introducendo disposizioni derogatorie per specifici soggetti, come quelle a favore dei commissari di Sogin spa e dei dipendenti delle società pubbliche di rilievo strategico, anziché procedere a una revisione complessiva del limite massimo retributivo, il legislatore non solo ha infranto la natura generalissima, ritenuta di importanza dirimente (sentenza n. 124 del 2017), del tetto, ma ne ha confermato irreversibilmente il carattere duraturo, e per nulla transitorio, anche nei confronti dei magistrati. Inoltre, neanche i risparmi di spesa ottenuti giustificavano la misura, come emerge dai dati dell'andamento del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, che non confortano le iniziali attese e aspirazioni del legislatore. Nel settore pubblico non è precluso al legislatore dettare un limite massimo alle retribuzioni e al cumulo tra retribuzioni e pensioni, a condizione che la scelta, volta a bilanciare i diversi interessi coinvolti, non sia manifestamente irragionevole, considerate le criticità che la disciplina può generare in riferimento a plurimi precetti costituzionali (sentenze nn. 128 e 27 del 2022, 124 del 2017). Non a caso, la disposizione censurata aveva superato indenne il controllo di legittimità costituzionale perché si era ritenuto che, alla luce dell'impellente necessità di contenere la spesa per il personale ("un importante aggregato della spesa di parte corrente": sentenza n. 153 del 2015), essa realizzasse un bilanciamento non palesemente incongruo. Tuttavia, in termini percentuali, dal 2011 al 2024, l'incremento del suddetto Fondo in ragione dell'applicazione del tetto, rispetto all'incremento complessivo annuo dello stesso Fondo, non è risultato significativo, attestandosi su valori marginali. A consuntivo, dunque, i risparmi non si potevano più considerare adeguati e proporzionati, in una logica di ragionevole bilanciamento, in relazione ai principi costituzionali che ne venivano sacrificati e considerato che la riduzione del tetto e il mancato adeguamento al tasso di inflazione hanno comportato, dopo il 2014, un sacrificio ancora più elevato di tali principi. Per quanto riguarda l'individuazione del rimedio al *vulnus* accertato (sentenze nn. 78 e 7 del 2025, 208 del 2024), a fronte della scelta legislativa di introdurre una soglia massima per l'intera pubblica amministrazione, il solo modo è quello di incidere sulla quantificazione del tetto. Quest'ultimo deve necessariamente essere commisurato alla retribuzione complessiva del primo presidente della Corte di cassazione, cioè del magistrato in ruolo di livello più elevato, che rappresenta il parametro per l'individuazione del tetto con un d.P.C.m., previo parere delle competenti commissioni parlamentari. Per quanto concerne invece il perimetro soggettivo dell'illegittimità costituzionale della norma, avendo il legislatore adottato una scelta normativa a carattere generale, l'annullamento della disciplina non può che riguardare tutte le categorie assoggettate al tetto. Resta tuttavia ferma la discrezionalità del legislatore nell'adottare soluzioni diverse, anche articolando il tetto retributivo per categorie o incrementando il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato attraverso limiti ai compensi ai pubblici dipendenti provenienti da incarichi privati, a seguito di una valutazione ponderata degli effetti di lungo periodo della disposizione censurata, in un quadro di politiche economiche e sociali in perenne evoluzione (sentenza n. 27 del 2022). Non sarebbe invece percorribile una dichiarazione di illegittimità della norma in relazione soltanto alla categoria dei magistrati, poiché la disciplina che ne deriverebbe non andrebbe esente da aspetti antinomici con norme e principi costituzionali. Stante, infine, la gradualità con la quale si è manifestata la natura strutturale e non temporanea della norma, soltanto ora può considerarsi realmente verificata la sua sopravvenuta illegittimità (sentenza n. 50 del 1989), che va perciò dichiarata solo a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione in *Gazzetta Ufficiale*, senza effetti retroattivi, e senza che ciò mini la rilevanza della questione, che deve essere valutata con riferimento al momento in cui è stata proposta (sentenza n. 10 del 2015). Al fine di garantire l'operatività del limite massimo retributivo senza soluzione di continuità, mediante la scelta normativa più adeguata rinvenibile nell'ordinamento, non si potrà che far riferimento, allo stato, all'ultimo decreto approvato in attuazione dell'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011, ovverosia al d.P.C.m. 23 marzo 2012, come integrato dalla circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 3 del 2014, la quale ha specificato che, per l'anno 2014, il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione era pari a euro 311.658,53.

5.4.4. La magistratura onoraria

5.4.4.1. L'ordinaria destinazione dei magistrati onorari alle funzioni attribuite a giudici singoli e l'eccezionale assegnazione in via di supplenza ai collegi civili e penali del tribunale

La sentenza n. 67 ha rammentato che la sentenza n. 41 del 2021 ha già esaminato l'art. 12 del d.lgs. n. 116 del 2017, ove sono fissate "le condizioni affinché i giudici onorari di pace, inseriti nell'ufficio per il

processo, possano essere eccezionalmente destinati a comporre i collegi civili e penali del tribunale. Si tratta (...) di ipotesi residuali, ammesse solo per situazioni straordinarie e contingenti, allorquando, per la particolare situazione di sofferenza della sede giudiziaria, non è possibile adottare misure organizzative diverse. A tali ipotesi, il richiamato art. 12 affianca la previsione di alcune ipotesi di tassativa esclusione, disponendo che il giudice onorario di pace non può essere destinato, per il settore civile, a comporre i collegi giudicanti dei procedimenti in materia fallimentare e quelli delle sezioni specializzate e, quanto alla competenza nella materia penale, non può comporre i collegi del tribunale del riesame ovvero (...) qualora si proceda per i reati indicati nell'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen.". Con l'introduzione del divieto in esame, il legislatore del 2017 ha corroborato la lettura offerta dalla Corte all'art. 106, secondo comma, Cost., a norma del quale "la nomina di magistrati onorari è ammessa per le sole funzioni attribuite a giudici singoli". "Solo in via del tutto eccezionale, infatti, i magistrati onorari possono essere assegnati ai collegi del tribunale, proprio perché la richiamata previsione costituzionale impone un perimetro invalicabile della magistratura onoraria, identificata nella figura di un giudice monocratico di primo grado, il quale, unicamente a determinate condizioni e in via di supplenza, può anche partecipare allo svolgimento di funzioni collegiali di tribunale". Se, a livello costituzionale, il travalicamento di tale perimetro comporta la violazione dell'art. 106, secondo comma, sul piano della disciplina processuale esso si traduce nel venir meno della legittimazione dell'organo giudicante. Nel processo penale, ai sensi degli artt. 33, comma 1, 178, comma 1, lett. a), e 179 cod. proc. pen., gli atti compiuti dinanzi al collegio formato *contra legem* sono affetti da nullità insanabile. Tanto premesso, la pronuncia ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 del d.lgs. n. 116 del 2017, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 111, commi secondo e quinto, Cost., nella parte in cui non prevede che i verbali di prova acquisiti dinanzi al collegio misto, cioè composto da almeno un giudice onorario di pace, in violazione del divieto ivi stabilito in relazione ai procedimenti per i reati *ex art. 407, comma 2, lett. a), cod. proc. pen.*, sono utilizzabili quando vi sia il consenso delle parti processuali al loro ingresso nel fascicolo del dibattimento. Il rimettente è incorso in *aberratio ictus*, non avendo denunciato le norme del codice di procedura penale che riconnettono la violazione del divieto in esame al venir meno della capacità del giudice (art. 33) e ne fanno discendere la sanzione processuale della nullità insanabile (artt. 178 e 179). Inoltre, avrebbe dovuto constatare l'eccezionalità della previsione che ammette la partecipazione dei magistrati onorari ai collegi giudicanti del tribunale e interrogarsi sull'effettiva idoneità del collegio formato in violazione dell'art. 12 citato a rendere il giudizio e a essere considerato titolare della funzione giurisdizionale (sentenza n. 419 del 1998): ciò anche nella considerazione del "fondamento costituzionale del regime di nullità insanabile che assurge a presidio del perimetro invalicabile della magistratura onoraria, secondo i dettami dell'art. 106, secondo comma".

5.4.4.2. La (illegittima) limitazione decennale della rilevanza del titolo dell'anzianità professionale ai fini dell'accesso alla magistratura onoraria

Si veda, in relazione alla sentenza n. 213, l'analoga voce in *La funzione normativa – La delegazione legislativa – Conformità/non conformità ai principi e criteri direttivi (casi)*.

5.5. Gli ausiliari del giudice

5.5.1. Riferimenti giurisprudenziali in materia di compensi (la connotazione pubblicistica del servizio reso; l'esigenza di un'adeguata proporzionalità tra i valori tabellari e le corrispondenti tariffe libero-professionali)

La sentenza n. 16 ha rammentato le occasioni in cui la Corte si è pronunciata sull'adeguatezza dei compensi degli ausiliari del giudice per l'attività svolta nel processo. La materia degli onorari "non è stata mai disgiunta dalla connotazione pubblicistica del servizio reso, in considerazione della relazione funzionale che, attraverso l'atto di designazione, si instaura tra l'ausiliario del magistrato e l'ufficio giudiziario e che costituisce un *munus publicum*" (sentenze nn. 102 del 2021 e 88 del 1970), "dal cui utile svolgimento sorge un diritto al compenso" (sentenza n. 166 del 2022). Tuttavia, è stata avvertita "l'esigenza di garantire un rapporto di proporzionalità tra i valori tabellari dei compensi e le corrispondenti tariffe libero-professionali, in modo da scongiurare l'esito per cui la riduzione, applicata in ragione dell'indole pubblicistica dell'istituto, finisse per svilire il valore dell'impegno assicurato dal

professionista incaricato (sentenza n. 192 del 2015)”. È stato così gradualmente rilevato “l’aspetto critico della decurtazione degli onorari dell’ausiliare, in una misura tale da sacrificare oltremodo, alle esigenze pubblicistiche del processo e alla necessità di ridurne i costi, l’entità dei compensi spettanti al perito, consulente tecnico, interprete e traduttore”. Quello che veniva definito, nelle più risalenti affermazioni giurisprudenziali, come “il deplorabile inadempimento” (sentenza n. 41 del 1996) “delle pubbliche autorità preposte all’aggiornamento dei compensi degli ausiliari è divenuto, nel tempo, dato caratterizzante della materia” (sentenza n. 192 del 2015), “entrando nell’ambito di valutazione proprio del giudizio di legittimità costituzionale alla luce del canone della ragionevolezza (salve le ipotesi nelle quali ad essere denunciata sia stata, piuttosto che la norma che prevedeva i compensi, l’inerzia dell’amministrazione nell’aggiornamento degli stessi, sanzionabile in altra sede: sentenza n. 89 del 2020)”. Inizialmente, la Corte si era limitata “a formulare un ampio auspicio al legislatore perché desse ingresso a norme migliori” (sentenza n. 41 del 1996), “nel rilievo della insufficienza di una disciplina chiamata ad assicurare la congruenza dei livelli di remunerazione degli ausiliari del giudice rispetto al costo della vita. Successivamente, in un quadro ordinamentale di ormai sistematica omissione, ad opera dell’autorità preposta, dell’onere di adeguamento triennale dei compensi degli ausiliari, pur introdotto proprio tenendo conto degli auspici formulati nella precedente giurisprudenza costituzionale dalla legge n. 319 del 1980” (sentenza n. 88 del 1970; ordinanze nn. 102 del 1980 e 69 del 1979), la Corte “è intervenuta, nei termini propri del sindacato che ad essa compete, per contrastare il progressivo e ingiustificato impoverimento della remunerazione degli ausiliari”. La sentenza n. 192 del 2015 ha ritenuto manifestamente irragionevole la scelta legislativa che, nel processo penale, ove sia intervenuta l’ammissione dell’imputato al patrocinio a spese dello Stato, non esclude che sia operata la diminuzione di un terzo degli importi spettanti all’ausiliario del magistrato, sancita dall’art. 106-*bis* d.P.R. n. 115 del 2002, in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell’art. 54 dello stesso d.P.R. La sentenza n. 178 del 2017 ha esteso gli effetti della precedente pronuncia alla liquidazione, a carico dell’erario, degli onorari al consulente tecnico di parte nel processo penale. La sentenza n. 166 del 2022 ha ravvisato i medesimi profili di manifesta irragionevolezza sul fronte del processo civile e ha dichiarato illegittimo l’art. 130 del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non esclude che sia operata la riduzione della metà degli importi spettanti all’ausiliario del magistrato, prevista nei procedimenti in cui vi sia ammissione al patrocinio dello Stato, in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma del citato art. 54. “La *ratio* che sorregge le indicate pronunce è quella di impedire il definitivo consolidamento di un sistema che suggelli l’assoluta e definitiva sproporzione tra onorari liquidabili all’ausiliare e principi di equa remunerazione del suo lavoro, nella necessità di preservare l’elementare consistenza in rapporto alle variazioni del costo della vita (...) della base tariffaria dei compensi degli ausiliari”. Il dispositivo delle sentenze nn. 192 del 2015 e 178 del 2017 “sottende un’enunciazione di portata generale che (...) trascende la ragione contingente che ha dato occasione allo scrutinio di irragionevolezza e che è identificabile nella obsolescenza degli importi tabellari”.

5.5.2. La (illegittima) previsione della liquidazione, per le vacanze successive, di un onorario inferiore a quello stabilito per la prima di esse

La sentenza n. 16 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 3, primo comma, Cost., dell’art. 4, secondo comma, della legge n. 319 del 1980 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell’autorità giudiziaria) nella parte in cui disponeva la liquidazione, per le vacanze successive, di un onorario inferiore a quello stabilito per la prima di esse. Sulla base dei principi affermati in relazione al sistema tabellare e trasposti alla materia delle prestazioni remunerate “a tempo”, la Corte ha ravvisato la manifesta irragionevolezza della norma censurata che imponeva “una rilevante diversificazione dei compensi legati al susseguirsi delle vacanze” (unità di misura pari a due ore di impegno del professionista), “peraltro già scarsamente remunerate”. I risalenti lavori preparatori sull’art. 4 rivelavano “la volontà del legislatore di approntare un più efficace meccanismo di remunerazione degli ausiliari del giudice, nell’avvertita insufficienza di quello previgente”, ancorato alle vacanze “mantenute in limiti (...) meramente risibili ed agli onorari pur essi limitati a misura quasi simbolica”. Il significativo scarto tra la prima vacanza e le successive (quale che ne fosse, in origine, il fondamento) accentuava “l’assoluta sproporzione tra l’entità del compenso da riconoscersi all’ausiliare e il valore della sua prestazione”. Inoltre, l’assoluta sproporzione ridondava “in manifesta irragionevolezza rispetto al pur legittimo scopo perseguito di contenimento dei costi del processo”, in quanto trascurava “l’esigenza primaria – che, invece, ha caratterizzato la legislazione di

riferimento sino alla legge n. 1426 del 1956, la quale ancora distingueva gli onorari a tempo avendo riguardo al titolo di studio dell'ausiliare del magistrato – di una prestazione qualitativamente adeguata rispetto all'importanza del *munus publicum* conferito”. Peraltro, l'istituto della vacanza “non è più normato nella novellata disciplina degli onorari a tempo”, ormai interamente affidata dal d.P.R. n. 115 del 2002, insieme a quella degli onorari fissi e variabili, alla previsione tabellare. La costituzione presso il Ministero della giustizia, in data 4 dicembre 2023, della Commissione per la rideterminazione della misura degli onorari fissi, variabili e a tempo, degli ausiliari del magistrato nel processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario, e la pendenza dei relativi lavori, costituiscono un'occasione per riflettere sull'utilità di una distinzione, all'interno delle riordinate tabelle di liquidazione dei compensi, tra la prima e le ore successive (art. 50, comma 3, del citato d.P.R.), che, prevista come solo eventuale dal legislatore, “rischia di riproporre, in caso di mancato tempestivo aggiornamento dei valori tabellari ai mutamenti del costo della vita, le deviazioni applicative” stigmatizzate dalla Corte.

6. La Corte dei conti

6.1. La legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale

La sentenza n. **189** ha ribadito che “la Corte dei conti, sezione regionale di controllo, è legittimata a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle leggi che la stessa debba applicare nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni, in relazione a profili che abbiano una incidenza, diretta o mediata, sugli equilibri di bilancio” (sentenze nn. 165 del 2025 e 39 del 2024) “e dunque, rispetto a disposizioni lesive sia dei principi che direttamente tutelano l'equilibrio di bilancio e la corretta gestione finanziaria (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.), sia di quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e regioni, allorché si configuri una correlazione funzionale (sentenza n. 253 del 2022) fra la lesione del parametro concernente la competenza e la violazione degli stessi parametri finanziari” (sentenza n. 185 del 2024).

Sul punto si veda anche la sentenza n. **165** (ove sono citate le sentenze nn. 59 del 2024 e 89 del 2023).

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. L'organizzazione delle Regioni

1.1. Gli organi regionali

1.1.1. L'evoluzione della forma di governo dall'originario modello parlamentare a preminenza assembleare all'attuale assetto incentrato sull'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta

La sentenza n. 64 ha rammentato che “l'originaria architettura costituzionale prevedeva per le regioni a statuto ordinario una forma di governo parlamentare a preminenza assembleare, che, nel tempo, aveva ingenerato elevati livelli di instabilità degli esecutivi regionali”. Per ovviare a ciò, il legislatore ha dapprima riformato il sistema elettorale, introducendo, con la legge n. 43 del 1995, un premio di maggioranza. A distanza di pochi anni è poi intervenuta la legge costituzionale n. 1 del 1999. “Essa, da un lato, ha conferito maggiore autonomia statutaria alle regioni. Allo statuto, infatti, il novellato art. 123, primo comma, Cost. rimette la determinazione della forma di governo, oltre che dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della regione, con il solo limite della armonia con la Costituzione”. Dall'altro lato, la legge costituzionale, “proprio al fine di porre rimedio alla instabilità nella gestione politica delle Regioni (sentenza n. 2 del 2004) e quindi di garantire la relativa governabilità, ha delineato una specifica forma di governo”. Quest'ultima è stata imposta alle Regioni ordinarie in via transitoria, fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti e delle nuove leggi elettorali, e sostanzialmente proposta a regime come normale (sentenze nn. 372 del 2004 e 203 del 2023), ferma restando la libertà delle Regioni di sceglierla o meno in sede statutaria. La forma di governo in questione – confermata dagli statuti di tutte le Regioni ordinarie – prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta e l'attribuzione al medesimo di ampi poteri. Il modello costituzionale, infatti, si caratterizza: “a) per il potere del Presidente di nominare o revocare i componenti della Giunta (art. 122, quinto comma, Cost.), scegliendoli anche al di fuori del Consiglio regionale; b) per il principio *aut simul stabunt aut simul cadent*, ossia per un meccanismo che lega il destino del Consiglio regionale a quello del Presidente della Giunta e viceversa, e che si articola, da un lato, nella regola secondo cui la perdita della carica da parte del secondo (per dimissioni volontarie, rimozione, impedimento permanente o morte) comporta lo scioglimento del primo e il ritorno alle urne (art. 126, terzo comma, Cost.) e, dall'altro, nella regola per cui il Consiglio, per rimuovere il Presidente della Giunta (e quest'ultima), può solo approvare, a maggioranza assoluta, una mozione di sfiducia, ovvero passare per le dimissioni contestuali della maggioranza dei propri eletti (art. 126, commi secondo e terzo, Cost.), con la conseguenza necessaria, anche in questi casi, dello scioglimento del medesimo Consiglio e del ritorno alle urne; c) correlativamente, per l'assenza di un rapporto di fiducia diretto tra i due organi, sostituito da un rapporto di non sfiducia”. Peraltro, “una volta scelta la forma di governo predisposta dalla Costituzione, le regioni ordinarie non possono incidere sui ricordati suoi tratti fondamentali” (sentenze nn. 203 del 2023, 12 del 2006, 2 del 2004, 304 del 2002). Il riformato art. 122, primo comma, Cost. ha previsto una competenza legislativa concorrente nelle materie “sistema di elezione” e “casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali”. Tali materie sono disciplinate “con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

1.1.2. La nozione (ristretta) di forma di governo riferita alle Regioni ordinarie, non comprensiva della materia elettorale (il differente disegno delle autonomie speciali)

La sentenza n. 64 ha precisato che “la nozione di forma di governo fatta propria dall'art. 123 Cost. è una nozione ristretta alla immediata definizione dei rapporti tra gli organi politici della regione, dalla quale esula la materia elettorale in senso lato, ricomprensiva del regime delle limitazioni al diritto di elettorato passivo. Tale scelta del legislatore costituzionale, del resto, ben si comprende, ove si consideri

che anche queste ultime, in quanto destinate a essere tracciate secondo un delicato punto di equilibrio con il diritto di elettorato attivo e gli interessi riconducibili alla genuinità della competizione elettorale e alla generale democraticità delle istituzioni, abbisognano di una regolamentazione ispirata a principi unitari”. Una differente soluzione non può fondarsi sulla circostanza che lo statuto siciliano, come modificato dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, ricomprende nelle disposizioni relative al Presidente della Regione eletto a suffragio universale e diretto il divieto del terzo mandato consecutivo. “Il disegno delle autonomie speciali, definito da statuti dotati di rango costituzionale, è diverso da quello delle regioni ordinarie e il nesso tra forma di governo e materia elettorale è molto più stringente, non essendovi per le prime la competenza legislativa concorrente dello Stato delineata in Costituzione per le regioni ordinarie”. Né rileva in contrario la sentenza n. 2 del 2004, che non ha preso posizione sulla riconducibilità del divieto del terzo mandato consecutivo alla materia dell’ineleggibilità di cui all’art. 122, primo comma, Cost., ovvero all’ambito della forma di governo, oggetto di riserva statutaria. “L’illegittimità costituzionale in via consequenziale della disposizione dello statuto calabrese che quel divieto poneva è stata pronunciata in ragione del ravvisato stretto collegamento tra esso e la peculiare forma di elezione diretta del Presidente e del vice Presidente ivi congegnata, il che, se conferma la connessione tra tali aspetti, non comprova, più in generale, che anche il primo attenga alla forma di governo”.

1.1.3. Il riparto di competenza nella disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità

La sentenza n. 131 ha rammentato che la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha modificato l’art. 122 Cost., prevedendo, tra l’altro, che “i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi”. A seguito della riforma, pertanto, “l’art. 122 Cost. affida la disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali alla competenza legislativa concorrente delle regioni ordinarie che la esercitano nel rispetto dei principi fondamentali della materia dettati dalla legislazione statale” (sentenza n. 134 del 2018). “In attuazione della novella costituzionale, lo Stato ha adottato la legge n. 165 del 2004, con cui si è posta in essere la disciplina statale di cornice, relativa, tra l’altro, alle cause di ineleggibilità ed incompatibilità, lasciando ampio spazio, salvo talune ipotesi più analitiche, ad una articolazione, da parte del legislatore regionale, delle concrete fattispecie rilevanti: esse, man mano che le Regioni ordinarie legifereranno, sono destinate a trovare applicazione in luogo di quanto previsto dalla legge n. 154 del 1981, che continua nel frattempo a spiegare efficacia, in virtù del principio di continuità dell’ordinamento giuridico” (sentenza n. 143 del 2010; ordinanze nn. 223 del 2003 e 383 del 2002).

1.2. Il Presidente della Giunta regionale

1.2.1. Il divieto del terzo mandato consecutivo

1.2.1.1. La riconducibilità alle cause di ineleggibilità, oggetto della disciplina statale di principio (la funzione di temperamento di sistema all’elezione diretta e di bilanciamento del diritto di elettorato passivo con i principi di par condicio tra i candidati e di libertà del voto)

La sentenza n. 64 ha chiarito che il divieto del terzo mandato consecutivo non attiene alla forma di governo, rimessa all’autonomia statutaria, ai sensi dell’art. 123, primo comma, Cost., bensì alla materia di competenza legislativa concorrente dell’ineleggibilità di cui all’art. 122, primo comma, Cost. “In un contesto teorico in cui notoriamente la forma di governo e la materia elettorale costituiscono, dal punto di vista concettuale, materie dai confini molto labili (sentenza n. 2 del 2004) e intimamente connesse, quello che conta è la ricostruzione del loro effettivo perimetro delineato in Costituzione dalla riforma del 1999”. In primo luogo, il divieto del terzo mandato consecutivo, sin dalla sua introduzione per i sindaci (legge n. 81 del 1993), è stato formulato in termini di “ineleggibilità”. Solo a seguito delle recenti modifiche apportate dalla legge n. 35 del 2022 all’art. 51 TUEL si è fatto riferimento all’incandidabilità. Conformemente al dato testuale, la giurisprudenza di legittimità ha sempre definito quella relativa ai sindaci come una causa di ineleggibilità originaria. Inoltre, tra le classiche cause di ineleggibilità e quella in esame sussiste identità di *ratio*. Infatti, “le prime sono funzionali a garantire la parità di accesso alle

cariche pubbliche e la pienezza della libertà di voto, essendo volte, in particolare, a evitare che quest'ultima venga condizionata da *captatio benevolentiae* o *metus publicae potestatis*" (sentenze nn. 283 e 257 del 2010, 217 e 84 del 2006). "Tale *ratio* sorregge anche il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale, che (...) funge da temperamento di sistema all'elezione diretta ed è idoneo a bilanciare il diritto di elettorato passivo con i principi della effettiva *par condicio* tra i candidati, della libertà di voto dei singoli elettori e della genuinità complessiva della competizione elettorale". Pertanto, la locuzione "casi di ineleggibilità" del Presidente della Giunta utilizzata dall'art. 122, primo comma, Cost. ricomprende anche il divieto del terzo mandato consecutivo. "È vero che l'istituto in esame opera come le cause di incandidabilità e non come quelle di ineleggibilità. Come per le prime, infatti, la condizione ostativa all'elezione del Presidente (...) che abbia già svolto due mandati consecutivi non è eliminabile dall'interessato", mentre "le cause di ineleggibilità sono rimovibili" qualora gli interessati cessino tempestivamente dalle attività o dalle funzioni che le determinano. Tale aspetto operativo "appare tuttavia recessivo rispetto all'elemento finalistico sopra ricordato e alla nozione storica dell'ineleggibilità dovuta allo svolgimento di pregressi mandati, per come emersa in via legislativa e consolidatasi in via giurisprudenziale". La sentenza n. 188 del 2011 ha osservato che "gli artt. 122 e 123 Cost. prevedono un complesso riparto della materia elettorale tra le diverse fonti normative statali e regionali (sentenza n. 2 del 2004). In particolare, l'art. 122, quinto comma, stabilisce che il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto, salvo che lo statuto disponga diversamente; l'art. 123, primo comma, prevede che rientri nella competenza statutaria la forma di governo regionale; l'art. 122, primo comma, dispone che il sistema di elezione sia di competenza del legislatore regionale nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica (sentenza n. 45 del 2011)". Dato questo assetto, "non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di forma di governo, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pariorordinate: anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza". La sentenza n. 151 del 2012 ha affermato che l'espressione "sistema di elezione" utilizzata nell'art. 122, primo comma, Cost. "deve ritenersi comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale. Essa si riferisce, quindi, non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale (sentenza n. 196 del 2003), nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio)". Il medesimo approccio ermeneutico è stato seguito per le limitazioni al diritto di elettorato passivo, ossia ai "casi di ineleggibilità e di incompatibilità" presi in considerazione dall'art. 122, primo comma, Cost. Le sentenze nn. 379 e 378 del 2004 hanno "escluso che l'incompatibilità tra la carica di consigliere regionale e quella di assessore rientri nella forma di governo: pur essendo vero che le scelte in tema di incompatibilità fra incarico di componente della Giunta regionale e di consigliere regionale possono essere originate da opzioni statutarie in tema di forma di governo", il riconoscimento del potere statutario è accompagnato dalla previsione dell'art. 122 Cost., sicché la disciplina dei particolari oggetti a cui esso si riferisce espressamente "sfugge alle determinazioni lasciate all'autonomia statutaria".

1.2.1.2. La (illegittima) previsione della decorrenza del computo dei mandati da quello attualmente in corso di espletamento (norme della Regione Campania)

La sentenza n. 64 ha dichiarato parzialmente illegittimo (limitatamente alle parole "ai fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge"), per violazione dell'art. 122, primo comma, Cost., l'art. 1, comma 1, della legge campana n. 16 del 2024 in quanto – dopo aver stabilito, al primo periodo, che non è immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Giunta regionale chi, allo scadere del secondo mandato, ha già ricoperto ininterrottamente la carica per due mandati consecutivi – faceva decorrere il computo dei mandati da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della legge. Il divieto del terzo mandato consecutivo è stato introdotto con la legge n. 165 del 2004,

attuativa dell'art. 122, primo comma, Cost. e volta a stabilire “i principi fondamentali concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali”, oltre che a regolare la durata degli organi elettivi. La sentenza n. 60 del 2023, concernente la figura del sindaco, ha affermato che “la previsione del numero massimo dei mandati consecutivi – in stretta connessione con l’elezione diretta dell’organo di vertice dell’ente locale, a cui fa da ponderato contraltare – riflette (...) una scelta normativa idonea a inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l’effettiva *par condicio* tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali. Tali ulteriori interessi costituzionali sono destinati ad operare in armonia con il principio presidiato dall’art. 51 Cost., in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale”. Anche il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale “rappresenta un bilanciamento tra contrapposti principi, che è rimesso alla discrezionalità del legislatore statale, il quale (...) lo ha considerato un temperamento di sistema rispetto all’elezione diretta del vertice monocratico, cui fa da ponderato contraltare”. Quanto affermato per i sindaci “vale, *a fortiori*, per i Presidenti di Giunta regionale eletti a suffragio universale e diretto, dato che costoro (...) assommano in sé ampi poteri, sino al punto che in dottrina la relativa forma di governo è anche stata definita *iperpresidenziale*”. La *ratio* del divieto lo rende omogeneo alle cause di ineleggibilità e ascrivibile alla relativa nozione: pertanto, la locuzione “casi di ineleggibilità” del Presidente della Giunta regionale utilizzata dall’art. 122, primo comma, Cost. ricomprende il divieto del terzo mandato consecutivo e la sua disciplina è demandata non già alla competenza statutaria sulla forma di governo, ma alla competenza concorrente in materia elettorale attribuita dalla stessa norma costituzionale. Con l’art. 2, comma 1, lett. f), della legge n. 165 del 2004, il legislatore statale, nell’esercizio dell’indicata competenza concorrente, “ha dettato un principio, quello del divieto del terzo mandato consecutivo, che, al pari di tutti i principi fondamentali nelle materie concorrenti, obbliga le regioni ordinarie a conformarsi nell’esercizio della loro funzione legislativa”. L’obbligatorietà e l’applicazione di un principio fondamentale “non possono essere condizionate dal suo espresso recepimento da parte delle leggi regionali, perché in questo modo si attribuirebbe ai Consigli regionali il potere di impedirne l’operatività, anche per lunghi periodi di tempo”: conseguenza “ancora più intollerabile” per il divieto del terzo mandato consecutivo, configurato come contraltare dell’elezione diretta. La norma statale riveste la natura di principio fondamentale, nonostante il contenuto puntuale, poiché rappresenta una scelta di fondo del legislatore e, come è generalmente proprio di tutti i divieti, “esprime un precetto in sé specifico che per essere applicabile non necessita di alcuna integrazione da parte del legislatore regionale (al quale, pur tuttavia, restano degli spazi interstiziali di regolazione). E tanto si giustifica, sul piano finalistico, in ragione della *ratio* del divieto”. Tuttavia, esso non poteva essere considerato immediatamente operativo sin dall’introduzione poiché il legislatore statale ha espressamente inteso ancorare l’applicazione del principio all’elezione diretta del Presidente della Giunta sulla base della normativa regionale adottata. “Si tratta di un rinvio che si riferisce in termini ampi e generali alla legislazione regionale che in qualche modo si colleghi all’elezione diretta del Presidente (...) e che quindi si estende dal sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi (sentenza n. 151 del 2012) alla regolamentazione del procedimento elettorale, sino a ricomprendere la disciplina delle ineleggibilità e delle incompatibilità. In questo modo, il legislatore statale ha realizzato un compromesso tra due esigenze contrapposte parimenti avvertite durante i lavori preparatori della legge n. 165 del 2004: quella di assicurare un certo grado di autonomia regionale e quella di imporre alle regioni ordinarie di applicare il principio”. Ad ogni modo, siccome “le regioni ordinarie non hanno la facoltà, ma l’obbligo di conformarsi al richiamato principio”, non può ritenersi che il riferimento vada inteso come avente ad oggetto una legge regionale che espressamente recepisca il divieto del terzo mandato consecutivo. “Il rinvio va invece inteso come riferito a tutta la normativa regionale in materia elettorale (e non necessariamente a una normativa regionale che disciplini anche i casi di ineleggibilità), cui si rivolge, del resto, la legge n. 165 del 2004, fissando, in attuazione dell’art. 122, primo comma, Cost., i principi fondamentali che essa deve seguire. Pertanto, con l’adozione delle prime leggi delle regioni ordinarie intervenute in materia elettorale dopo l’entrata in vigore della legge n. 165 del 2004, da un lato, le regioni medesime potevano specificare il principio del divieto del terzo mandato regolamentando gli spazi interstiziali, ad esempio individuando la durata dei mandati rilevanti ai fini del computo, in caso di loro scadenza anticipata. Dall’altro lato, anche in assenza di una disciplina dei menzionati spazi interstiziali

(...), una volta che le regioni ordinarie – nelle quali dopo la riforma costituzionale del 1999 ha sempre operato il sistema dell’elezione diretta del Presidente della Giunta – hanno adottato, anche in modo frammentario, una disciplina legislativa concernente uno dei molteplici aspetti della materia elettorale, il divieto del terzo mandato consecutivo, non richiedendo necessariamente di essere ulteriormente specificato, è divenuto applicabile”. Tale conclusione è coerente con la funzione attribuita al divieto che “costituisce, per scelta del legislatore statale, una componente necessaria del sistema dell’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, al fine di bilanciare il rischio, insito nell’investitura popolare diretta, di spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere. Con la conseguenza che, anche da questa angolazione, l’applicazione del principio non può essere procrastinata e deve essere invece legata al primo esercizio della funzione legislativa in materia elettorale successivo all’entrata in vigore della legge n. 165 del 2004”. Ne consegue che “le suddette leggi regionali e quelle successive non possono, a pena di illegittimità costituzionale, violare il principio in esame, che è ormai parte integrante dei rispettivi ordinamenti”. In Campania il divieto del terzo mandato consecutivo è divenuto operativo con l’entrata in vigore della legge elettorale regionale n. 4 del 2009, la quale non solo non reca alcuna disposizione di deroga (né avrebbe potuto prevederla, perché sarebbe stata altrimenti incostituzionale), ma, all’art. 1, comma 3, contiene un rinvio, in quanto compatibili, “alle altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare, vigenti in materia”. La disposizione impugnata, “che dopo vari anni ha introdotto una specifica deroga escludendo, nella sostanza, la computabilità dei mandati pregressi rispetto a quello in corso e quindi consentendo al Presidente della Giunta regionale uscente che ha già svolto due mandati consecutivi di essere rieletto alle prossime elezioni regionali, si pone, vieppiù, in contrasto con il ricordato principio fondamentale, in violazione dell’art. 122, primo comma, Cost.”. Né rileva che analoghe leggi regionali volte a impedire l’operatività del principio non siano state impugnate dal Governo. Infatti, non solo “l’ammissibilità dell’impugnazione, in termini di tempestività e di sussistenza dell’interesse a ricorrere, deve essere valutata in relazione alle singole leggi”, ma “l’acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate”: ciò “anche in riferimento a leggi di altre regioni”, la cui eventuale illegittimità “ben può essere fatta valere, nei modi previsti dall’ordinamento, in via incidentale”.

1.2.2. L’(illegittima) imposizione della decadenza dalla carica di Presidente della Regione del candidato eletto per riscontrate violazioni delle norme statali sulle spese della campagna elettorale non riconducibili alle ipotesi esplicite di ineleggibilità (accoglimento del ricorso per conflitto tra enti della Regione Sardegna e annullamento in parte qua dell’impugnata ordinanza-ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale)

La sentenza n. 148, nell’accogliere un ricorso per conflitto tra enti promosso dalla Regione Sardegna, ha dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, al Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d’appello di Cagliari, affermare, nella motivazione dell’ordinanza-ingiunzione del 20 dicembre 2024, che “si impone la decadenza dalla carica del candidato eletto” e disporre “la trasmissione della presente ordinanza/ingiunzione al Presidente del Consiglio Regionale per quanto di Sua competenza in ordine all’adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di Presidente della Regione Sardegna”; e, per l’effetto, ha annullato *in parte qua* la predetta ordinanza-ingiunzione. Premesso che il Collegio regionale ha adottato l’atto a seguito della verifica della dichiarazione e del rendiconto delle spese elettorali, depositati da Alessandra Todde, eletta Presidente della Regione in esito alle elezioni del 25 febbraio 2024, il legislatore sardo ha operato un mero richiamo all’istituzione, già avvenuta a livello statale, del Collegio di garanzia operante nel territorio della Sardegna, senza istituire un apposito e diverso organo amministrativo regionale. La scelta di consentire, nel proprio territorio, l’applicazione della legge n. 515 del 1993 regolante la pubblicità e il controllo sulle spese della campagna elettorale regionale è infatti stata compiuta dapprima con l’art. 4 della legge regionale n. 1 del 1994 ed è stata poi confermata, nell’attuale ordinamento regionale caratterizzato dalla contestuale elezione, a suffragio universale e diretto, del Consiglio regionale e del Presidente della Regione, dalla previsione di cui all’art. 22, comma 2, della legge statutaria regionale n. 1 del 2013. Il vincolo della necessaria armonia con la Costituzione orienta la disciplina regionale verso le previsioni dettate dall’art. 122, primo comma, Cost., secondo cui i casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta, nonché dei consiglieri regionali, sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica. Tra essi figura l’art. 2, lett. d), della legge n. 165 del

2004, che attribuisce ai Consigli regionali la competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti e del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto. Tale principio fondamentale vincola la competenza legislativa delle Regioni ordinarie (sentenza n. 64 del 2025) e, in quanto espressivo al contempo di un principio generale dell'ordinamento, non è privo di valenza per la Regione Sardegna, chiamata a esercitare la propria competenza primaria in materia in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (art. 15, secondo comma, dello statuto). In attuazione di quest'ultima norma, la Regione ha disciplinato la materia delle ineleggibilità e incompatibilità con il menzionato art. 22 della legge statutaria n. 1 del 2013, il cui comma 2 ha formato oggetto di interpretazione autentica con riguardo al regime delle sole incompatibilità. Pertanto, quanto ai casi di ineleggibilità, spetta all'interprete farsi carico di intendere correttamente il senso del rinvio alle "leggi statali", sul necessario presupposto che tale rinvio, per l'oggettiva ampiezza che lo caratterizza, necessariamente include non solo le leggi statali dedicate all'ineleggibilità per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, ma anche quelle che regolano la medesima materia quanto ai consigli regionali delle Regioni ordinarie. L'oggettiva ampiezza del rinvio, peraltro, suggerisce che esso intenda richiamare tutte le leggi statali che prevedono cause speciali di ineleggibilità: in queste ipotesi speciali vanno annoverate anche quelle oggetto della legge n. 515 del 1993, valide anche per la Regione Sardegna, pur dotata di autonomia statutaria. Deve allora concludersi che sono applicabili le norme sulle spese della campagna elettorale dettate dagli artt. 7 e 15 della legge n. 515 del 1993, in modo sostanzialmente analogo a quanto aveva già previsto, nella vigenza della vecchia forma di governo regionale, la legge regionale n. 1 del 1994. Nella Regione Sardegna, per scelta da attribuirsi al legislatore regionale statutario, è dunque operante l'intero apparato di controllo chiamato ad assicurare la corretta applicazione del regime sulla pubblicità e sul controllo delle spese elettorali, costruito intorno all'istituzione dei Collegi regionali di garanzia elettorale. Lungi dal venirsi a creare, per la Regione, un vuoto legislativo in ordine alla pubblicità e ai controlli sulle spese dei candidati alle elezioni regionali, deve al contrario riaffermarsi che, proprio grazie al richiamo effettuato dall'art. 22, comma 2, della legge statutaria n. 1 del 2013, sono operativi, anche per le elezioni regionali, gli strumenti che la legge n. 515 del 1993 ha approntato per garantire la genuinità e l'autenticità del formarsi della volontà del corpo elettorale, insieme alla libertà di voto degli elettori. Pertanto, anche i "meccanismi finanziari", da quella legge "presidiati con una serie di controlli e gravati da rigidi moduli procedurali", grazie ai quali è "possibile la divulgazione delle idee e la formazione del consenso" (sentenza n. 387 del 1996), devono ritenersi parte integrante dell'ordinamento elettorale vigente oggi in Sardegna, ivi compresi quelli di cui agli artt. 7 e 15 della legge n. 515 del 1993. Può dunque essere esteso al legislatore statutario sardo del 2013 l'intento, già riconosciuto al legislatore statale del 1993, di "soddisfare molteplici esigenze, come quelle di temperare la divulgazione dei programmi elettorali con la garanzia di una effettiva parità tra gruppi e candidati, di adeguare la propaganda alla logica maggioritaria del nuovo sistema, che implica il rischio di personalizzare la dialettica politica, e di rendere trasparenti i contributi, le spese nonché le situazioni patrimoniali e reddituali relative agli eletti" (sentenza n. 387 del 1996). Le modalità che, nel caso di specie, hanno segnato l'agire del Collegio regionale di garanzia elettorale sono invece difformi dalle previsioni della legge n. 515 del 1993, e non in linea con lo spirito della stessa legge. L'ordinanza-ingiunzione ha infatti ritenuto di rinvenire un'ipotesi decadenziale, imponendola come vincolo per il Consiglio regionale, a fronte di violazioni che, pur gravi, non sono specificamente individuate da tale legge come ipotesi di decadenza (mancata nomina di un mandatario elettorale avente il compito di raccogliere i fondi della campagna elettorale; mancata accensione di un conto corrente unico, dedicato a tutte le operazioni patrimoniali concernenti la campagna elettorale; avvenuta produzione di una dichiarazione sulle spese sostenute, con relativo rendiconto, caratterizzata da diverse non conformità). Conseguentemente, l'ordinanza-ingiunzione è stata annullata *in parte qua*, restando impregiudicata la questione relativa alla possibilità di riqualificazione dei fatti, che è rimessa al giudice civile, competente per il giudizio di opposizione.

1.2.3. La sanzione pecuniaria, confermata in sede giurisdizionale, irrogata al Presidente della Regione eletto per violazioni delle norme statali sulle spese della campagna elettorale (inammissibilità del ricorso per conflitto tra enti della Regione Sardegna)

La sentenza n. 149 ha dichiarato inammissibile, per mancanza del requisito dell'attualità della lesione lamentata, il ricorso per conflitto tra enti, promosso dalla Regione Sardegna nei confronti dello Stato, del

Ministero della giustizia e del Tribunale di Cagliari in relazione alla sentenza n. 848 del 2025, con cui quest'ultimo ha respinto il ricorso di Alessandra Todde – proclamata eletta alla carica di Presidente della Regione in esito alle elezioni regionali del 2024 – contro l'ordinanza-ingiunzione emessa, a suo carico, dal Collegio regionale di garanzia elettorale il 20 dicembre 2024. L'ordinanza-ingiunzione, da intendersi depurata dall'imposizione della decadenza dalla carica di Presidente della Regione del candidato eletto, ridondante in una turbativa dell'autonomia regionale costituzionalmente protetta (sentenza n. 148 del 2025), è stata confermata dal Tribunale di Cagliari quanto alla sanzione pecuniaria irrogata alla ricorrente. Rispetto a tale controversia, e al relativo *thema decidendum*, l'organo consiliare è rimasto estraneo e, pertanto, esso non è vincolato dalle affermazioni, contenute nella sentenza del Tribunale, secondo cui l'accertamento della violazione delle norme in materia di spese elettorali, compiuto dal giudice civile, rimane insindacabile dal Consiglio regionale, quando quest'ultimo assumerà le sue determinazioni sulla decadenza. Tali affermazioni devono essere considerate alla stregua di un *obiter dictum*, prive di carattere decisivo, in quanto la pronuncia si riferisce specificamente al segmento procedimentale che si è svolto dinanzi al Collegio di garanzia elettorale, avente ad oggetto l'accertamento delle violazioni di norme che regolano le spese della campagna elettorale. Non sono interessati altri segmenti procedimentali, rimessi dalla legge alla competenza di organi amministrativi diversi, incardinati presso la Regione. Non è poi, rinvenibile alcun nesso di pregiudizialità o di dipendenza idoneo a legare le affermazioni contenute in sentenza e i poteri del Consiglio regionale, il quale non si è mai ancora formalmente pronunciato sulla vicenda.

1.3. Il servizio sanitario regionale

Si rinvia *infra* alla sezione *L'organizzazione sanitaria in Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute*

2. La funzione legislativa

2.1. Il principio di sussidiarietà come criterio interpretativo idoneo a favorire le ragioni dell'unità o dell'autonomia

“Nel ricostruire il sistema costituzionale dello Stato regionale, occorre tener presente che un principio-guida è quello di sussidiarietà. Esso esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede invece che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione, considerando l'adeguatezza come corrispondenza al modo migliore per realizzare i principi costituzionali” (sentenza n. 192 del 2024). “In relazione alla funzione legislativa, il principio di sussidiarietà non va inteso come strumento per vanificare il riparto costituzionale di competenze, ma come criterio interpretativo che può condurre a favorire le ragioni dell'unità o dell'autonomia: sotto il primo aspetto, la sentenza n. 192 del 2024 ha operato un'interpretazione sistematica dell'art. 116, terzo comma, Cost., utilizzando il principio di sussidiarietà per collegare l'autonomia differenziata al principio di unità, con l'effetto di circoscrivere i possibili conferimenti a specifiche funzioni”; sotto il secondo aspetto, in taluni casi la Corte ha ritenuto che “una determinata disciplina fosse stata validamente adottata dalla regione anche in considerazione di una maggiore adeguatezza a realizzare i principi costituzionali nella situazione specificamente considerata” (sentenze nn. 185 e 16 del 2024). Così la sentenza n. 186.

2.2. Le materie

2.2.1. L'individuazione dell'ambito materiale

2.2.1.1. I criteri teleologico e ontologico (l'irrelevanza di aspetti marginali ed effetti riflessi)

“Al fine della decisione di merito occorre, innanzitutto, stabilire a quale titolo di competenza legislativa sia da ricondurre la disposizione impugnata, che deve essere esaminata, pertanto, secondo la triplice lente (...) relativa all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità” (sentenze nn. 95 del 2024, 78 del 2020, 164 del 2019). Così la sentenza n. 28.

La sentenza n. **200** ha rammentato che occorre individuare la materia cui ricondurre le norme impugnate, “tenendo conto, giusta i criteri enunciati dalla costante giurisprudenza” della Corte, “dell’oggetto, della *ratio* e della finalità delle norme medesime, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente anche l’interesse tutelato” (sentenze nn. 6 del 2023, 193 e 70 del 2022, 104 del 2021, 56 del 2020, 116 del 2019, 108 del 2017, 175 del 2016, 245 del 2015).

In termini simili si è espressa la sentenza n. **62** (ove sono citate le sentenze nn. 94 del 2024 e 267 del 2022)

2.2.1.2. L’identificazione dell’interesse tutelato secondo il criterio di prevalenza

La sentenza n. **84** ha precisato che, “per individuare l’ambito materiale cui afferisce la disposizione impugnata, occorre tener conto della *ratio*, delle finalità perseguite e del suo contenuto, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, in modo da identificare precisamente l’interesse tutelato, secondo il cosiddetto criterio di prevalenza” (sentenze nn. 94 e 26 del 2024, 124 e 6 del 2023).

2.2.2. L’intreccio di competenze statali e regionali

2.2.2.1. L’individuazione dell’ambito materiale prevalente

La sentenza n. **200** ha precisato che, “qualora una normativa intersechi più materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e a quella concorrente (o residuale) delle regioni, occorre individuare l’ambito materiale che deve considerarsi, nei singoli casi, prevalente” (sentenze nn. 44 del 2014, 118 del 2013, 334 del 2010, 237 del 2009, 50 del 2005).

2.2.3. Ambiti materiali non tipizzati

2.2.3.1. Le sanzioni amministrative

Con riguardo al tema delle sanzioni amministrative, la sentenza n. **22** ha ribadito che si tratta di competenza che “non costituisce materia a sé stante, ma accede alle materie sostanziali (...) alle quali le sanzioni si riferiscono, spettando dunque la loro previsione all’ente nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l’atto sanzionabile” (sentenza n. 19 del 2024).

La sentenza n. **158** ha ribadito che le sanzioni amministrative “non costituiscono una materia a sé stante, ma rientrano nella competenza relativa alla materia sostanziale cui accedono” (sentenze nn. 84 del 2019, 148 e 121 del 2018, 271 del 2012, 246 del 2009, 240 del 2007, 384 del 2005, 12 del 2004).

2.3. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)

2.3.1. L’incidenza, nei limiti strettamente necessari, delle competenze trasversali sulle materie attribuite alle Regioni

La sentenza n. **136** ha sottolineato che “materie che assumono, per la loro natura trasversale, carattere prevalente (...) possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano” (sentenze nn. 287 del 2016, 2 del 2014, 291 e 18 del 2012, 150 del 2011, 288 e 52 del 2010, 431, 430 e 401 del 2007, 80 del 2006), “purché la relativa competenza statale si svolga entro i limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta” (sentenza n. 104 del 2021).

2.3.2. La non pervasività della potestà legislativa esclusiva e trasversale, soggetta ai limiti dell’adequazione e della proporzionalità

Secondo la costante giurisprudenza ripresa dalla sentenza n. **59**, “la potestà legislativa esclusiva e trasversale non può essere così pervasiva da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale” (sentenze nn. 56 del 2020 e 98 del 2017) “e il suo esercizio deve rispettare i limiti dell’adequazione e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi” (sentenze nn. 206 del 2024, 56 del 2020, 137 del 2018, 452 e 401 del 2007). “E questi stessi principi sono funzionali anche a delimitare l’estensione dell’ambito materiale della potestà legislativa trasversale”.

2.3.3. Il divieto di novazione delle fonti statali

La sentenza n. **204** ha chiarito che “l’invasione della competenza legislativa statale si rileva già solo in presenza di una novazione delle fonti” (sentenze nn. 239 del 2022, 153 del 2021, 234 del 2017), “che nel tempo sono suscettibili di modificazioni e integrazioni” (sentenza n. 69 del 2024) “secondo le modalità di innovazione dell’ordinamento costituzionalmente previste”.

2.3.4. Il divieto di intrusione del legislatore territoriale nelle materie non trasversali

La sentenza n. **158** ha chiarito che al legislatore regionale e provinciale “è preclusa l’intrusione nelle materie di competenza esclusiva di natura non trasversale, anche al solo fine di riprodurre le (o di rinviare alle) disposizioni statali”, la cui applicabilità, in via generale, permane (sentenze nn. 50 del 2024, 239 e 4 del 2022, 16 del 2021, 40 del 2017, 98 del 2013).

In termini analoghi si è pronunciata la sentenza n. **196**.

2.3.5. “Difesa” (lett. d)

2.3.5.1. La disciplina, di derivazione sovranazionale, dell’approvvigionamento delle materie prime critiche strategiche

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **136**, l’analoga voce in *Tutela della concorrenza*.

2.3.6. “Tutela della concorrenza” (lett. e)

2.3.6.1. L’ampia nozione di concorrenza comprensiva sia delle misure di tutela in senso proprio sia delle misure di promozione

L’ampia nozione di concorrenza *ex art. 117*, secondo comma, lett. e), Cost. “non si declina soltanto come contrasto agli atti e ai comportamenti delle imprese che incidano negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati, ma investe anche la promozione della competizione tra le imprese (sentenza n. 36 del 2024), che mira ad ampliare l’area di libera scelta sia dei cittadini, sia delle imprese (sentenza n. 31 del 2021), eliminando limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza nel mercato)” (sentenza n. 56 del 2020). Così la sentenza n. **62**.

2.3.6.2. L’ambito oggettivo della nozione di concorrenza (interventi regolativi, disciplina antitrust e misure promozionali) e il divieto per le Regioni di limitare o ostacolare il libero ingresso di lavoratori e imprese nel mercato e la competizione tra queste ultime

La sentenza n. **196** ha chiarito che “la nozione di concorrenza, che non può non riflettere quella operante a livello europeo” (sentenza n. 183 del 2024), “comprende interventi regolativi, la disciplina *antitrust* e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza” (sentenza n. 14 del 2004). La tutela della concorrenza “non si declina soltanto come contrasto agli atti e ai comportamenti delle imprese che incidano negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati, ma investe anche la promozione della competizione tra le imprese; promozione che si realizza, in primo luogo, mediante l’eliminazione di limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale” (sentenza n. 36 del 2024). Pertanto, “le regioni, quando adottano leggi che limitano o ostacolano il libero ingresso di lavoratori e imprese nel mercato e la competizione tra queste ultime, incidono direttamente sull’ambito di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza”.

2.3.6.3. La duplice accezione, statica e dinamica, della tutela della concorrenza

La tutela della concorrenza “è vista come una delle leve della politica economica statale e non può pertanto essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, quanto piuttosto anche in quell’accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali (sentenza n. 14 del 2004)”. Così la sentenza n. **136**.

2.3.6.4. La portata generale o trasversale della promozione della concorrenza e l'ammissibilità di discipline regionali in materie di competenza concorrente o residuale che producano effetti marginali o indiretti e non contrastanti con gli obiettivi statali

“Proprio perché la promozione della concorrenza ha una portata generale, o trasversale, ben può accadere che una misura appartenente a una regolamentazione stabilita dalle regioni in materie attribuite alla loro competenza legislativa, concorrente o residuale, si riverberi sulla tutela della concorrenza. Ciò deve ritenersi ammissibile per non vanificare le competenze regionali, 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” (sentenze nn. 274 del 2012 e 430 del 2007). Così la sentenza n. 62 secondo cui, ai fini del sindacato di costituzionalità della censurata norma regionale, “deve valutarsi in che modo e in che misura” i suoi effetti incidono sulla materia della concorrenza.

2.3.6.5. La non pervasività della competenza statale, soggetta ai limiti dell'adequatezza e della proporzionalità

La sentenza n. 163 ha evidenziato che “il riferimento alla tutela della concorrenza non può essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale (sentenza n. 98 del 2017), sicché l'esercizio della competenza legislativa trasversale in materia, quando interseca titoli di potestà regionale, deve rispettare i limiti dell'adequatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi” (sentenze nn. 62 del 2025, 206 del 2024, 56 del 2020). “Il principio di proporzionalità tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quanto più la previsione statale comporti una significativa compressione (...) dell'autonomia regionale (...), richiedendo di valutare se la norma, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi” (sentenze nn. 56 del 2020, 137 del 2018, 272 del 2015). “Innestato nel contesto dei conflitti di attribuzione tra enti, il vaglio di ragionevolezza e di proporzionalità dell'esercizio di competenze legislative trasversali statali traccia la linea di demarcazione che consente di determinare l'eccedenza da tali competenze e l'interferenza con quelle regionali correlate alla specifica materia implicata” (sentenze nn. 255 del 2019, 207 del 2012, 374 del 2007).

In termini simili si è espressa la sentenza n. 62 (ove sono citate le sentenze nn. 452 e 401 del 2007).

2.3.6.6. La riserva allo Stato della definizione del punto di equilibrio tra tutela della concorrenza e tutela di altri interferenti interessi pubblici

La sentenza n. 80 ha sottolineato che “spetta esclusivamente allo Stato (...) definire sul piano legislativo il punto di equilibrio tra la tutela della concorrenza e la tutela di altri interessi pubblici con essa interferenti (...), come quelli sottesi al raggiungimento di obiettivi di politica sociale (...), di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese” (sentenze nn. 4 del 2022, 56 del 2020, 30 del 2016).

2.3.6.7. La riserva allo Stato della definizione dei soggetti abilitati a offrire talune tipologie di servizi

La sentenza n. 62 ha chiarito che “definire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato, sicché tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza” ex art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. (sentenza n. 265 del 2016).

2.3.6.8. Il demanio marittimo

i) La normativa statale sui criteri e sulle modalità di affidamento delle concessioni quale insuperabile limite, ispirato ai principi della libera concorrenza, alle competenze regionali

La sentenza n. 89 ha sottolineato che “la disciplina concernente le concessioni su beni demaniali investe diversi ambiti materiali, alcuni dei quali afferenti alle competenze legislative regionali” (sentenza n. 46 del 2022). Le competenze amministrative per il rilascio delle concessioni sono state conferite alle

Regioni in virtù dell'art. 105, comma 2, lett. l), del d.lgs. n. 112 del 1998 e le relative funzioni sono, di regola, esercitate dai Comuni in forza dell'art. 42 del d.lgs. n. 96 del 1999, nei confronti dei quali le Regioni mantengono poteri di indirizzo (sentenze nn. 161 del 2020 e 221 del 2018). In tale quadro, “i criteri e le modalità di affidamento di tali concessioni debbono essere stabiliti nell’osservanza dei principi della libera concorrenza recati dalla normativa statale e dell’Unione europea, con conseguente loro attrazione nella competenza esclusiva statale” ex art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., che rappresenta “un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze regionali” (sentenze nn. 10 del 2021, 161 del 2020, 86 del 2019, 221, 118 e 109 del 2018). Nondimeno, “il riferimento alla tutela della concorrenza non può ritenersi così pervasivo da impedire alle Regioni, in materia, ogni spazio di intervento espressivo di una correlata competenza (...), purché la normativa regionale non influisca sulle modalità di scelta del contraente e non incida sull’assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali (...), dovendo altrimenti cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato”. Sono state ritenute conformi a Costituzione previsioni regionali non limitative della concorrenza e riconducibili prevalentemente alle competenze regionali (sentenze nn. 206 e 36 del 2024, 109 del 2018, 157 e 40 del 2017). La Corte ha altresì richiamato la nota vicenda delle concessioni demaniali marittime a uso turistico-ricreativo e del “travagliato susseguirsi (...) dei numerosi interventi del legislatore statale sulla durata delle concessioni in scadenza”, nonché delle previsioni regionali che, in attesa del riordino della disciplina statale, hanno regolato la materia. La normativa nazionale “ha dovuto confrontarsi con i vincoli derivanti dai principi comunitari di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento (sentenza n. 109 del 2024), che assumono particolare rilevanza (sentenza n. 222 del 2020) per quanto attiene ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni”. Essi sono declinati dall’art. 12 della direttiva servizi, attuato dall’art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, il quale impone, per le attività economiche caratterizzate dalla scarsità delle risorse naturali (come nel caso delle concessioni demaniali), che la risorsa pubblica sia affidata previo espletamento di una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti adeguate garanzie di imparzialità e trasparenza, come pure che il titolo, da rilasciarsi per una durata limitata adeguata, non preveda procedure di rinnovo automatico né accordi altri vantaggi al prestatore uscente. Non sono mancati tentativi di riforma da parte del legislatore statale, che per due volte è intervenuto con leggi delega (artt. 11, comma 2, della legge n. 217 del 2011 e 4 della legge n. 118 del 2022), rimaste non attuate. Infine, con il d.l. n. 131 del 2024, il legislatore statale ha provveduto a disciplinare direttamente la procedura di affidamento delle concessioni, senza fare più ricorso alla legge delega. Il novellato art. 4 della legge n. 118 del 2022 (“Disposizioni in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive”), stabilisce i termini per l’avvio delle procedure; i contenuti del bando di gara; i criteri di aggiudicazione che l’ente concedente deve applicare; nonché il diritto del concessionario uscente al riconoscimento di un indennizzo, posto a carico del subentrante, corrispondente al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, compresi quelli effettuati in occasione di eventi calamitosi, al netto di ogni misura pubblica di sovvenzione eventualmente percepita e non rimborsata, sulla base di criteri previsti da un apposito decreto ministeriale.

ii) La (illegittima) disciplina delle procedure selettive di affidamento delle concessioni balneari (norme della Regione Toscana)

La sentenza n. 89 ha dichiarato illegittimi, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., gli artt. 1, 2, commi 3 e 4, 3 e 4 della legge toscana n. 30 del 2024 poiché incidavano direttamente sull’assetto concorrenziale del mercato delle concessioni balneari. Più precisamente, l’art. 1 ha individuato i principi e criteri direttivi per lo svolgimento delle procedure selettive di affidamento delle concessioni, codificandoli nel preambolo della legge regionale n. 31 del 2016. Il successivo art. 2, nell’introdurre un criterio di premialità per la valutazione dei concorrenti nonché criteri e modalità per la determinazione dell’indennizzo a favore del concessionario uscente, ha inciso su aspetti fondamentali delle procedure. Così accadeva per il comma 3 dell’art. 2, che attribuiva, nella fase di valutazione delle domande dei concorrenti, “un vantaggio – mediante il riconoscimento di un punteggio ulteriore (un premio, appunto) – al micro, piccolo o medio operatore turistico-balneare, rispetto all’operatore che non rientri in tale dimensione imprenditoriale, così che il primo sia quantomeno, innegabilmente favorito (sentenza n. 221 del 2018) nei confronti del secondo”. Analogamente, il comma 4 era idoneo a creare “un potenziale disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all’affidamento (sentenza n. 157 del 2017) con riguardo ai soggetti diversi dal gestore uscente, sui quali graverà, in caso di aggiudicazione,

l'indennizzo in favore di quest'ultimo". L'art. 3 attribuiva alla Giunta il potere di approvare linee guida per la determinazione dell'indennizzo. In tal modo, la disciplina regionale interferiva evidentemente "con l'assetto concorrenziale del mercato delle concessioni balneari, restringendo il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali" (sentenze nn. 161 del 2020, 221 e 109 del 2018), in violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza. Invero, la Corte ha già escluso che un intervento regionale nel campo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative possa essere consentito in ragione della lamentata situazione di inerzia del legislatore statale (sentenza n. 222 del 2020) o della finalità di tutelare l'affidamento e la certezza del diritto degli operatori locali (sentenze nn. 1 del 2019 e 118 del 2018), ovvero ancora della cedevolezza invertita, "poiché l'intervento che il legislatore regionale può anticipare nell'inerzia del legislatore statale attiene pur sempre (e soltanto) a materie di competenza concorrente". Né la mancanza di una disciplina statale, all'epoca dell'entrata in vigore della legge impugnata, precludeva alle amministrazioni comunali di procedere alla selezione di nuovi concessionari, essendo già enucleabili dall'ordinamento, europeo e nazionale, principi e indicatori normativi utili per indire le gare. La declaratoria d'illegittimità dell'art. 3 ha reso inoperante l'art. 4 che, prevedendo, con norma transitoria, che la Giunta, nel termine di 45 giorni, adeguasse le linee guida di cui alla legge regionale n. 31 del 2016 alle disposizioni caducate, è rimasto privo di autonoma rilevanza e significatività, in quanto disposizione meramente accessoria e strumentale (sentenza n. 127 del 2023).

2.3.6.9. I servizi pubblici locali

i) L'incidenza sulla regolamentazione del servizio di trasporto NCC di una disciplina statale ispirata alla finalità di garantire ai titolari di licenze taxi la disponibilità di un'utenza indifferenziata (i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità)

La sentenza n. 163 ha sottolineato che l'inquadramento della disciplina del servizio di trasporto NCC nell'ambito di competenza riferibile alla materia residuale del trasporto pubblico locale "non esclude la possibilità che lo specifico ambito tematico intersechi discipline finalizzate al perseguimento di finalità concorrenziali, suscettibili di essere attratte dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato, di natura finalistica e trasversale" (sentenza n. 206 del 2024). Nella regolamentazione del servizio di trasporto NCC, "può ben essere implicata la materia «tutela della concorrenza», là dove la disciplina statale persegue l'obiettivo di identificare un punto di equilibrio fra l'esercizio della libera iniziativa economica privata da parte dell'esercente il servizio NCC e la garanzia a favore dei titolari di licenze per taxi di potersi rivolgere a un'utenza indifferenziata. Solo questi ultimi, infatti, sono vincolati a un regime di obbligatorietà della prestazione e al rispetto di tariffe fisse determinate amministrativamente, a tutela dell'interesse pubblico alla capillarità e doverosità del trasporto non di linea a costo contenuto (sentenza n. 56 del 2020). Se, dunque, la materia «tutela della concorrenza» – che l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. declina in chiave funzionale – può intersecare, finanche con interventi di carattere analitico, materie di competenza regionale, compreso il trasporto pubblico locale, cionondimeno, l'esercizio della competenza legislativa statale trasversale non può eccedere i limiti della ragionevolezza e proporzionalità nel perseguimento della finalità che delimita il suo stesso perimetro".

ii) L'affidamento alla Regione della determinazione della tariffa idrica in una misura unica per l'intero servizio del grossista regionale (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 59, l'analogia voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

iii) L'illegittimo divieto per le imprese funebri di esercitare il servizio di NCC mediante ambulanza per il trasporto non urgente e programmabile di pazienti (norme della Regione Calabria)

La sentenza n. 62 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 7, comma 4, della legge calabrese n. 48 del 2019 (come sostituito dalla legge regionale n. 38 del 2023), nella parte in cui vietava alle imprese funebri l'esercizio del servizio di noleggio con conducente di ambulanza per il trasporto non urgente e programmabile di pazienti. Il settore dei servizi di onoranze funebri "non trova, a oggi, una puntuale e autonoma regolamentazione nazionale". La normativa di riferimento è rappresentata dal t.u. leggi sanitarie (r.d. n. 1265 del 1934) e dal regolamento di polizia

mortuaria (d.P.R. n. 285 del 1990), “i quali, tuttavia, non disciplinano l’impresa funebre e la sua attività, bensì altri aspetti legati all’evento morte”. Nella scarsa e risalente cornice normativa statale, numerose Regioni si sono dotate di leggi sui servizi funebri e cimiteriali, al fine di definire l’attività funebre e disciplinarne l’esercizio nonché di prevedere, per le relative imprese, specifici regimi di incompatibilità e divieti allo svolgimento di attività parallele. Tali normative sono state adottate nell’ambito della competenza concorrente in materia di tutela della salute, oltre che, in taluni casi (specie con riguardo alla gestione dei cimiteri o al trasporto funebre), di quella residuale in materia di servizi pubblici locali. Quanto ai servizi funebri, “sussistono infatti evidenti esigenze di igiene e salute pubblica, come peraltro già riconosciuto (...) con riferimento ad alcune disposizioni regionali che, per i piccoli comuni montani, hanno introdotto, al fine di sopperire alla rarefazione dell’offerta, la possibilità di derogare al regime di incompatibilità della gestione del servizio cimiteriale e di quello obitoriale con lo svolgimento dell’attività funebre, fissato dallo stesso legislatore regionale (sentenza n. 274 del 2012)”. La disposizione calabrese – adottata nell’esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, oltre che residuale in tema di servizi pubblici locali – stabiliva per le imprese funebri “una barriera all’ingresso nel mercato del servizio di ambulanza generalmente inteso (vale a dire comprensivo sia del trasporto di soccorso sia del trasporto non urgente e programmabile di pazienti, effettuato mediante servizio di NCC di ambulanza)”. In tal modo, essa andava a conformare un segmento di mercato, interferendo con la tutela della concorrenza. In questa prospettiva, si è reso necessario operare “una distinzione fra il divieto, imposto alle imprese funebri, di esercitare trasporto di soccorso e quello, parimenti imposto, di esercitare servizio di NCC di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile”. Nel caso del trasporto di soccorso, la preclusione fissata dal legislatore regionale è finalizzata primariamente a proteggere la tranquillità e il benessere psicologico di soggetti particolarmente vulnerabili, quali sono coloro che necessitano di cure urgenti, come pure di parenti prossimi o accompagnatori. Essa, pur producendo anche un effetto pro-concorrenziale – identificabile nel mirare a impedire forme di coartazione e pressione indebita esercitabili dalle imprese funebri, ove abilitate a forme di trasporto di soccorso, in quanto operanti in un mercato contiguo –, trova il suo fondamento nella tutela della salute, alla stregua del criterio di prevalenza, applicabile ove risulti evidente l’appartenenza del nucleo essenziale della disciplina a una data materia (sentenza n. 430 del 2007). Diversa conclusione si è tratta per il secondo divieto, relativo al servizio di NCC di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile, giacché i relativi utenti “non si trovano in una condizione di particolare vulnerabilità correlata alla salute propria o di un parente prossimo”. In tal caso, “l’introduzione del divieto in discorso, non mirando alla protezione di un interesse correlato alla tutela della salute o di altro interesse pubblico affidato alla cura della Regione, risulta incidere direttamente, e con effetti tutt’altro che marginali, sulla concorrenza. E ciò in quanto inserisce una barriera alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, influenzando negativamente anche sulla libera scelta dei cittadini, in assenza di ragioni di interesse generale e quindi in violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza”. Il venir meno dell’indicato divieto ha creato, nella restante porzione della previsione regionale, “una disparità di trattamento e uno squilibrio nei confronti dei soggetti che gestiscono servizio di ambulanza, per i quali permanerebbe invece la preclusione, in origine speculare, di esercizio di attività funebre. L’evidente nesso di reciprocità, che lega le due previsioni in una logica unitaria, integra il presupposto del rapporto di chiara consequenzialità con la decisione” (sentenze nn. 65 del 2023 e 175 del 2022) da cui è derivata la dichiarazione di illegittimità consequenziale, per analogo vizio di competenza, del medesimo art. 7, comma 4, anche nella parte in cui vietava l’esercizio di attività funebre ai soggetti che svolgono il solo servizio di NCC con ambulanza per trasporto non urgente e programmabile.

2.3.6.10. I contratti pubblici

i) La disciplina statale quale espressione della duplice competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza (la scelta del contraente) e di ordinamento civile (la conclusione e l’esecuzione del contratto)

La sentenza n. 188 ha ribadito che “le disposizioni del codice dei contratti pubblici che riguardano la scelta del contraente (le procedure di affidamento) sono riconducibili alla tutela della concorrenza” (sentenze nn. 80 del 2025 e 174 del 2024). La disciplina dei contratti pubblici “comprende anche profili essenziali del diritto dei contratti relativi alle fasi di conclusione ed esecuzione dell’appalto” (sentenze nn. 79 del 2023 e 23 del 2022). L’attrazione di una disposizione nell’area del diritto privato “dipende

dall'oggetto e dal contenuto della norma, dalla sua *ratio* e dalla finalità che persegue, mentre non è di per sé dirimente il coinvolgimento di istituti disciplinati dal codice civile. Proprio con riferimento al contratto pubblico d'appalto sono stati ravvisati aspetti di specialità rispetto a quanto previsto dal codice civile, relativi alla fase di stipulazione e di esecuzione del contratto, che non costituiscono tuttavia un ostacolo al riconoscimento della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile" (sentenza n. 132 del 2023). In più occasioni, d'altra parte, la Corte si è occupata di "istituti di diritto privato correlati all'esecuzione del contratto di appalto che assumono rilievo sin dalla fase di gara, in quanto contribuiscono a definire le condizioni di parità di accesso degli operatori economici (sentenza n. 79 del 2023) e sono ispirati a un principio di continuità che deve sussistere lungo l'intera fase procedimentale, dalla predisposizione dei meccanismi di selezione del contraente, all'aggiudicazione del contratto e alla sua esecuzione, a garanzia del fatto che le imprese, nella fase di esecuzione, si mantengano in possesso di requisiti già emersi in condizione di *par condicio* nella fase di gara, spesso proprio con riferimento a obblighi connessi alla tutela dei lavoratori (sentenza n. 44 del 2023)".

ii) Le disposizioni del codice dei contratti pubblici sulla scelta del contraente (il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di dettare una disciplina difforme)

La sentenza n. 80 ha ribadito che "tutte le disposizioni del codice dei contratti pubblici che riguardano la scelta del contraente (le procedure di affidamento) sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale, attuative anche di obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea" (sentenze nn. 174 del 2024, 23 del 2022, 166 del 2019, 263 del 2016, 187 e 36 del 2013, 74 del 2012, 382, 184 e 114 del 2011). Ne consegue che "le regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme". La concorrenza, "che in generale rinviene nell'uniformità di disciplina un valore in sé perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali (sentenza n. 283 del 2009), *a fortiori*, non tollera regole differenziate a livello locale nelle procedure che danno accesso alla stipula dei contratti pubblici".

iii) La (illegittima) previsione del differimento e della limitazione al solo concorrente primo classificato dell'obbligo di dichiarare, a pena di esclusione dalla gara per l'affidamento di un contratto pubblico, i costi della manodopera e della sicurezza (norme della Provincia autonoma di Bolzano)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 80, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano*.

2.3.6.11. La disciplina, di derivazione sovranazionale, dell'approvvigionamento delle materie prime critiche strategiche

La sentenza n. 136 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dalla Regione Sardegna in riferimento agli artt. 3, lett. a), h) e m), 4, lett. a), 6, 14, 46 e 54 dello statuto, 5, 114 e 116 Cost. nonché al principio di leale collaborazione – di numerose disposizioni del d.l. n. 84 del 2024 (artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6; 15, comma 1, lett. b) riguardanti il procedimento di riconoscimento del carattere strategico di un progetto di estrazione, trasformazione o riciclaggio di materie prime critiche strategiche, le procedure di autorizzazione dei progetti riconosciuti strategici, le modalità di avvio delle attività di ricerca delle materie e le modalità di approvazione degli strumenti di pianificazione e programmazione. Il decreto, recante una disciplina uniforme a livello nazionale, ha attuato, nelle more dell'adozione di una disciplina organica, il regolamento n. 2024/1252/UE che "intende garantire l'autosufficienza dell'Unione europea nell'approvvigionamento delle materie prime critiche, per ridurre la dipendenza da Paesi terzi e rafforzare l'autonomia strategica e la resilienza economica, oltre che per assicurare una più efficace gestione o reazione alle crisi, particolarmente necessaria nell'attuale contesto di tensioni geopolitiche". Come altri interventi, il regolamento mira "a perseguire e tutelare la sicurezza dell'Unione, secondo un concetto di sicurezza in rapida e continua evoluzione, che non si esaurisce nella dimensione prettamente difensiva sul piano militare, ma si estende alla dimensione economica, sociale e tecnologica, nella prospettiva di un sistema capace di assolvere alle sue funzioni essenziali in maniera autonoma e autosufficiente. In quest'ottica, la realizzazione dei progetti strategici assume una rilevanza decisiva tale

da richiedere procedure *ad hoc* rapide e uniformi”. Per raggiungere detti obiettivi, il decreto “è volto a stabilire dei criteri uniformi ai fini di una tempestiva e efficace realizzazione dei progetti strategici di estrazione, riciclaggio o trasformazione di materie prime critiche strategiche, ribadendo il ruolo fondamentale delle stesse nella realizzazione della transizione verde e digitale e nella salvaguardia della resilienza economica e dell’autonomia strategica”. La potestà legislativa statale “è stata esercitata in attuazione e nel rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento eurounitario e si sostanzia nell’adozione di norme fondamentali di riforma economico-sociale”, peraltro riconducibili a materie di competenza esclusiva a carattere trasversale. Ferma la diretta applicabilità del regolamento, “la fonte più idonea a darvi attuazione nell’ordinamento interno è un atto legislativo statale, in quanto eventuali interventi regionali limitati ai rispettivi territori rischierebbero di non raggiungere gli obiettivi e perpetrare quell’eterogeneità e difetto di coordinamento che il diritto dell’Unione si propone di eliminare. D’altro canto, i limiti derivanti dall’ordinamento eurounitario operano anche nei confronti delle competenze legislative delle regioni speciali, i cui statuti (...) vincolano l’esercizio della relativa potestà legislativa, anche primaria, al rispetto degli obblighi internazionali”, da intendersi come riferiti anche ai vincoli derivanti dal diritto dell’Unione (sentenza n. 286 del 2005). In secondo luogo, “rispetto alle attribuzioni statutarie, le disposizioni impugnate sono qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale, che lo stesso Statuto pone come limite alla potestà – primaria e ripartita – della Regione” (sentenze nn. 22 del 2025, 112 del 2011, 170 del 2001). Il decreto “presenta un carattere riformatore diretto a incidere nella vita della nostra comunità giuridica, nella misura in cui delinea un sistema di governo per l’approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche considerate strategiche; riguarda un bene della vita economica e sociale di rilevante importanza, dal momento che (...) le materie prime critiche di interesse strategico rivestono un ruolo fondamentale nella realizzazione delle transizioni verde e digitale e sono utilizzate in applicazioni di difesa e aerospaziali e in settori strategici della filiera industriale, come le energie rinnovabili e l’industria digitale; risponde a un interesse unitario che non può subire differenziazioni regionali”. Già la sentenza n. 112 del 2011 ha qualificato come norme fondamentali di riforma economico-sociale alcune disposizioni del d.lgs. n. 22 del 2010 che hanno ad oggetto la gestione e l’utilizzazione delle risorse geotermiche, disciplinandone la ricerca, la coltivazione e l’inserimento nel piano energetico nazionale: esse “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” e, di conseguenza, “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, le norme censurate sono riconducibili a materie di competenza esclusiva statale, quali la tutela della concorrenza, dell’ambiente e dell’ecosistema. Per garantire il corretto funzionamento del mercato interno, il regolamento “appronta una disciplina uniforme sull’approvvigionamento delle materie prime critiche, al fine di evitare che azioni non coordinate da parte degli Stati membri rischino di falsare la concorrenza e di frammentare il mercato”. Le disposizioni del decreto afferiscono, per oggetto, *ratio* e finalità, alla tutela della concorrenza poiché, dettando una disciplina uniforme per l’approvvigionamento delle materie prime critiche strategiche, sono strumentali a garantire il corretto funzionamento del mercato interno. Esse rientrano nell’accezione dinamica di concorrenza poiché “mirano a rafforzare e potenziare l’approvvigionamento delle materie prime critiche di interesse strategico, sia nella fase della mappatura e raccolta delle informazioni geologiche sia nella fase della concreta realizzazione dei progetti strategici, nell’intento di creare le condizioni necessarie per il corretto funzionamento del mercato, con le relative conseguenze sullo sviluppo degli scambi transfrontalieri”. Il decreto riguarda anche la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema. Il ruolo centrale dell’ambiente emerge nitidamente nell’impostazione del regolamento e si riflette nel decreto, nel riferimento al ruolo fondamentale delle materie prime critiche strategiche nell’ambito della transizione verde, nella semplificazione delle procedure di valutazione ambientale nonché nel coinvolgimento, nelle procedure autorizzatorie e nelle attività di programmazione e pianificazione, di soggetti pubblici incardinati presso il Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica o dei quali fanno comunque parte suoi rappresentanti, come il Comitato interministeriale per la transizione ecologica, il punto unico di contatto e il Comitato tecnico per le materie prime critiche e strategiche. I progetti strategici investono anche l’attività di riciclaggio delle materie prime critiche, definita dal diritto dell’Unione come “qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i materiali di rifiuto sono ritrattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per

altri fini” (art. 3, n. 17, della direttiva 2009/98/CE); e “la disciplina dei rifiuti rientra nella materia della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (sentenza n. 21 del 2022)”. Le disposizioni impugnate non eccedono i limiti intrinseci delle competenze trasversali in quanto “riguardano esclusivamente le procedure autorizzatorie e di pianificazione nazionale strumentali alla realizzazione dei progetti riconosciuti strategici dalla Commissione UE, nell’obiettivo di migliorare il funzionamento del mercato interno e realizzare le cosiddette transizioni verde e digitale”. I procedimenti autorizzatori dei progetti che non sono riconosciuti strategici restano regolati dalle ordinarie discipline previste a livello regionale o statale e sono comunque fatte salve le competenze delle Regioni in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro nelle attività estrattive. Per alcuni aspetti, il decreto è riconducibile anche alla materia della difesa, in ragione dell’utilizzo delle materie prime critiche nei settori aerospaziali e della difesa. In definitiva, le disposizioni statali non hanno leso le competenze regionali in quanto “risultano adottate in attuazione del regolamento UE, nel rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario, e, oltre a costituire norme fondamentali di riforma economico-sociale, sono prevalentemente riconducibili a materie trasversali di competenza esclusiva statale”; in considerazione degli interessi unitari in rilievo, se ne impone l’omogenea attuazione su tutto il territorio nazionale. Né è stato violato il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni (sentenze nn. 284 del 2016 e 92 del 2011), essendo contemplate forme di coinvolgimento regionale nel concreto esercizio delle funzioni amministrative.

2.3.6.12. Il testo unico della Regione Toscana in materia di turismo

i) L’(illegittimo) obbligo del direttore tecnico di prestare la propria attività lavorativa, con carattere di continuità ed esclusività, per una sola agenzia di viaggio

La sentenza n. **196** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell’art. 76, comma 4, della legge toscana n. 61 del 2024, che prevedeva l’obbligo del direttore tecnico di prestare la propria attività lavorativa, con carattere di continuità ed esclusività, per una sola agenzia di viaggio. La disposizione introduceva un limite all’attività lavorativa che aveva riflessi anche sulla competizione tra operatori economici del settore, ossia non solo sui singoli direttori tecnici, ma anche sulle agenzie, le quali vedevano limitata la possibilità di rivolgersi ad un più ampio numero di professionisti del settore. Essa, dunque, investiva un profilo rientrante nell’ampia nozione di concorrenza e si traduceva in una scelta che, imponendo un limite alla libertà di iniziativa economica individuale, incideva sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato (sentenza n. 265 del 2016).

ii) La prosecuzione dell’attività delle guide del parco o della riserva naturale già abilitate limitatamente all’area di pertinenza

La sentenza n. **196** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 104, comma 2, primo periodo, della legge toscana n. 61 del 2024, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., nella parte in cui prevede la prosecuzione dell’attività delle guide del parco o della riserva naturale già abilitate limitatamente all’area di pertinenza. Il ricorso muove da un erroneo presupposto derivante dalla non adeguata considerazione dell’assetto normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata. Essa detta una disciplina che, nell’ambito della competenza regionale in materia di turismo e in piena conformità a quanto prescritto dalla legge n. 394 del 1991, è strumento di valorizzazione e promozione delle aree naturali protette, con proprie caratteristiche ambientali, naturali e anche storico-culturali, le quali impongono che la guida del parco sia legata a una determinata area, sull’assunto, non irragionevole, della necessità di una specifica formazione per la valorizzazione di quella particolare area.

2.3.7. “Armonizzazione dei bilanci pubblici” (lett. e)

2.3.7.1. L’illegittimo trasferimento di risorse del Fondo sanitario regionale per sostenere in via generale e indistinta lo svolgimento delle funzioni assegnate all’Agenzia per la protezione dell’ambiente (norme delle Regioni Umbria e Campania)

La sentenza n. **150** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., degli artt. 16, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 9 del 1998 (nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge n. 12 del 2024) e 1 della legge regionale n. 18 del 2022,

nella parte in cui confermava l'applicazione del primo anche nell'esercizio finanziario 2023. Tali norme hanno consentito alla Regione, nell'esercizio di riferimento, di disporre il trasferimento di euro 14.213.516,19 a valere su risorse del Fondo sanitario regionale, volte a sostenere in via generale e indistinta lo svolgimento delle funzioni assegnate all'ARPA. Nello scrutinare analoga disposizione siciliana, la sentenza n. 1 del 2024 ha sottolineato che l'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 richiede alle Regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, "un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario" per "consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di programmazione finanziaria sanitaria". È prevista l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio idonea a garantire separata evidenza delle grandezze ivi tipizzate e sono fissate specifiche regole contabili per il perimetro sanitario, volte a garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria. La disposizione allora censurata, nel prevedere che tutte le spese per il funzionamento dell'Agenzia potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, si poneva in contrasto con il menzionato art. 20 poiché assegnava risorse all'ARPA in maniera indiscriminata, senza distinguere tra quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario. L'assegnazione all'ARPA di funzioni non riferibili esclusivamente alla protezione dell'ambiente e riguardanti anche l'ambito sanitario "non può giustificare il mancato rispetto della citata disciplina statale sul perimetro sanitario, che impone di individuare puntualmente le risorse destinate a garantire i LEA". Anche le denunciate disposizioni umbre assegnavano indiscriminatamente risorse all'ARPA, "senza distinguere tra quelle sanitarie – e, al loro interno, quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA – e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario". L'art. 16, comma 1, della legge n. 9 del 1998, nel testo applicabile *ratione temporis*, aveva istituito per il finanziamento dell'ARPA un capitolo di spesa nel bilancio regionale, alimentato esclusivamente da una quota del Fondo sanitario, per un importo iniziale di 9 miliardi di lire. L'art. 1 della legge n. 18 del 2022, riguardante il bilancio di previsione per il 2023, ha quantificato – in coerenza con il modello generale di finanziamento previsto dal citato art. 16, comma 1 – le somme da assegnare all'ARPA per il 2023, ponendole a carico del Fondo sanitario. Dunque, le disposizioni censurate, prevedendo che tutte le spese per il funzionamento dell'Agenzia potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario, senza differenziare le attività sanitarie da quelle ad esse estranee, hanno violato la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

La sentenza n. 174 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell'art. 22, comma 1, lett. a), della legge della Regione Campania n. 10 del 1998 (nel testo antecedente alle modifiche apportate dalla legge regionale n. 25 del 2024) e del comma 2 dello stesso art. 22, nella parte in cui rinviava alla detta lett. a (nel testo antecedente alle menzionate modifiche), in quanto consentivano il trasferimento indistinto di risorse del Fondo sanitario regionale per finanziare genericamente tutti i compiti assegnati all'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPAC), nella misura determinata, per l'esercizio 2023, dagli stanziamenti di bilancio approvati con la legge regionale n. 19 del 2022. La Corte ha richiamato le considerazioni già svolte nella sentenza n. 1 del 2024 – e confermate dalla sentenza n. 150 del 2025, che ha definito una questione analoga, avente ad oggetto disposizioni umbre – riguardanti la norma interposta di cui all'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011. Essa richiede alle Regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, "un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario", al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio e le risorse indicate negli atti di programmazione finanziaria. Per conseguire tale obiettivo, si prevede l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire "separata evidenza" delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella sezione A) "entrate" (lett. a), indica il finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lett. a) della sezione B) "spesa", la spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA. Per il perimetro sanitario così portato a evidenza, sono fissate specifiche regole contabili, "volte a garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria". La sentenza n. 1 del 2024 ha affermato che la censurata disposizione siciliana, nel prevedere che tutte le spese per il funzionamento della locale agenzia per la protezione dell'ambiente potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, si poneva in contrasto con la norma interposta, poiché, nel testo vigente *ratione temporis*, assegnava risorse all'ARPA in maniera indiscriminata, senza distinguere tra quelle necessarie a garantire le

prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo. L'assegnazione all'ARPA di funzioni non riferibili esclusivamente alla protezione dell'ambiente e riguardanti anche l'ambito sanitario "non può giustificare il mancato rispetto della citata disciplina statale sul perimetro sanitario, che impone di individuare puntualmente le risorse destinate a garantire i LEA". Anche l'art. 22 della denunciata legge campana prevedeva, alla lett. a) del comma 1, nel testo applicabile *ratione temporis*, "una assegnazione indiscriminata di risorse all'ARPAC, senza distinguere tra quelle sanitarie – e, al loro interno, quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA – e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario". Inoltre, il comma 2 dell'art. 22 stabiliva, nel rinviare alla detta lett. a), come determinare annualmente l'entità della quota del Fondo sanitario destinata a finanziare in modo indistinto e generico tutti i compiti assegnati all'Agenzia. Tali disposizioni, prevedendo che tutte le spese per il funzionamento dell'Agenzia potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario, senza differenziare le attività sanitarie da quelle ad esse estranee, e stabilendo altresì che l'ammontare di tali indiscriminate assegnazioni di risorse fosse determinato con la legge di approvazione del bilancio o di sue variazioni, hanno violato la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

2.3.8. "Ordinamento civile" (lett. l)

2.3.8.1. Il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale

La sentenza n. **84** ha rammentato che "il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale costituisce un rapporto privatistico di lavoro autonomo di tipo professionale con la pubblica amministrazione, che si configura in termini di parasubordinazione" (sentenze nn. 124 del 2023, 106 del 2022, 157 del 2019, 186 del 2016). Il rapporto, "inquadabile nella categoria della parasubordinazione, condivide con il lavoro pubblico contrattualizzato l'esigenza di uniformità sottesa all'integrazione tra normativa statale e contrattazione collettiva nazionale, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, sicché la relativa disciplina appartiene all'ordinamento civile", di competenza esclusiva statale, "restando precluso al legislatore regionale di regolamentare in via autonoma il trattamento economico e giuridico del rapporto in convenzionamento".

2.3.8.2. La disciplina statale dei contratti pubblici quale espressione della duplice competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza (la scelta del contraente) e di ordinamento civile (la conclusione e l'esecuzione del contratto)

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **188**, l'analogo voce in *Tutela della concorrenza*.

2.3.8.3. La facoltà delle ASL (prevista fino al 31 dicembre 2024 e poi prorogata sino all'espletamento delle nuove procedure di assegnazione delle sedi e comunque non oltre il 30 giugno 2025) di fornire i ricettari ai medici di medicina generale in quiescenza che abbiano aderito, anche con contratti libero professionali, ai progetti di assistenza primaria e continuità assistenziale attivati per la completa copertura delle cure nelle aree disagiate (norme della Regione Sardegna)

Si veda, in relazione alle sentenze nn. **84** e **177**, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna*.

2.3.8.4. Il testo unico della Regione Toscana in materia di turismo

i) L'obbligo di gestione in forma imprenditoriale delle strutture ricettive turistiche extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione

La sentenza n. **186** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. da 42 a 45 della legge toscana n. 61 del 2024, impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., nella parte in cui prevedono l'obbligo di gestione in forma imprenditoriale delle strutture ricettive turistiche extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione (affittacamere, *bed and breakfast*, case e appartamenti per vacanze e residenze d'epoca).

Premesso che sussistono “casi di confine” tra la materia del turismo e quella dell’ordinamento civile (sentenze nn. 94 del 2024, 84 del 2019, 1 del 2016, 80 del 2012, 369 del 2008), dal punto di vista oggettivo le norme censurate risultano estranee all’ordinamento civile e sono piuttosto riconducibili alla materia del turismo, spettante alla competenza legislativa piena regionale (sentenze nn. 130 del 2024 e 123 del 2022). Esse, infatti, non definiscono quando l’attività ricettiva deve ritenersi svolta in modo imprenditoriale, ma richiamano il concetto di forma imprenditoriale risultante dalle disposizioni statali. Inoltre, non incidono sulla regolazione dell’attività negoziale e dei suoi effetti: se le strutture ricettive di cui alle norme impugnate vengono gestite in forma non imprenditoriale, non è prevista nessuna conseguenza civilistica. Anche dal punto di vista finalistico, la previsione dell’obbligo di gestione in forma imprenditoriale non intende regolare i rapporti tra i privati, ma circoscrivere gli operatori turistici sottoposti alla *governance* del turismo: essa, dunque, riguarda l’attività amministrativa regionale di promozione e vigilanza sul turismo. D’altronde, il fatto che una norma implichi una compressione del diritto di proprietà non la attrae di per sé nell’orbita del diritto civile. La limitazione dell’autonomia negoziale deriva in molti casi dalla regolazione amministrativa delle attività economiche, stabilita nell’interesse pubblico: ad esempio, nella competenza legislativa regionale in materia di turismo e di governo del territorio rientra la disciplina del vincolo alberghiero (sentenza n. 143 del 2025). In generale, poi, il legislatore regionale ben può conformare anche le facoltà spettanti ai privati (sentenza n. 175 del 2019), compreso il contenuto del diritto di proprietà (sentenza n. 190 del 2001). La stessa limitazione dei diritti dei proprietari rappresenta un riflesso intrinseco alla disciplina urbanistica. Le norme in questione, pertanto, fissano uno standard organizzativo da rispettare, al fine dell’ingresso nel circuito delle strutture ricettive classificate.

ii) La disciplina amministrativa delle locazioni turistiche brevi nei Comuni ad alta densità turistica e nei capoluoghi di Provincia

La sentenza n. 186 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 59 della legge toscana n. 61 del 2024, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. l) e s), Cost., nella parte in cui prevede la disciplina amministrativa delle locazioni turistiche brevi nei Comuni ad alta densità turistica e nei capoluoghi di Provincia. I problemi posti dalle locazioni turistiche brevi si concentrano in alcune zone del territorio e presentano diverse peculiarità in ognuna di esse. Il livello regionale e quello locale, dunque – e come si riscontra anche in altri ordinamenti statali – sono in linea di massima più adeguati per adottare la disciplina amministrativa volta a conciliare gli interessi dei proprietari e degli utenti con quelli contrapposti (di tipo sociale ed urbanistico). Tanto premesso, la norma, dal punto di vista oggettivo, è riconducibile alla materia del turismo, in quanto prevede la possibilità di introdurre un regime amministrativo più rigoroso dell’ordinario per l’avvio e l’esercizio dell’attività di locazione turistica breve (comma 4, che contempla l’autorizzazione di durata quinquennale), e la disciplina dei procedimenti amministrativi relativi alle attività turistiche rientra nella competenza regionale residuale (sentenza n. 80 del 2012). In sostanza, la Regione ha dato autonomamente attuazione all’art. 9 della direttiva UE n. 2006/123, relativa ai servizi nel mercato interno, sulla base dell’art. 117, quinto comma, Cost. e della giurisprudenza CGUE (sentenza 22 settembre 2020, cause riunite C-724/18 e C-727/18, *Cali Apartments*). La norma impugnata incide anche sul governo del territorio, perché prevede che i Comuni possano regolare le destinazioni d’uso di specifiche zone del loro territorio. In una prospettiva teleologica, la norma è riconducibile alla materia del turismo, del quale cerca di assicurare uno svolgimento “sostenibile”, a quella del governo del territorio, oltre che alla tutela e valorizzazione dei beni culturali. È stato coerentemente escluso che, a differenza delle strutture ricettive extra-alberghiere, la disciplina delle locazioni turistiche brevi rientri nell’ordinamento civile (sentenza n. 84 del 2019), dovendo piuttosto gli aspetti turistici ricadere nella competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 80 del 2012); mentre appartiene all’ordinamento civile la regolamentazione dell’attività negoziale e dei suoi effetti. Gli aspetti turistici comprendono tutti gli adempimenti amministrativi, purché precedenti ed esterni al contratto in quanto tale (sentenza n. 94 del 2024). Proprio il carattere localistico delle norme che limitano le locazioni turistiche conferma la loro estraneità all’ordinamento civile, la cui spettanza alla competenza esclusiva statale si fonda – oltre che sulla “vocazione” delle Regioni (sentenza n. 7 del 1956) – sulla necessaria disciplina uniforme dei rapporti tra privati. In definitiva, la norma detta una disciplina amministrativa che interseca in via prevalente le materie del governo del territorio e del turismo, in quanto prevede un potere regolatorio comunale – che riguarda un’attività economica di tipo turistico e si riflette sull’assetto del territorio – e

istituisce un (possibile) regime amministrativo autorizzatorio. I proprietari, da un lato, possono contestare i regolamenti adottati davanti al giudice amministrativo, dall'altro, possono sfruttare il proprio bene in altri modi: o avviando una struttura ricettiva extra-alberghiera (in forma imprenditoriale) o rivolgendosi a un'utenza non turistica. La destinazione di un immobile residenziale a locazione turistica non può essere considerata elemento essenziale del diritto di proprietà. La norma, inoltre, neppure viola la potestà statale in materia di tutela dei beni culturali, perché il fine di perseguire la corretta fruizione turistica del patrimonio storico è riconducibile non solo alla tutela ma anche alla "valorizzazione dei beni culturali", rientrante nella competenza legislativa concorrente. Inoltre, in una prospettiva sia oggettiva che teleologica, le competenze regionali piene (turismo) o concorrenti (governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali) risultano prevalenti rispetto alla tutela dei beni culturali. Le Regioni, nel momento in cui esercitano le competenze legislative ad esse assegnate dalla Costituzione, possono tener conto anche dell'esigenza di tutela dell'ambiente e dei beni culturali, dato che l'art. 9 Cost. attribuisce il compito di tutelare il "patrimonio storico e artistico della Nazione" alla "Repubblica", che comprende anche le Regioni. La competenza statale sarebbe violata se le Regioni perseguissero il fine di tutela al di fuori dell'esercizio di una propria competenza o abbassando gli standard fissati dallo Stato.

iii) La previsione del 31 dicembre 2025 quale limite temporale di vigenza del regime transitorio applicabile alle gestioni imprenditoriali di due affittacamere o bed and breakfast nel medesimo edificio, eccedenti i limiti dimensionali

La sentenza n. 218 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 41, 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lett. 1), Cost. – dell'art. 2 della legge della Regione Toscana n. 7 del 2025 che ha inserito le parole "Fino alla data del 31 dicembre 2025," all'inizio del comma 2 dell'art. 144 della legge regionale n. 61 del 2024, così limitando temporalmente la possibilità, per coloro che gestiscono in forma imprenditoriale due esercizi di affittacamere e/o bed and breakfast nel medesimo edificio, di continuare a esercitare l'attività nel rispetto di quanto previsto dalle previgenti disposizioni della legge regionale n. 86 del 2016. In base a quest'ultima, gli affittacamere e i bed and breakfast erano soggetti ai seguenti limiti dimensionali: "non più di sei camere per i clienti, con una capacità ricettiva non superiore a dodici posti letto, ubicate nella stessa unità immobiliare". Essi potevano essere gestiti in forma non imprenditoriale, esclusivamente nella casa dove la persona fisica ha la residenza e il domicilio, o in forma imprenditoriale, gestendo al massimo due esercizi nell'ambito del medesimo edificio. La legge regionale n. 61 del 2024 ha mantenuto gli stessi limiti dimensionali, ma ha imposto la gestione imprenditoriale, con conseguente destinazione d'uso turistico-ricettiva, facendo salve, senza limiti temporali, le precedenti gestioni non imprenditoriali. Quanto al profilo dimensionale, l'art. 41, comma 4, della predetta legge prevede che l'attività di affittacamere, o di bed and breakfast, o di residenza d'epoca svolta da uno stesso soggetto in più strutture ricettive nell'ambito del medesimo edificio non può comunque superare il numero di camere e la capacità ricettiva di una singola struttura. Tale disposizione è stata impugnata dal Presidente del Consiglio, ma la sentenza n. 186 del 2025 ha respinto le censure. Il regime più restrittivo introdotto dall'art. 41, comma 4, è stato accompagnato da una norma transitoria, contenuta nell'art. 144, comma 2, oggetto di una peculiare vicenda. Dopo l'approvazione di un emendamento corrispondente all'impugnato art. 2 della legge regionale n. 7 del 2025, nel testo esitato per l'Aula e poi pubblicato nel BUR, "l'inciso volto a limitare il periodo di salvaguardia dei precedenti gestori non compare": di qui, l'approvazione della legge n. 7 del 2025, al fine di correggere l'errore. Per effetto della norma in esame, le precedenti gestioni imprenditoriali eccedenti i limiti dimensionali sono state fatte salve solo fino al 31 dicembre 2025. Dunque, dal 1° gennaio 2026 chi gestisce in Toscana, nell'ambito dello stesso edificio, due affittacamere o due bed and breakfast può mantenerli solo se, complessivamente, rispettano il limite dimensionale fissato (sei camere/12 posti letto), altrimenti deve ridurre l'attività (salva la possibilità di mutare tipo di esercizio o di destinare una delle due unità immobiliari a locazione turistica, oltre a quella di spostare una delle due attività in un altro edificio o di affittare il secondo immobile per scopi non turistici). Tanto premesso, la norma impugnata, sottoponendo all'art. 41, comma 4, della legge regionale n. 61 del 2024 anche i precedenti gestori, a decorrere dal 1° gennaio 2026, ne condivide la stessa natura, mirando a evitare aggiramenti dei limiti dimensionali previsti per affittacamere e bed and breakfast, al fine di preservare la loro dimensione familiare e garantire un'offerta diversificata di strutture ricettive. La sentenza n. 186 del 2025 ha rilevato che "la classificazione e la disciplina delle strutture ricettive rientrano nella competenza legislativa regionale in materia di turismo" (sentenza n. 80 del 2012). Dunque,

le norme in considerazione “sono riconducibili alla disciplina amministrativa delle strutture ricettive, in particolare a quella che fissa requisiti per le strutture ricettive classificate, che rientrano nel sistema regionale del turismo”. D’altro canto, “il fatto che una norma implichi una compressione del diritto di proprietà non la attrae di per sé nell’orbita del diritto civile. (...) la limitazione dell’autonomia negoziale deriva in molti casi dalla regolazione amministrativa delle attività economiche, stabilita nell’interesse pubblico”. Il legislatore regionale “ben può conformare anche le facoltà spettanti ai privati (sentenza n. 175 del 2019), compreso il contenuto del diritto di proprietà (sentenza n. 190 del 2001). Del resto, la limitazione dei diritti dei proprietari rappresenta un riflesso intrinseco alla disciplina urbanistica”. Il denunciato art. 2 è così una norma “attinente a profili amministrativi, che amplia l’ambito di applicazione di uno standard da rispettare per gestire quelle determinate strutture ricettive classificate”. Sotto un diverso profilo, il legislatore toscano ha operato “una riforma organica della materia del turismo”, con la legge regionale n. 61 del 2024 e poi ha modificato l’art. 144, comma 2, una sola volta, “con un intervento molto puntuale, reso necessario dall’errore materiale compiuto nel procedimento di approvazione della stessa legge”, sicché la disciplina risultante “è agevolmente comprensibile”. Infine, la sentenza n. 186 del 2025 ha già osservato che l’art. 41, comma 4, della legge regionale n. 61 del 2024 persegue l’utilità sociale posta alla base della limitata configurazione dimensionale degli affittacamere, dei bed and breakfast e delle residenze d’epoca. La limitazione delle scelte imprenditoriali è dunque giustificata in quanto la norma mira a “evitare aggiramenti dei limiti previsti al fine di garantire un’offerta diversificata di strutture ricettive”. Allo stesso esito si deve pervenire per la norma che si limita ad assoggettare i precedenti gestori, a decorrere dal 1° gennaio 2026, al limite fissato dall’art. 41, comma 4.

2.3.8.5. L’obbligo della Regione e degli enti strumentali di verificare la previsione, nei contratti indicati nelle procedure di gara, di un trattamento economico minimo o di una retribuzione minima tabellare inderogabile pari a nove euro l’ora (norme della Regione Puglia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 188, l’analogo voce in *I rapporti economici – Il lavoro*.

2.3.8.6. L’(illegittimo) ampliamento del perimetro del comando e del distacco dei dipendenti delle società a partecipazione pubblica e l’(illegittima) equiparazione dei predetti istituti nell’assegnazione del personale degli enti esterni al Consiglio regionale (norme della Regione Campania)

La sentenza n. 189 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell’art. 46, comma 2, primo periodo, della legge della Regione Campania n. 15 del 2002 che ampliava il perimetro del comando e del distacco dei dipendenti delle società a partecipazione pubblica. L’istituto del comando comporta “la dissociazione tra la titolarità del rapporto d’ufficio che permane in capo all’amministrazione di provenienza e l’esercizio dei poteri di gestione” in quanto il rapporto di servizio viene modificato essendo il dipendente inserito, sotto il profilo organizzativo-funzionale e sotto il profilo gerarchico e disciplinare, nell’amministrazione di destinazione. Nel distacco, invece, il dipendente pubblico viene assegnato a un diverso ufficio della medesima amministrazione di appartenenza. Tanto premesso, “le disposizioni inerenti all’attività di società partecipate dalle regioni e dagli enti locali, in quanto volte a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato, sono riconducibili (...) alla materia dell’ordinamento civile” di competenza esclusiva del legislatore statale (sentenza n. 227 del 2020), che deve definire i tratti e gli aspetti rilevanti dei predetti istituti, al fine anche di vigilare sul rispetto dei principi ex art. 97 Cost. e dei vincoli di bilancio sull’intero territorio nazionale. La disciplina statale *ratione temporis* vigente non prevedeva “la possibilità del comando presso amministrazioni per il personale dipendente delle società partecipate”, tracciando così una netta differenziazione tra il regime dei dipendenti della pubblica amministrazione e quello dei dipendenti delle partecipate. Pertanto, la norma censurata ha travalicato le competenze del legislatore regionale, ampliando il perimetro di applicazione degli istituti in esame e definendo aspetti coessenziali alla disciplina del rapporto di lavoro che necessitano di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale. La pronuncia ha altresì giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l’art. 46, comma 4-bis, primo periodo, della medesima legge regionale che equiparava l’assegnazione del personale degli enti esterni al Consiglio regionale agli istituti del comando e del distacco. Invero, l’individuazione dei “tratti distintivi tra due strumenti funzionali alle esigenze organizzative delle

amministrazioni pubbliche” ha importanti implicazioni sulla disciplina del rapporto di lavoro, in relazione alle modalità di svolgimento della prestazione e ai suoi profili anche retributivi (sentenza n. 172 del 2018), e pertanto rientra nella competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile.

2.3.8.7. Norme della Regione Toscana in materia di suicidio medicalmente assistito

i) La complessiva disciplina e la sua finalità attuativa delle sentenze costituzionali nn. 242 del 2019 e 135 del 2024

La sentenza n. **204** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. – dell’intera legge della Regione Toscana n. 16 del 2025, recante “Modalità organizzative per l’attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024”, e del suo art. 1, che ne esplicita le finalità. In precedenza, la sentenza n. 262 del 2016 ha giudicato illegittime due leggi della Regione Friuli-Venezia Giulia che disponevano l’istituzione di un registro regionale per la raccolta delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario e per la donazione di organi e tessuti *post mortem*, determinando altresì la forma, l’oggetto, i destinatari di tali dichiarazioni, nonché le modalità della loro raccolta e conservazione in apposite banche dati presso le aziende sanitarie locali. Analogamente, la sentenza n. 253 del 2006 ha ritenuto illegittime due disposizioni di una legge regionale toscana che disciplinavano la possibilità di delega a terzi dell’espressione del consenso ai trattamenti sanitari e le caratteristiche del consenso ai trattamenti di modifica del genere. In entrambi i casi, tuttavia, le disposizioni annullate “avevano disciplinato diritti all’epoca ancora non riconosciuti nella legislazione statale, che esse avevano inteso introdurre *ex novo*, ovvero (nel caso di una delle disposizioni toscane annullate con la sentenza n. 253 del 2006) avevano indebitamente modificato le modalità di esercizio dei diritti previsti dalla corrispondente normativa statale”. La legge censurata, invece, “non si muove in una situazione di analogo vuoto normativo. Infatti, la legge statale già regola puntualmente la possibilità e le modalità di rinuncia o rifiuto, da parte del paziente, di trattamenti sanitari necessari alla sopravvivenza (artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017)”; e proprio tale disciplina è stata estesa dalla sentenza n. 242 del 2019 alla procedura medicalizzata di assistenza al suicidio, “al fine di evitare risultati irragionevoli e lesivi dei diritti costituzionali di una persona che sia già titolare del diritto di rifiutare i trattamenti di sostegno vitale, e che tuttavia ritenga maggiormente conforme alla propria nozione di dignità congedarsi dalla vita in modo più rapido, senza essere costretta a subire un processo più lento e più carico di sofferenze per le persone che gli sono care (...), quale quello che deriverebbe dalla interruzione dei trattamenti”. La legge impugnata “non intende (...) riconoscere nella Regione Toscana un diritto che in altre regioni non è riconosciuto”, come era accaduto per effetto delle disposizioni annullate con le sentenze nn. 253 del 2006 e 262 del 2016, ma mira dichiaratamente a “disciplinare nel dettaglio le modalità per l’attuazione di garanzie e procedure, i cui tratti essenziali – uniformi in tutto il territorio nazionale – già si rinvergono (...) nell’ordinamento vigente” alla luce delle sentenze nn. 242 del 2019 e 135 del 2024.

ii) L’(illegittima) individuazione, diretta e interinale, dei requisiti di accesso

La sentenza n. **204** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell’art. 2 della legge toscana n. 16 del 2025 che direttamente individuava, fino all’entrata in vigore della disciplina statale, i requisiti per l’accesso al suicidio medicalmente assistito facendo espresso rinvio alle sentenze nn. 242 del 2019 e 135 del 2024 e alle modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017. Da un lato, le citate sentenze, “definendo l’ambito applicativo della causa di non punibilità dell’aiuto al suicidio ed enunciandone i requisiti di accesso, hanno innovato l’ordinamento civile e penale. Dall’altro, nella disposizione impugnata il richiamo alle suddette sentenze realizza una novazione dei principi ordinamentali in esse contenuti, che produce l’effetto di definire nella legislazione regionale, irrigidendoli, i requisiti per l’accesso al suicidio assistito e, indirettamente, i contorni dell’esimente all’art. 580 cod. pen.” così come individuata dalla Corte. La novazione delle fonti in materia civile (sentenza n. 69 del 2024) e penale (sentenza n. 35 del 2011) “non è consentita al legislatore regionale e si risolve in una violazione delle competenze statali”. Alla Regione “è altresì precluso cristallizzare nelle proprie disposizioni principi ordinamentali affermati” dalla Corte “in un determinato momento storico – in astratto, peraltro, anch’essi suscettibili di modificazioni – e oltretutto nella dichiarata attesa di un intervento del legislatore statale”. La sentenza n. 135 del 2024 ha avuto cura

di precisare come compito della Corte “non sia quello di sostituirsi al legislatore nella individuazione del punto di equilibrio in astratto più appropriato tra il diritto all’autodeterminazione di ciascun individuo sulla propria esistenza e le contrapposte istanze di tutela della vita umana, sua e dei terzi; bensì, soltanto, quello di fissare il limite minimo, costituzionalmente imposto alla luce del quadro legislativo oggetto di scrutinio, della tutela di ciascuno di questi principi, restando poi ferma la possibilità per il legislatore di individuare soluzioni che assicurino all’uno o all’altro una tutela più intensa (...). Ciò fermo restando, in ogni caso, il dovere della Repubblica – in forza degli artt. 2, 3, secondo comma, e 32 Cost., oltre che dell’art. 2 CEDU – di assicurare a questi pazienti tutte le terapie appropriate, incluse quelle necessarie a eliminare o, almeno, a ridurre a proporzioni tollerabili le sofferenze determinate dalle patologie di cui sono affetti; e assieme il dovere di assicurare loro ogni sostegno di natura assistenziale, economica, sociale, psicologica”. La legislazione regionale, pertanto, “in riferimento a questi delicati bilanciamenti, che attengono essenzialmente alla materia dell’ordinamento civile e penale, non può pretendere di agire in via suppletiva della legislazione statale, neppure in via transitoria, per così dire impossessandosi dei principi ordinamentali individuati” dalla Corte.

iii) L’istituzione presso le ASL di commissioni multidisciplinari permanenti deputate all’esame della sussistenza dei requisiti di accesso

La sentenza n. **204** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. l) e m), Cost. – dell’art. 3 della legge toscana n. 16 del 2025 che prevede l’istituzione, presso le aziende sanitarie locali, di commissioni permanenti, deputate all’esame della sussistenza dei requisiti per l’accesso al suicidio medicalmente assistito e alla verifica o definizione delle relative modalità di attuazione. “Si tratta di commissioni multidisciplinari, destinate a essere integrate di volta in volta da un medico specialista della patologia da cui è affetta la persona che richiede il suicidio medicalmente assistito. In questi termini, le disposizioni impugnate non afferiscono alle competenze esclusive statali evocate dal ricorrente, ma si configurano come statuizioni di carattere organizzativo, riconducibili a una disciplina di dettaglio in materia di tutela della salute, quindi di competenza regionale in quanto attuative di principi fondamentali che, anche alla luce delle sentenze (...) n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, la Regione ha potuto evincere da diverse leggi statali che disciplinano specifiche attività di accertamento”. Tra queste c’è l’art. 14, terzo comma, lett. q), della legge n. 833 del 1978, in base al quale le aziende sanitarie locali provvedono, tra l’altro, agli accertamenti, alle certificazioni e a ogni altra prestazione medico-legale spettanti al servizio sanitario nazionale. L’art. 3, comma 4, della legge regionale prevede la partecipazione alla commissione su base volontaria, in coerenza anche con quanto affermato dalla Corte, ad avviso della quale “non sussiste un obbligo di procedere al suicidio assistito in capo ai medici, restando affidato alla coscienza del singolo medico scegliere se prestarsi, o no, a esaudire la richiesta del malato”.

iv) La procedura di presentazione dell’istanza per l’accertamento dei requisiti di accesso

La sentenza n. **204** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. l) e m), Cost. – dell’art. 4 della legge toscana n. 16 del 2025 che disciplina le modalità di accesso al suicidio medicalmente assistito, in particolare normando la procedura di presentazione dell’istanza per l’accertamento dei relativi requisiti nonché per l’approvazione o la definizione delle relative modalità di attuazione. “Tale disciplina nel suo complesso non esorbita dai limiti di una legislazione di dettaglio in materia di tutela della salute, all’interno dei limiti fissati dai principi fondamentali desumibili dalla legislazione dello Stato (...); non stabilisce nuovi diritti della persona né indebitamente si sovrappone alla relativa disciplina statale; né, ancora si sovrappone alla determinazione da parte della legge statale dei livelli essenziali delle prestazioni”.

v) La (illegittima) previsione della possibilità di delegare la presentazione dell’istanza di accesso

La sentenza n. **204** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell’art. 4, comma 1, della legge toscana n. 16 del 2025, limitatamente alle parole “, o un suo delegato,”. La previsione della possibilità che l’istanza sia presentata da un delegato del paziente, anziché dal paziente medesimo, “deroga vistosamente al quadro normativo fissato dalla legge n.

219 del 2017”, nel quale la procedura medicalizzata di assistenza al suicidio è stata collocata dalla giurisprudenza costituzionale. L’art. 1, comma 4, di tale legge stabilisce che la volontà del paziente è acquisita nei modi e con gli strumenti più consoni alle sue condizioni e documentata in forma scritta o attraverso videoregistrazioni o, per la persona con disabilità, attraverso dispositivi che le consentano di comunicare. Questa disposizione è testualmente riferita al consenso informato del paziente all’interruzione del trattamento; ma ad essa la sentenza n. 242 del 2019 fa espresso riferimento, quale soluzione esistente nella legislazione per disciplinare la diversa ipotesi della richiesta di aiuto al suicidio da parte della persona che si trovi nelle condizioni che tale richiesta legittimano. Ora, l’art. 1, comma 4, “presuppone inequivocabilmente che la volontà di interrompere le cure (ovvero, in seguito alla sentenza n. 242 del 2019, di accedere al suicidio assistito) sia espressa personalmente – con le modalità ivi indicate, che assicurano la possibilità di esprimere la volontà anche a persone con disabilità nella sfera comunicativa –, e non già tramite un delegato, come invece prevede la legge toscana impugnata. Ciò, del resto, appare coerente con la necessità di assicurare che la decisione di congedarsi dalla vita sia presa direttamente dalla persona, che deve avere la piena capacità di assumere decisioni libere e consapevoli, restando altresì sempre ferma – come precisa il comma 5 dello stesso art. 1 – la possibilità di modificare in qualsiasi momento la propria scelta”. Conseguentemente, il Servizio sanitario regionale dovrà porre l’interessato in condizione di formulare personalmente la propria istanza.

vi) La (illegittima) previsione di stringenti termini per la verifica dei requisiti di accesso e per la determinazione delle relative modalità attuative

La sentenza n. 204 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., degli artt. 5, commi 1, 4 secondo periodo, e 5, e 6, commi 1, secondo periodo, 5, secondo periodo, e 6, della legge toscana n. 16 del 2025 in quanto prevedevano termini stringenti nell’ambito delle procedure per la verifica dei requisiti di accesso al suicidio medicalmente assistito e per la determinazione delle relative modalità di attuazione. Le citate disposizioni dell’art. 5 prevedono che: la conclusione dell’intera procedura per la verifica dei requisiti di accesso avvenga entro venti giorni dal ricevimento dell’istanza, precisando che il termine è sospendibile una sola volta, per non più di cinque giorni, per accertamenti clinico diagnostici; l’espressione del parere del Comitato sugli aspetti etici avvenga entro sette giorni dal ricevimento della documentazione; l’invio della richiesta al Comitato da parte della Commissione multidisciplinare permanente sia effettuato in tempo utile a garantire comunque l’osservanza del termine complessivo di venti giorni per la conclusione della procedura. Quelle dell’art. 6 stabiliscono che: la Commissione concluda la procedura di approvazione o definizione delle modalità di attuazione del suicidio medicalmente assistito entro dieci giorni dalla comunicazione all’interessato della sussistenza dei requisiti per accedervi; entro cinque giorni dal ricevimento della documentazione il Comitato per l’etica nella clinica si esprima sull’adeguatezza del protocollo sulle modalità di attuazione, redatto dal medico di fiducia della persona interessata o definito dalla Commissione in accordo con la stessa; la Commissione richieda il parere a tale Comitato in tempo utile affinché la procedura si concluda entro il termine complessivo di dieci giorni. Le indicate sequenze di termini, “scandendo l’intero procedimento e le sue delicate fasi, attengono al bilanciamento tra il dovere di tutela della vita umana, discendente dall’art. 2 Cost., e il principio dell’autonomia del paziente nelle decisioni che coinvolgono il proprio corpo, e che è a sua volta un aspetto del più generale diritto al libero sviluppo della propria persona” (sentenza n. 66 del 2025). Nel legame con il principio di autodeterminazione, le disposizioni impugnate “coinvolgono scelte che necessitano di uniformità di trattamento sul territorio nazionale, per ragioni imperative di eguaglianza, *ratio* ultima della riserva allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, disposta dalla Costituzione” (sentenza n. 262 del 2016). Esse, inoltre, “trascurano che l’accompagnamento delle richieste di accesso al suicidio medicalmente assistito richiede necessariamente un accertamento medico accurato della sussistenza dei relativi requisiti, sia sotto il profilo della condizione sanitaria dell’interessato, sia sotto quello della formazione della volontà in modo libero e autonomo”. Ferma “la necessità di una sollecita presa in carico dell’istanza del richiedente, deve essere pertanto sempre consentita la possibilità di svolgere tutti quegli approfondimenti clinici e diagnostici che la Commissione, multidisciplinare e coinvolgente diverse competenze (tra cui quelle psichiatriche, palliative, psicologiche, medico legali, eccetera), ritenga appropriati, anche eventualmente adottando decisioni interlocutorie, che possono richiedere tempi di verifica non compatibili con gli stringenti termini fissati” (sentenze nn. 162 del 2014, 151 del 2009, 282 del 2002). “Dato il carattere personalistico delle cure sanitarie le previsioni legislative,

quindi, non possono precludere al medico la possibilità di valutare, sulla base delle più aggiornate e accreditate conoscenze tecnico-scientifiche, il singolo caso” sottoposto alla sua attenzione (sentenza n. 169 del 2017). Ciò trova conferma nei principi fondamentali desumibili dalla legge n. 219 del 2017 che “valorizza e promuove la cosiddetta alleanza terapeutica, ovvero la relazione di cura e di fiducia tra paziente e medico che si basa sul consenso informato nel quale si incontrano l’autonomia decisionale del paziente e la competenza, l’autonomia professionale e la responsabilità del medico (...). La determinazione dei termini da parte di una legge regionale in relazione a un procedimento medicalizzato che assume un carattere del tutto peculiare, per nulla assimilabile ai comuni procedimenti amministrativi date le delicatissime valutazioni che implica il porre fine a una vita umana, senz’altro investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia” della tutela della salute, “collocandosi all’incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata” (sentenza n. 338 del 2003), e più precisamente “fra la tutela della sua autodeterminazione e il suo diritto a essere curata efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell’arte medica, anche attraverso la concreta messa a disposizione di cure palliative efficaci. Deve, allora, essere ancora una volta ribadita l’esigenza di adottare opportune cautele affinché l’opzione della somministrazione di farmaci in grado di provocare entro un breve lasso di tempo la morte del paziente non comporti il rischio di alcuna prematura rinuncia, da parte delle strutture sanitarie, a offrire sempre al paziente medesimo concrete possibilità di accedere a cure palliative diverse dalla sedazione profonda continua, ove idonee a eliminare la sua sofferenza” in accordo con l’impegno assunto dallo Stato con la legge n. 38 del 2010. “Il coinvolgimento in un percorso di cure palliative deve costituire, infatti, un pre-requisito della scelta, in seguito, di qualsiasi percorso alternativo da parte del paziente” (sentenza n. 242 del 2019; ordinanza n. 207 del 2018). Del resto, “il contatto con sanitari e con una struttura effettivamente in grado di assicurare la tempestiva attivazione di terapie palliative può garantire il diritto dei pazienti a ricevere informazioni complete sul loro percorso di cura e permettere a ogni persona l’opportunità di confrontarsi con la malattia e con l’ultimo tratto del cammino di vita in maniera dignitosa e libera da sofferenze, anche nella prospettiva di prevenire e ridurre in misura molto rilevante la domanda di suicidio assistito”. Le restanti disposizioni degli artt. 5 e 6 della legge impugnata, che disciplinano nel dettaglio la verifica dei requisiti per l’accesso al suicidio medicalmente assistito e la determinazione delle relative modalità di attuazione, assicurando in particolare l’interlocazione personale diretta con la persona interessata, “si sottraggono, invece, alle censure statali, mantenendosi nell’ambito di una disciplina di dettaglio in materia di tutela della salute, all’interno dei limiti fissati dai principi fondamentali desumibili dalla legge dello Stato”. Tale disciplina, d’altra parte, “non stabilisce nuovi diritti della persona, né indebitamente si sovrappone alla disciplina statale relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”.

vii) L’attribuzione al comitato per l’etica clinica della funzione consultiva nella procedura di accesso

La sentenza n. 204 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5 e 6 della legge toscana n. 16 del 2025, impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., nella parte in cui attribuiscono al comitato per l’etica clinica la funzione consultiva nella procedura di accesso al suicidio medicalmente assistito. Vero è che l’art. 2, comma 7, della legge n. 3 del 2018 demanda a un decreto del Ministro della salute, da adottare previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, l’individuazione dei comitati etici territoriali, disciplinati dai decreti ministeriali del 26 e 30 gennaio 2023. Tuttavia, il d.m. 26 gennaio 2023 (Individuazione di quaranta comitati etici territoriali), di attuazione della legge n. 3 del 2018, all’art. 1, comma 4, consente alle Regioni di “mantenere operativi i comitati etici esistenti nel territorio di competenza, ma non inclusi nell’elenco dei comitati etici territoriali”, purché tali comitati operino “per funzioni diverse da quelle attribuite in via esclusiva agli stessi comitati etici territoriali”. Come emerge dall’intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome acquisita sul testo del decreto, “tale previsione recepisce, con una formulazione generale, la posizione delle regioni e delle province autonome, che hanno espresso l’intesa subordinatamente, tra l’altro, alla conferma che, nelle more dell’adozione di un provvedimento dedicato, i pareri previsti con riferimento al suicidio medicalmente assistito continuano ad essere di competenza dei Comitati etici, ai quali questa funzione è stata attribuita a livello territoriale”. In Toscana, l’attribuzione di questi pareri spetta, in forza della deliberazione della Giunta n. 383 del 2020, ai comitati per l’etica clinica, disciplinati dall’art. 99 della legge regionale n. 40 del 2005. D’altro canto, il ruolo attribuito dalla legge impugnata alle commissioni multidisciplinari è

quello di verificare la rispondenza delle specifiche condizioni patologiche della persona che richiede l'assistenza al suicidio ai requisiti fissati dalle sentenze nn. 242 del 2019 e 135 del 2024, nonché la sua piena capacità di prendere decisioni libere e consapevoli così come la sussistenza del proposito di concludere la propria vita. Alle commissioni è, altresì, affidato il compito di determinare le modalità di attuazione dell'assistenza al suicidio. Tale ruolo non si sovrappone a quello dei comitati etici territoriali (nella terminologia della legislazione toscana: comitati per gli aspetti etici del caso), cui la sentenza n. 242 del 2019 ha affidato – nelle more dell'intervento del legislatore – il compito di garantire la tutela delle situazioni di particolare vulnerabilità, esprimendo un parere sul caso. Si tratta di funzioni diverse, rispetto alle quali la legge impugnata non determina alcuna indebita sovrapposizione.

2.3.9. “Ordinamento penale” (lett. l)

2.3.9.1. La (illegittima) qualificazione come reato dell'esercizio abusivo della professione di maestro di sci (norme della Regione Toscana)

La sentenza n. 196 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 117 della legge toscana n. 61 del 2024, nella parte in cui qualificava come reato, punito ai sensi dell'art. 348 del cod. pen., l'esercizio abusivo della professione di maestro di sci. Da un lato, è illegittima una norma regionale che provveda a qualificare penalmente determinati fatti, trattandosi di compito riservato in via esclusiva alla legislazione statale (sentenza n. 167 del 2010); dall'altro, le Regioni non sono competenti a disporre la qualificazione penale di un fatto, indipendentemente dalla conformità o dalla difformità rispetto alla legge dello Stato (sentenze nn. 35 del 2011, 167 del 2010, 313 del 2003).

2.3.9.2. Norme della Regione Toscana in materia di suicidio medicalmente assistito

i) La complessiva disciplina e la sua finalità attuativa delle sentenze costituzionali nn. 242 del 2019 e 135 del 2024

La sentenza n. 204 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. – dell'intera legge della Regione Toscana n. 16 del 2025, recante “Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024”, e del suo art. 1, che ne esplicita le finalità. Invero, “una norma regionale deve ritenersi invasiva della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale (...) quando incida su fattispecie penali, modifichi i presupposti per la loro applicazione o introduca nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, ovvero allorché produca effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla commissione di un reato” (sentenze nn. 248 del 2019 e 172 del 2017) “o ancora laddove realizzi una non consentita novazione della fonte”. La legge impugnata, nel suo complesso, salva la diretta individuazione dei requisiti di accesso al suicidio medicalmente assistito, “non produce alcuno di tali effetti”. L'area di non punibilità di condotte astrattamente sussumibili nella fattispecie penale di istigazione o aiuto al suicidio di cui all'art. 580 cod. pen. resta determinata dalla sentenza n. 242 del 2019, che nel proprio dispositivo “ha individuato sei requisiti – quattro sostanziali e due procedurali – in presenza dei quali l'applicazione della norma penale produrrebbe un risultato incompatibile con la Costituzione”. La legge impugnata “non modifica in alcun modo i quattro requisiti sostanziali, affidandone la verifica allo stesso Servizio sanitario regionale, al quale è altresì conferito il compito di stabilire le modalità di esecuzione del suicidio assistito, previa acquisizione del parere del comitato sugli aspetti etici (...): in conformità, dunque, anche ai due requisiti procedurali individuati dalla sentenza”. Né la legge crea di per sé un'ingiustificata disparità sul territorio nazionale nel rendere operativa nel solo territorio toscano una causa di non punibilità rispetto a un reato disciplinato dal codice penale. “L'area di non punibilità è, infatti, nell'intero territorio nazionale quella individuata dalla sentenza n. 242 del 2019, che affida al servizio sanitario e ai comitati etici il riscontro nel caso concreto dei quattro requisiti sostanziali per l'accesso alla procedura medicalizzata di assistenza al suicidio: con ciò gravando direttamente lo stesso servizio sanitario e i comitati etici, in tutto il territorio nazionale, dei relativi compiti, il cui adempimento è necessario ai fini della tutela dei diritti costituzionali di cui la persona – in presenza dei quattro requisiti sostanziali individuati – è titolare, a prescindere dalla circostanza che

l'attività dei servizi sanitari regionali e dei comitati etici ivi operanti sia stata o meno regolata nel dettaglio dalla legge (statale o regionale che sia)".

ii) L'(illegittima) individuazione, diretta e interinale, dei requisiti di accesso

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 204, l'analogo voce in *Ordinamento civile*.

2.3.10. "Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (lett. m)

2.3.10.1. La garanzia dell'uniformità di trattamento nel godimento dei diritti, in un sistema autonomistico, quale finalità del titolo competenziale statale, invocabile in relazione a specifiche prestazioni

La sentenza n. 204 ha rimarcato che "l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale" di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. "si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto" (sentenze nn. 168, 50 del 2008, 387 del 2007). "Siffatto titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione" (sentenze nn. 273 e 247 del 2020) e con esso "è stato attribuito al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto" (sentenze nn. 125 del 2015 e 111 del 2014).

2.3.10.2. Norme della Regione Toscana in materia di suicidio medicalmente assistito

i) La complessiva disciplina e la sua finalità attuativa delle sentenze costituzionali nn. 242 del 2019 e 135 del 2024

La sentenza n. 204 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. – dell'intera legge della Regione Toscana n. 16 del 2025, recante "Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024". La legge, nel suo complesso, "disciplina l'attività che il Servizio sanitario regionale è tenuto a svolgere secondo l'ordinamento vigente, così come conformato dai principi ordinamentali enunciati dalle suddette sentenze". Essa "non introduce dunque alcun nuovo livello essenziale di assistenza, né modifica la corrispondente disciplina statale. Ciò che, invece, alla legislazione regionale deve ritenersi precluso è stabilire essa stessa che cosa rientri e che cosa non rientri nei livelli essenziali di assistenza sanitaria, trattandosi all'evidenza di materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato".

ii) L'istituzione presso le ASL di commissioni multidisciplinari permanenti deputate all'esame della sussistenza dei requisiti di accesso

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 204, l'analogo voce in *Ordinamento civile*.

iii) La procedura di presentazione dell'istanza per l'accertamento dei requisiti di accesso

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 204, l'analogo voce in *Ordinamento civile*.

iv) La (illegittima) definizione legislativa delle prestazioni e dei trattamenti disciplinati come livello di assistenza sanitaria superiore rispetto a quelli essenziali

La sentenza n. 204 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., dell'art. 7, comma 2, primo periodo, della legge toscana n. 16 del 2025, a tenore del quale le prestazioni e i trattamenti disciplinati dalla legge "costituiscono un livello di assistenza sanitaria superiore rispetto ai livelli essenziali di assistenza". Nel caso di specie, non è in discussione "la possibilità per la Regione di ammettere, nella propria autonomia costituzionale, l'erogazione di una

determinata prestazione laddove abbia disponibilità finanziarie utili a tal fine”. Piuttosto, “rileva la definizione legislativa compiuta dalla disposizione impugnata, che, facendo esplicito riferimento a un livello di assistenza sanitaria ulteriore, evoca comunque e illegittimamente, dal punto di vista dell’assetto costituzionale delle competenze, la categoria dei livelli essenziali di assistenza”. La disposizione “utilizza quindi un concetto relazionale – quello di livello di assistenza sanitaria superiore ai LEA – senza che il legislatore statale abbia ancora operato la determinazione del livello essenziale”. Qualificare come livello superiore una determinata prestazione “equivale comunque a interferire sulla definizione stessa di livello essenziale – peraltro realizzando delle disparità tra i cittadini a seconda che la regione sia o meno in piano di rientro –, che è riservata al legislatore statale”. Resta invece immune da censure il secondo periodo del comma 2 dell’art. 7, ove si dispone che la Regione fa fronte con risorse proprie agli effetti finanziari connessi a tali prestazioni e trattamenti. “Tale disposizione non interferisce con la disciplina statale in materia di LEA, né in altro modo invade la materia dell’ordinamento civile o viola i principi fondamentali della materia tutela della salute stabiliti dalla legge statale”.

v) La regolazione di profili organizzativi delle strutture sanitarie regionali

La sentenza n. 204 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5 e 6 della legge toscana n. 16 del 2025, impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., in quanto interferirebbero con le attribuzioni della Commissione nazionale per l’aggiornamento dei LEA e la promozione dell’appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale, istituita presso il Ministero della salute. L’art. 1, commi 556, 557 e 558, della legge n. 208 del 2015 prevede che la detta Commissione svolga, tra le altre, le attività di valutazione sistematica delle prestazioni incluse nei LEA, per valutarne il mantenimento ovvero per definire condizioni di erogabilità o indicazioni di appropriatezza; acquisizione e valutazione delle proposte di inserimento nei LEA di nuovi servizi, attività e prestazioni; valutazione dell’impatto economico delle modifiche ai LEA. Sulla base delle attività così declinate, la Commissione formula annualmente una proposta di aggiornamento dei LEA. Le censurate disposizioni “non prevedono – né potrebbero prevedere (...) – un livello essenziale di assistenza, limitandosi a regolare profili organizzativi delle strutture sanitarie regionali; e nemmeno potrebbero incidere o comunque influire sulle autonome determinazioni, sul punto, della Commissione statale”.

2.3.11. “Norme generali sull’istruzione” (lett. n)

2.3.11.1. L’individuazione dell’ambito oggettivo, alla luce degli artt. 33 e 34 Cost., nelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione ed esigono uniforme applicazione a tutela della parità di trattamento dei fruitori del servizio

La sentenza n. 48 ha richiamato la giurisprudenza che ha “definito la portata delle norme generali sull’istruzione, riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato” (sentenze nn. 192 e 168 del 2024, 223 del 2023; ordinanza n. 199 del 2024). “Esse consistono in quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell’istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali” (sentenze nn. 92 del 2011, 309 del 2010, 200 del 2009). La sentenza n. 200 del 2009 ha, inoltre, individuato l’ambito delle norme generali sull’istruzione alla luce degli artt. 33 e 34 Cost. e degli atti legislativi statali che le definiscono, cioè la legge n. 53 del 2003 e i relativi decreti legislativi attuativi.

La sentenza n. 200 ha rammentato che la sentenza n. 200 del 2009 ha individuato l’ambito delle “norme generali sull’istruzione” anche alla luce della legge n. 53 del 2003 e dei relativi decreti legislativi attuativi. In linea di principio, sono norme generali sull’istruzione “anche quelle sull’autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche (...), quelle sull’assetto degli organi collegiali, (...) nonché quelle sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all’istruzione”. Il complesso delle pertinenti fonti legislative “rappresenta, per la sua valenza sistematica volta a definire espressamente l’ambito materiale

di intervento esclusivo dello Stato, un significativo termine di riferimento per valutare se nuove disposizioni, contenute in altre leggi, possano essere qualificate allo stesso modo”.

2.3.11.2. La linea di demarcazione rispetto ai principi fondamentali in materia di istruzione

La sentenza n. 200 ha rammentato che in materia di istruzione “si intrecciano norme generali, principi fondamentali, leggi regionali, oltre che determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche”. È così importante individuare “una precisa linea di demarcazione tra le norme generali sull’istruzione e i principi fondamentali di tale materia, dato che le prime sono espressive di competenza legislativa esclusiva dello Stato mentre i secondi costituiscono esercizio di una competenza legislativa concorrente con quella regionale”. Tale linea di demarcazione è stata individuata, in generale, dalla sentenza n. 279 del 2005, ove si è chiarito che “le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell’ambito propriamente regionale e che le norme generali così intese si differenziano, nell’ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose”. La sentenza n. 200 del 2009 ha affermato che “appartengono alle norme generali sull’istruzione le disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell’istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. In questo ambito si colloca anche la disciplina relativa alla autonomia delle istituzioni scolastiche, facenti parte del sistema nazionale di istruzione, autonomia cui fa espresso riferimento il terzo comma dell’art. 117 della Costituzione, mentre appartengono alla categoria dei principi fondamentali della materia «istruzione», quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell’istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d’istruzione che caratterizza le norme generali sull’istruzione, dall’altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell’intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all’osservanza dei principi fondamentali”. Lo svolgimento attuativo dei detti principi è necessario “quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico” e in questa prospettiva rileva “sia il settore della programmazione scolastica regionale sia quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete scolastica” (sentenze nn. 48 del 2025, 192 e 168 del 2024, 223 del 2023, 62 del 2013, 279 e 147 del 2012, 92 del 2011; ordinanza n. 199 del 2024). Inoltre, le norme generali – che, “dettando discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione – sono funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante (...) la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull’intero territorio nazionale, l’identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento” (art. 33, primo comma, Cost.). In sintesi, il sistema generale dell’istruzione “riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall’osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato, con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili sul piano della stessa logica”, di talché “si tratta (...) di conciliare, da un lato, basilari esigenze di uniformità di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale, e, dall’altro, esigenze autonomistiche che, sul piano locale-territoriale, possono trovare soddisfazione mediante l’esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell’ambito del territorio di ciascuna Regione”.

2.3.11.3. La subordinazione dell’iscrizione ai percorsi d’istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni alla presentazione, salvo formale rifiuto, di un documento attestante, alternativamente, l’avvenuta vaccinazione anti-HPV, l’avvio del programma di somministrazione, il rifiuto di essa o l’espletamento del colloquio informativo (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. 48 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge pugliese n. 22 del 2024, censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt.

3, 34, 117, commi primo e secondo, lett. n), Cost. e 9 del regolamento (UE) 2016/679 (GDPR), nella parte in cui, nel modificare la legge regionale n. 1 del 2024, vi inserisce l'art. 4-*bis*, che subordina l'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni, compreso quello universitario, alla presentazione, salvo formale rifiuto, di un documento attestante, alternativamente, l'avvenuta vaccinazione anti-HPV, l'avvio del programma di somministrazione, il rifiuto di essa o l'avvenuto espletamento del colloquio informativo sui benefici del vaccino. Premesso che sulla campagna vaccinale statale si è già pronunciata la sentenza n. 181 del 2023, la norma è estranea alla materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato "norme generali sull'istruzione", cui pure le sentenze nn. 186 del 2019 e 5 del 2018 hanno ricondotto le disposizioni nazionali riguardanti l'adempimento degli obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione e dell'accesso ai servizi scolastici. Essa invero può essere qualificata come una disposizione di dettaglio rientrante in due materie concorrenti e rispettosa dei confini della potestà legislativa: la tutela della salute, dal punto di vista teleologico; l'istruzione, dal punto di vista oggettivo. La norma incide in misura assai limitata sulle modalità di iscrizione scolastica – al solo fine di indurre alla vaccinazione anti-HPV, in coerenza con gli indirizzi statali – e non viola il diritto allo studio, potendo l'adempimento richiesto tradursi in un semplice rifiuto di produrre la documentazione vaccinale (a differenza delle norme esaminate dalle sentenze nn. 42 del 2021 e 42 del 2017). La disposizione inoltre non viola il principio di eguaglianza, avendo la Regione operato nell'ambito delle competenze a essa spettanti. Né, infine, sussiste la lesione dell'art. 117, primo comma, Cost. dato che l'art. 9 del GDPR prevede una deroga al divieto generale di trattamento dei dati personali – fra i quali rientrano quelli relativi alla salute (Corte di giustizia, sentenze 19 dicembre 2024, in causa C-65/23, MK; 4 ottobre 2024, in causa C-21/23, ND; 21 dicembre 2023, in causa C-667/21, ZQ) – quando la norma interna, che persegua un fine di interesse pubblico nel rispetto del principio di proporzionalità, preveda misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali dell'interessato (art. 2-*sexies* del d.lgs. n. 196 del 2003). La disposizione regionale risulta conforme a tale standard, perché ha lo scopo di aumentare la copertura vaccinale e non richiede che l'interessato riveli il proprio *status* di vaccinato o non vaccinato, consentendo che si attesti il mero svolgimento del colloquio informativo o anche che si rifiuti la produzione di alcun documento.

2.3.11.4. L'anticipazione, dal 30 novembre al 31 ottobre, del termine per l'adozione del piano di dimensionamento della rete scolastica, prorogabile con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito

La sentenza n. 200 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 2025, impugnato dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, e 118, commi primo e secondo, Cost., nella parte in cui introduce, nel d.l. n. 208 del 2024, l'art. 9-*bis*, comma 2, che apporta le seguenti modificazioni all'art. 19, comma 5-*quater*, del d.l. n. 98 del 2011: al terzo periodo, le parole "entro il 30 novembre" sono sostituite dalle parole "entro il 31 ottobre"; al quarto periodo, le parole "Con deliberazione motivata della regione" sono sostituite dalle parole "Con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito". La censurata disposizione, in definitiva, anticipa il termine per la conclusione dell'iter di approvazione dei piani di dimensionamento della rete scolastica e prevede un decreto ministeriale per la relativa proroga. Essa "interseca la competenza legislativa regionale concorrente in materia di istruzione per il profilo del dimensionamento scolastico, costantemente inquadrato in tale ambito" (sentenze nn. 168 del 2024, 223 del 2023, 284 del 2016, 147 del 2012, 92 del 2011, 235 del 2010, 200 del 2009, 34 del 2005, 13 del 2004; ordinanza n. 199 del 2024). Tuttavia, "la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto all'ambito della programmazione della rete scolastica o del dimensionamento scolastico e, quindi, ha ascrivito alla disciplina di dettaglio in materia di istruzione in particolare: i) le disposizioni concernenti la definizione delle dotazioni organiche del personale docente (sentenza n. 13 del 2004); ii) la definizione di criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche (sentenza n. 34 del 2005); iii) la preordinazione dei criteri volti al dimensionamento della rete scolastica, avente una diretta ed immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali ed alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che ben possono e devono essere apprezzate in sede regionale (sentenza n. 200 del 2009); iv) la definizione di modalità e criteri per la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome (sentenza n. 235 del 2010); v) l'istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni nelle scuole dell'infanzia già esistenti (sentenza n. 92 del 2011); vi) l'obbligatoria e immediata costituzione di istituti comprensivi, mediante l'aggregazione della scuola dell'infanzia, della

scuola primaria e di quella secondaria di primo grado, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche costituite separatamente, e la definizione della soglia numerica di 1.000 alunni che gli istituti comprensivi devono raggiungere per acquisire l'autonomia, soglia ridotta a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche (sentenza n. 147 del 2012)". Le norme ricondotte alla materia del dimensionamento scolastico attengono al profilo sostanziale delle scelte amministrative. Per converso, "le norme impugnate si limitano a prevedere: i) un termine più breve per l'adozione del piano di dimensionamento; ii) un potere ministeriale di proroga di tale termine". Esse, pertanto, "attengono al profilo procedimentale a monte dell'attività amministrativa – sostanziale – di predisposizione del piano di dimensionamento. Ne consegue che questa è – e rimane – una funzione di competenza legislativa regionale, non potendo ravvisarsi nella disciplina impugnata alcuna avocazione di funzioni da parte dello Stato che configuri l'ipotesi della chiamata in sussidiarietà". Le norme impugnate "si inseriscono in un più ampio programma di riorganizzazione del sistema scolastico, connesso a un preciso impegno assunto dall'Italia con il PNRR". Tale tratto "non vanifica, di per sé, le competenze regionali: come risulta dall'art. 117, quinto comma, Cost., infatti, queste sono chiamate in causa nel provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza" (sentenza n. 223 del 2023). Tanto premesso, la previsione di un termine più ravvicinato (31 ottobre anziché 30 novembre) per l'approvazione del piano di dimensionamento scolastico, vincolante (salva proroga) per tutte le Regioni, risponde "a una necessità organizzativa di matrice unitaria, soddisfacendo l'esigenza di garantire l'ordinato avvio dell'anno scolastico e consentendo alle famiglie di iscrivere gli alunni presso le sedi effettivamente disponibili". A tal fine, "le operazioni connesse alla definizione della rete scolastica devono concludersi non oltre l'anno solare precedente. (...) la complessa sequenza delle fasi procedimentali propedeutiche all'avvio dell'anno scolastico tocca esigenze dell'intera comunità nazionale e necessita della puntuale osservanza, da parte di tutte le regioni, delle scadenze stabilite dalla legge". Nella specie, lo Stato ha adottato norme "concernenti il (solo) procedimento, volte proprio al soddisfacimento delle segnalate esigenze unitarie". Del resto, "le procedure di mobilità del personale sono a carattere nazionale" e, di conseguenza, "per definire i trasferimenti di docenti e personale amministrativo, tecnico e ausiliario è necessario il completamento di tutte le fasi di iscrizione e formazione delle classi di ogni istituzione scolastica su tutto il territorio nazionale, di talché la presenza anche di una sola regione inadempiente, o comunque in ritardo rispetto ai termini di legge, inficerebbe l'intera procedura". Inoltre, "al fine di garantire il regolare avvio dell'anno scolastico, è indispensabile definire compiutamente il piano triennale dell'offerta formativa, in base al quale le famiglie possono esercitare compiutamente la loro libertà di scelta educativa, che a sua volta richiede l'esatta e tempestiva individuazione del numero, del tipo, dell'ubicazione e delle modalità di aggregazione dei plessi scolastici". Le norme impugnate, pertanto, in quanto "anche intese a tutelare tali spazi di autonomia, garantendo alle istituzioni scolastiche il tempo necessario all'assunzione delle scelte organizzative e progettuali dell'attività formativa", sono riconducibili alla materia di competenza esclusiva statale delle "norme generali sull'istruzione". La loro funzione "consiste nell'introdurre una disciplina dei termini che per ragioni di necessaria unità e uniformità deve essere operante sull'intero territorio nazionale" (sentenze nn. 62 del 2013 e 200 del 2009), al fine di "garantire il regolare avvio dell'anno scolastico nonché adeguati spazi di autonomia alle istituzioni scolastiche, tenuto altresì conto del complessivo programma di riorganizzazione del sistema scolastico nel quale esse sono inserite e del preciso impegno assunto dall'Italia con il PNRR". In quanto riconducibile a un ambito materiale di competenza esclusiva dello Stato, "anzitutto la norma concernente lo spostamento del termine risulta espressione di attribuzioni statali, legittimamente esercitate". La circostanza che tra le funzioni amministrative delegate alle Regioni rientri quella di provvedere in materia di programmazione scolastica territoriale "non toglie che, al fine di soddisfare esigenze nazionali, lo Stato abbia un autonomo titolo di legittimazione a dettare una disciplina legislativa generale concernente tanto la programmazione in tema di istruzione quanto le linee generali dell'organizzazione scolastica". Consolida tale approdo interpretativo la sentenza di rigetto n. 223 del 2023 che ha ritenuto le allora censurate disposizioni statali fondate in via prevalente su diversi titoli di competenza esclusiva, quali "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato" e "norme generali sull'istruzione". Anche la norma che dispone l'intervento ministeriale per la concessione della proroga del termine di conclusione dell'iter di approvazione dei piani di dimensionamento della rete scolastica è stata adottata nell'esercizio del titolo di competenza esclusiva statale sulle "norme generali

sull'istruzione". Poiché il titolo competenziale da ultimo citato prevale necessariamente sugli altri coi quali si interseca, "non può neppure ravvisarsi un difetto di leale collaborazione nel conferimento al Ministro dell'istruzione e del merito del potere di concedere la proroga". La previsione di questo potere, infatti, "non può essere sganciata da quella della fissazione del termine". L'obiettivo del generale riassetto del sistema dell'istruzione "esige una disciplina procedimentale unitaria, che ben può contemplare un potere ministeriale di proroga, da esercitarsi nella considerazione complessiva delle esigenze prospettate dalle singole regioni. In ogni caso detto potere di proroga ha l'effetto di rendere meno rigido per le regioni il termine fissato *ex lege* al 31 ottobre, consentendo quindi, in caso di necessità (...) di chiedere un differimento". Peraltro, "in considerazione del livello degli interessi coinvolti" (sentenze nn. 168 del 2021 e 179 del 2019), "l'adozione del piano di dimensionamento costituisce un adempimento indefettibilmente cadenzato in modo che sia operativo prima dell'avvio di ogni anno scolastico, che altrimenti rischierebbe di essere rinviato. In altri termini: le esigenze di funzionalità del sistema scolastico non possono non riverberarsi sulla valutazione delle modalità di un coinvolgimento regionale". In proposito, "la sequenza procedimentale caratterizzante la concessione della proroga del termine per l'approvazione del piano di dimensionamento ha inizio con una specifica richiesta della regione (...), nella quale possono essere indicate tutte le ragioni che potrebbero giustificare la concessione della proroga". Ai sensi della legge n. 241 del 1990, "che esprime una generale esigenza di strutturazione pluralistica dei procedimenti amministrativi, dovrà poi essere garantita la più idonea collaborazione tra le amministrazioni coinvolte. Nel regime disegnato dalle norme impugnate sono dunque *in re ipsa* il coinvolgimento di entrambi i soggetti istituzionali interessati e la garanzia della loro leale collaborazione".

2.3.12. "Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (lett. p)

2.3.12.1. La (illegittima) previsione, in via transitoria, dell'esecuzione di interventi di ristrutturazione edilizia con mutamento della destinazione d'uso, in deroga allo strumento urbanistico e in assenza di una valutazione del Consiglio comunale (norme della Regione Lazio)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 51, l'analoga voce in *Gli enti locali – Le funzioni amministrative*.

2.3.13. "Profilassi internazionale" (lett. q)

2.3.13.1. La (illegittima) previsione della sanzione accessoria della sospensione dell'attività in caso di violazione dell'obbligo per il personale e i collaboratori dei servizi di ristorazione di indossare la mascherina chirurgica in tempo di pandemia da COVID-19 (norme della Provincia autonoma di Bolzano)

La sentenza n. 158 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. q), Cost., l'art. 1, comma 37, della legge provinciale di Bolzano n. 4 del 2020, in combinato disposto con i precedenti commi 12 e 15 e l'Allegato A alla medesima legge, punto II.D, n. 8, nella parte in cui prevedeva la sanzione accessoria della sospensione dell'attività in caso di violazione dell'obbligo per il personale e i collaboratori dei servizi di ristorazione di indossare la mascherina chirurgica in tempo di pandemia da COVID-19. Le competenze statutarie della Provincia non sono idonee a fondare una sua legittimazione a disciplinare le misure di contrasto alla pandemia (sentenza n. 164 del 2022), essendo recessiva la sua competenza in materia di tutela della salute. Inoltre, la legislazione statale non consentiva alle Regioni e alle Province autonome di esercitare competenze legislative in materia, ma esclusivamente competenze amministrative alle condizioni rigorosamente individuate a livello nazionale (sentenze nn. 50 del 2024 e 37 del 2021). Tanto premesso, sono riconducibili alla competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale sia la disciplina delle misure di contrasto alla pandemia sia quella delle relative sanzioni amministrative, che non costituiscono una materia a sé stante, ma rientrano nella competenza relativa alla materia sostanziale cui accedono. A nulla rileva, poi, l'eventuale conformità delle sanzioni censurate alla normativa statale poiché al legislatore regionale e provinciale "è preclusa l'intrusione nelle materie di competenza esclusiva di natura non trasversale, anche al solo fine di riprodurre le (o di rinviare alle) disposizioni statali", la cui applicabilità, in via generale, permane.

2.3.14. “Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” (lett. s)

2.3.14.1. Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell’ambiente

i) La disciplina, di derivazione sovranazionale, dell’approvvigionamento delle materie prime critiche strategiche

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 136, l’analoga voce in *Tutela della concorrenza*.

2.3.14.2. Le acque

i) L’affidamento alla Regione della determinazione della tariffa idrica in una misura unica per l’intero servizio del grossista regionale (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 59, l’analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

2.3.14.3. La gestione dei rifiuti

i) La disciplina, di derivazione sovranazionale, dell’approvvigionamento delle materie prime critiche strategiche

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 136, l’analoga voce in *Tutela della concorrenza*.

2.3.14.4. La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico

i) L’adozione, per la composizione dei comitati di gestione della caccia, di un sistema elettorale proporzionale, con utilizzo del metodo D’Hondt per il calcolo dei seggi (norme della Regione Abruzzo)

La sentenza n. 82 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell’art. 3, comma 3, della legge abruzzese n. 11 del 2023, censurato, in relazione agli artt. 2, 3 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in quanto prevede, per la composizione dei comitati di gestione della caccia, l’adozione di un sistema elettorale proporzionale, con utilizzo del metodo D’Hondt per il calcolo dei seggi. Le leggi regionali, adottate nell’esercizio della potestà residuale in materia di caccia, non possono derogare all’art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 (da ricondurre alla competenza esclusiva statale), volto a garantire un adeguato grado di rappresentatività a ciascuna associazione venatoria presente nell’ambito territoriale di caccia (sentenze nn. 124 del 2024, 148 del 2023, 158 del 2021, 7 del 2019). “Tale principio ha trovato espressa applicazione anche con riguardo ai criteri di composizione degli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia” (sentenze nn. 174 del 2017, 124 del 2016, 268 del 2010, 165 del 2009; ordinanza n. 299 del 2001). La norma statale impone alle Regioni “il rispetto del principio della rappresentanza democratica delle categorie, espressione dei diversi interessi sottesi all’attività venatoria”. La Regione “è tenuta, perciò, a adottare criteri rispettosi del carattere rappresentativo dell’organo direttivo nella misura determinata dalla disposizione statale, che a tal fine seleziona gli interessi antagonisti ai quali è necessario dare voce”. In particolare, è prescritto che l’organo gestionale “accolga paritariamente i rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute e presenti in forma organizzata sul territorio. A tali membri si aggiungono rappresentanti di associazioni di protezione ambientale e degli enti locali”. Ciascuna categoria esprime interessi in linea astratta confliggenti gli uni con gli altri e tendenzialmente omogenei all’interno di ogni gruppo. “La piena rappresentatività dell’organo di gestione non è, pertanto, precipuamente da riconnettere (...) alla circostanza che ciascuna associazione locale, alla quale è intestato tale interesse, trovi spazio in proporzione ai propri iscritti. Essa è, piuttosto, riferibile alla necessità che i divergenti punti di vista in ordine alla gestione del territorio faunistico, ossia quelli dei cacciatori, degli ambientalisti e degli agricoltori, si confrontino secondo l’equilibrio fissato dal legislatore statale, relativamente alla composizione dell’organo gestionale. È perciò nel rapporto tra categorie di associazioni che si valuta il grado di rappresentatività dell’organo direttivo”. Soddisfatto il menzionato requisito, “il legislatore regionale ha ampia discrezionalità nell’individuare la formula elettorale che reputa più idonea”. In linea di

principio, “la decisione concernente la formula, vale a dire il meccanismo di ripartizione dei seggi in voti, si colloca in un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa”. Il solo limite alla discrezionalità del legislatore regionale è costituito dalle prescrizioni statali poste a presidio dell’ambiente. “Con riguardo, invece, alla configurazione del meccanismo che traduce in seggi il peso di ciascuna associazione venatoria, compete alla regione individuare, tra i molti possibili, il punto di equilibrio opportuno tra le molteplici finalità perseguite da un sistema elettorale”, ferma la verifica della sua costituzionalità, “a fronte della latissima sfera di discrezionalità legislativa”. La disposizione censurata ha optato per il metodo D’Hondt “come criterio di ripartizione fra le varie associazioni venatorie della percentuale dei seggi spettanti alle medesime, con il quale il numero dei voti di ogni lista (qui, il numero degli iscritti a ciascuna associazione venatoria) è diviso per un numero crescente di unità (da uno in avanti) fino al totale dei seggi da assegnare nel collegio. Tali seggi sono ripartiti in base ai risultati ottenuti, in ordine decrescente; dunque, sono assegnati alle liste con le cifre più elevate che risultano dalle operazioni di divisione”. In talune circostanze, la formula può avvantaggiare le liste che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In tal senso, sulla base di una ricognizione dei sistemi elettorali europei, si è pronunciata la Corte EDU, sentenza 13 marzo 2012, Saccomanno contro Italia, nella quale si dà atto della diffusione del metodo D’Hondt. Tuttavia, “il metodo D’Hondt opera sempre in sistemi elettorali di carattere proporzionale. Pertanto, nella Regione Abruzzo la designazione dei componenti dei comitati di gestione continua ad avvenire in forza di un meccanismo di tipo proporzionale, in linea di principio il più rispettoso delle esigenze della rappresentanza”. Ad ogni modo, “persino i sistemi elettorali meno distorsivi e più marcatamente proporzionali, come, almeno in genere, quelli che utilizzano il metodo del quoziente, falliscono nell’obiettivo di conseguire” un “perfetto rapporto tra peso delle liste e seggi”. Del resto, la Corte ha più volte ribadito “la necessità costituzionale che l’esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di perfetta parità, senza che ciò implichi anche che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell’elettorato sia strettamente proporzionale al numero dei consensi espressi, proprio perché tale aspetto dipende unicamente dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali” (sentenze nn. 275 del 2014 e n. 107 del 1996). “Il legislatore abruzzese, in definitiva, con esercizio di una discrezionalità non manifestamente irragionevole, ha preferito, in seno al riparto proporzionale, una formula che reca vantaggio alle associazioni venatorie con più iscritti, anziché metodi alternativi che, in ipotesi, avrebbero potuto invece penalizzare queste ultime, e favorire quelle con meno associati, a propria volta distorto, in senso diametralmente opposto, la rappresentatività. Una simile opzione è del resto non distonica rispetto alla finalità di costituire organi preposti all’esercizio di funzioni gestorie, perché per essi si avverte con particolare evidenza la necessità di permettere il raggiungimento di stabili maggioranze decisionali”. Inoltre, “né la Costituzione né la normativa statale interposta impongono” un diritto di tribuna e non esigono “la presenza di un rappresentante per ciascuna associazione operante in forma organizzata sul territorio” (ordinanza n. 299 del 2001); pertanto, le associazioni di cacciatori e i loro iscritti non subiscono un trattamento discriminatorio. Infine, l’adozione della formula D’Hondt per i soli rappresentanti delle associazioni venatorie, e non anche per quelli delle organizzazioni professionali agricole e delle associazioni di protezione ambientale, riflette la distinzione operata dalla legge statale tra le categorie coinvolte. Il citato art. 14, comma 10, introduce criteri differenziati per le categorie che compongono gli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia. “Mentre alle strutture locali delle organizzazioni agricole si richiede di essere rappresentative a livello nazionale e per le associazioni di protezione ambientale si esige la presenza nel Consiglio nazionale per l’ambiente, per le sole associazioni nazionali di cacciatori è previsto, invece, che siano riconosciute e presenti in forma organizzata sul territorio. Il legislatore abruzzese si è perciò limitato, quanto ai criteri di designazione nei comitati di gestione, a intervenire su una sola delle categorie di associazioni coinvolte, (...) senza eccedere anche per tale verso dalla propria ampia discrezionalità”. Peraltro, “il carattere unitario di un organo non implica necessariamente che i componenti di esso debbano essere individuati in applicazione di un unico criterio selettivo”.

2.3.14.5. I beni culturali e paesaggistici

i) La nuova disciplina statale degli impianti di energia rinnovabile

Si veda, in relazione alla sentenza n. 28, la voce *La riforma operata dal d.lgs. n. 199 del 2021: l’individuazione delle aree idonee in sede legislativa da parte delle Regioni in Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia – Le energie rinnovabili.*

ii) L'autorizzazione paesaggistica quale istituto di protezione ambientale uniforme, non derogabile dalle Regioni

La sentenza n. 184 ha confermato 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 statali di protezione ambientale, i quali dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica” (sentenze nn. 22 del 2025 e 160 del 2021).

iii) La (illegittima) previsione di un procedimento autorizzatorio semplificato e accelerato per la promozione di impianti da fonti energetiche rinnovabili in aree non idonee (norme della Regione Sardegna)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 184, la voce *La (illegittima) previsione di un procedimento autorizzatorio semplificato e accelerato per gli interventi in aree non idonee* in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna – Norme in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili*.

iv) La disciplina amministrativa delle locazioni turistiche brevi nei Comuni ad alta densità turistica e nei capoluoghi di Provincia (norme della Regione Toscana)

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 186, l'analoga voce in *Ordinamento civile – Il testo unico della Regione Toscana in materia di turismo*.

2.4. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)

2.4.1. I principi fondamentali dettati dallo Stato

2.4.1.1. La funzione di assicurare un adeguato livello di omogeneità delle normative regionali in considerazione di sottese istanze unitarie (l'irrilevanza di un espresso recepimento dei legislatori territoriali)

“L'obbligatorietà di un principio fondamentale e la sua applicazione (...) non possono essere condizionate dal suo espresso recepimento da parte delle leggi regionali, perché in questo modo si attribuirebbe ai Consigli regionali il potere di impedirne l'operatività, anche per lunghi periodi di tempo. Conseguenza, quest'ultima, che sarebbe in contrasto con la funzione dei principi fondamentali, che è quella di assicurare un adeguato livello di omogeneità delle normative regionali in ragione di sottese istanze unitarie”. Così la sentenza n. 64.

2.4.1.2. La natura di principio di norme aventi contenuto specifico e puntuale ma vocazione finalistica

“Anche a norme che hanno un contenuto specifico e puntuale può essere riconosciuta la natura di principio fondamentale” (sentenze nn. 195 del 2024, 166 del 2021, 84 del 2017, 67 del 2016, 44 del 2014), “laddove la specificità delle prescrizioni sia in rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione con la natura dei principi medesimi” (sentenze nn. 189 del 2022 e 192 del 2017); “ciò in ragione della loro vocazione finalistica (...) ad assicurare un'esigenza (non di omogeneità ma) di uniformità normativa su tutto il territorio nazionale” (sentenze nn. 195 del 2024, 112 del 2023, 106 del 2022, 145 del 2021, 38 del 2016), “come può accadere in presenza di una scelta di fondo (sentenza n. 44 del 2021) operata dal legislatore statale”. Così la sentenza n. 64.

2.4.2. Il potere delle Regioni di legiferare nel rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato in leggi espressamente rivolte a tale scopo o comunque desumibili dalle leggi vigenti (ambito e limiti della “cedevolezza invertita”, riferita all'attuazione delle direttive europee)

La sentenza n. 196 ha escluso l'esistenza del principio della “cedevolezza invertita” nel sistema costituzionale del riparto delle competenze legislative. Vero è che la sentenza n. 1 del 2019 ha osservato

che “nella prospettiva della cosiddetta cedevolezza invertita, (...) l'intervento che il legislatore regionale può anticipare nell'inerzia del legislatore statale attiene pur sempre (e soltanto) a materie di competenza concorrente della Regione”. Tale affermazione, tuttavia, “deve essere letta alla luce del più generale contesto normativo in cui essa si colloca, che è quello dell'attuazione del diritto eurounitario e in special modo delle direttive dell'Unione”. In quell'occasione era denunciata, per ritenuta invasione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, una norma ligure avente la finalità di dare temporaneamente attuazione alla disciplina europea, nell'attesa di un intervento organico di riordino da parte del legislatore statale. Anche le sentenze nn. 89 del 2025 e 398 del 2006 confermano che il richiamo alla cedevolezza invertita “non può, e non deve, essere inteso come il riferimento a – né tantomeno come un'affermazione dell'esistenza di – un principio costituzionale implicito recante una deroga al riparto delle competenze legislative delineate dall'art. 117 Cost.”. Il riferimento è, invece, a un preciso meccanismo previsto dalla legislazione statale sull'attuazione delle direttive europee, ossia dalla legge n. 234 del 2012, la quale, stabilendo che le regioni provvedono tempestivamente, nelle materie di loro competenza, al recepimento delle direttive, seppure riconosce “il potere di intervenire nelle materie di competenza concorrente senza dover attendere la normativa di principio statale, non introduce una generale deroga al riparto costituzionale delle competenze legislative. Nelle materie di competenza concorrente, resta, quindi, riservata al legislatore statale l'individuazione dei principi fondamentali della materia (...) e resta, parimenti, fermo l'obbligo costituzionale delle regioni – direttamente derivante dall'art. 117, terzo comma, Cost. – di conformarsi alle disposizioni di principio, anche sopravvenute, dettate dalla legge statale”. Chiariti ambito e limiti della “cedevolezza invertita”, l'incompatibilità di questo meccanismo con il riparto costituzionale delle competenze trova indirettamente conferma nell'art. 1, comma 3, della legge n. 131 del 2003, il quale dispone che nelle materie di legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti. La giurisprudenza costituzionale, infatti, nel riconoscere che “le Regioni, per poter esercitare le proprie potestà legislative di tipo concorrente, non devono attendere l'eventuale determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato” (sentenze nn. 166 del 2021, 120 del 2005, 359, 196 e 94 del 2003), ha, del pari, affermato che “in tali circostanze i principi fondamentali possono e devono essere tratti non solo dalle leggi statali espressamente rivolte a tale scopo, ma anche dalla normativa statale già in vigore” (sentenze nn. 424 e 120 del 2005, 359 e 196 del 2003, 282 del 2002). In definitiva, il richiamo alla cedevolezza invertita, intesa quale “generale potere delle regioni, nelle materie di potestà legislativa concorrente, di dettare una disciplina di principio surrogatoria di quella statale, non ha fondamento costituzionale”.

Sul punto si veda anche la sentenza n. **204** (ove sono citate le sentenze nn. 319 del 2005, 353 e 201 del 2003, 533 del 2002).

2.4.3. Le condizioni di compatibilità costituzionale di disposizioni regionali riproduttive della normativa statale di principio

In linea generale, “nelle materie di potestà legislativa concorrente – pur se non si può ritenere di per sé costituzionalmente illegittima la disposizione regionale che richiama i principi fondamentali della materia desumibili dalla legislazione statale vigente, precisando gli estremi della normativa statale di riferimento alla quale è tenuta ad adeguarsi” (sentenza n. 66 del 2017) o che “si limita a ribadire e a specificare il contenuto di un obbligo previsto dalla legislazione statale di principio” (sentenza n. 108 del 2025) – “il carattere meramente ripetitivo delle previsioni statali non è elemento di per sé idoneo a far superare il test di costituzionalità” (sentenza n. 290 del 2019). Così la sentenza n. **196** ove è altresì richiamata la sentenza n. 271 del 2009 che, in materia di professioni, ritenne preclusa ai legislatori regionali la riproduzione della legislazione statale di principio. Invero, l'indebita ingerenza nella sfera di attribuzione statale deve ritenersi “esclusa solo allorché l'intervento regionale richiami, in modo più o meno analitico, il contenuto della normativa statale di principio, in funzione direttamente attuativa della stessa, ossia quando la ripetizione del principio (statale) sia funzionale alla previsione della normativa di dettaglio (regionale); quando, invece, tale nesso funzionale manca, ossia quando la riproduzione della normativa di principio non è direttamente e specificamente volta all'introduzione della normativa regionale di dettaglio, l'intervento regionale si configura come un'indebita invasione di un ambito riservato alla competenza legislativa statale”.

2.4.4. “Istruzione”

2.4.4.1. La riserva allo Stato della definizione dei comuni elementi basilari di fruizione del servizio e la competenza regionale sugli aspetti organizzativi

La sentenza n. **48** ha ricondotto alla competenza legislativa regionale gli aspetti organizzativi dell'istruzione, mentre “ha qualificato come principi fondamentali criteri, obiettivi, direttive o discipline (...) tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione” (sentenze nn. 284 del 2016, 200 del 2009, 120 del 2005).

2.4.4.2. La linea di demarcazione tra norme generali sull'istruzione e principi fondamentali della materia

Si veda, in relazione alla sentenza n. **200**, la voce *La linea di demarcazione rispetto ai principi fondamentali in materia di istruzione* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Norme generali sull'istruzione*.

2.4.4.3. La programmazione della rete scolastica quale tipico ambito di legislazione regionale

La sentenza n. **200** ha puntualizzato che, “nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione della rete scolastica. È infatti implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998” (sentenze nn. 168 del 2024, 223 del 2023, 284 del 2016, 147 del 2012, 92 del 2011, 235 del 2010, 200 del 2009, 34 del 2005, 13 del 2004; ordinanza n. 199 del 2024). In particolare, detta competenza comprende la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale e la programmazione della rete scolastica. Infine, la sentenza n. 120 del 2005, pronunciandosi sulla disciplina degli asili nido, ha chiarito che l'individuazione dei relativi standard strutturali e qualitativi “non può essere ricompresa nelle norme generali sull'istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l'ordinamento dell'istruzione”, in quanto siffatta individuazione “presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello *lato sensu* organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale”.

2.4.4.4. La subordinazione dell'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni alla presentazione, salvo formale rifiuto, di un documento attestante, alternativamente, l'avvenuta vaccinazione anti-HPV, l'avvio del programma di somministrazione, il rifiuto di essa o l'espletamento del colloquio informativo (norme della Regione Puglia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **48**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Norme generali sull'istruzione*.

2.4.4.5. L'anticipazione, dal 30 novembre al 31 ottobre, del termine per l'adozione del piano di dimensionamento della rete scolastica, prorogabile con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito

Si veda, in relazione alla sentenza n. **200**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Norme generali sull'istruzione*.

2.4.5. “Professioni”

2.4.5.1. La riserva allo Stato dell'individuazione delle figure professionali e l'ammissibilità di discipline regionali per gli aspetti specificamente collegati con le corrispondenti realtà

La sentenza n. **161** ha ribadito che “è riservata allo Stato l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili e titoli abilitanti, mentre è attribuita alle regioni l'adozione della normativa di

dettaglio concernente eventuali profili organizzativi delle professioni che hanno un collegamento con la realtà regionale” (sentenze nn. 127 del 2023, 98 del 2013, 138 del 2009, 93 del 2008, 40 del 2006, 424 del 2005).

La sentenza n. **196** ha confermato che, “ai sensi dell’art. 117, terzo comma Cost., l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura (...) quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali” (sentenze nn. 161 del 2025, 127 del 2023, 6 del 2022, 241 del 2021, 209 del 2020, 228 del 2018, 217 del 2015, 98 del 2013). Ne consegue che “l’enucleazione di peculiari figure professionali, a partire da un *genus* indicato dalla legge statale, (...) è preclusa alla legge regionale” (sentenze nn. 117 del 2015 e 328 del 2009).

2.4.5.2. L’istituzione di un servizio regionale sperimentale di assistenza psicologica per i pazienti oncologici e i loro familiari (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. **161** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. – della legge della Regione Puglia n. 41 del 2024, che istituisce un servizio regionale sperimentale di assistenza psicologica per i pazienti oncologici e i loro familiari, destinandovi psicologi o medici specializzati in psicoterapia, attribuendo loro la denominazione di psiconcologi. La Corte ha chiarito che, nell’esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, spetta alle Regioni istituire servizi di assistenza psicologica, il cui esercizio sia riservato ai professionisti a ciò abilitati in forza della normativa statale (sentenza n. 241 del 2021). La legge regionale non istituisce, dunque, una nuova professione, perseguendo la finalità di sostenere, per la durata di due anni, i soggetti sottoposti a cure sperimentali per malattie oncologiche con l’introduzione di un servizio di assistenza psicologica ai pazienti e alle famiglie, in coerenza con gli obiettivi contenuti nel documento approvato nella Conferenza Stato-Regioni il 17 aprile 2019. La disciplina impugnata ove individua i compiti assegnati allo psiconcologo e le finalità del servizio di assistenza psicologica ai malati, si limita a introdurre un servizio sperimentale di assistenza psicoterapeutica che può essere svolto proprio e solo da coloro che la legge statale abilita alla psicoterapia. Essa, nel prevedere che l’attività sia svolta da psicologi o medici che abbiano conseguito un titolo di specializzazione in psicoterapia all’esito di un corso di almeno quattro anni presso una scuola di specializzazione universitaria o istituti riconosciuti, richiama espressamente la legge n. 56 del 1989 (Ordinamento della professione di psicologo) e rispetta le condizioni ivi indicate per l’esercizio dell’attività psicoterapeutica, senza alcun riferimento a una nuova scuola di specializzazione in “psico-oncologia”. Già con il citato accordo del 2019 lo Stato, le Regioni e le Province autonome hanno convenuto di approvare un documento di revisione delle linee guida organizzative per la rete oncologica, ad integrazione dei LEA, che prevede esplicitamente il supporto psico-oncologico, ritenendo che la cura psicosociale in oncologia sia parte integrante di una strategia di cura più ampia, a partire dalla diagnosi e durante l’intero corso della malattia. Anche il nuovo piano oncologico 2023-2027 fa chiaro riferimento alla figura dello psiconcologo, quale psicoterapeuta da inserire nelle équipe multidisciplinari per la cura dei malati oncologici. Tutto ciò esprime un nuovo approccio personalistico della scienza medica e, più in generale, della tutela della salute, che mira a ricondurre le finalità dell’art. 32 Cost. non solo alla cura della malattia ma anche del malato, perseguendo la realizzazione del suo generale benessere, che impone di tener conto anche dei profili psicologici e del contesto sociale e relazionale nel quale la persona è inserita.

2.4.5.3. Il testo unico della Regione Toscana in materia di turismo

i) L’(illegittima) introduzione e disciplina delle figure professionali dell’accompagnatore turistico e della guida ambientale

La sentenza n. **196** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., degli artt. da 95 a 103 e da 105 a 110 della legge toscana n. 61 del 2024, nella parte in cui introducevano e disciplinavano le figure professionali dell’accompagnatore turistico e della guida

ambientale. Tali norme, in particolare, prevedevano: le suddette due figure professionali; i requisiti per l'esercizio delle rispettive professioni; i corsi di qualificazione riconosciuti dalla Regione; gli obblighi professionali volti a garantire la sicurezza dei clienti in relazione alle loro capacità e alla difficoltà dei percorsi (per la sola guida ambientale); il regime della pubblicità dei prezzi delle prestazioni professionali indicate nel materiale pubblicitario e informativo; le sanzioni amministrative e il divieto di prosecuzione dell'attività. La Regione aveva introdotto due figure professionali aggiuntive a quelle previste dalla legislazione statale, quando invece l'individuazione delle figure professionali è un limite di ordine generale che non può mai essere travalicato dalle Regioni. Si tratta di un ambito sempre e comunque precluso all'esercizio dell'autonomia legislativa regionale, la quale, invece, può esplicarsi nella disciplina di "aspetti" – ossia di puntuali oggetti – inerenti a professioni già istituite dalla legislazione statale, allorché tale operazione sia giustificata dalla (ossia si mostri collegata alla) specifica realtà regionale. Inoltre, era destituita di fondamento la dedotta distinzione tra professioni ordinistiche e non ordinistiche: ciò, per l'assorbente motivo che non è il tipo di professione, ma l'esigenza di regolamentazione unitaria, e quindi di uniformità di disciplina, a impedire alle Regioni di istituire nuove professioni.

ii) La disciplina della figura professionale del maestro di sci

- La (illegittima) duplicazione della definizione statale

La sentenza n. **196** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 111, comma 1, della legge toscana n. 61 del 2024, nella parte in cui disciplinava la figura professionale del maestro di sci riproducendo testualmente, mediante espresso richiamo, il contenuto dell'art. 2, comma 1, della legge n. 81 del 1991. La ripetizione dei contenuti di tale legge statale non era conforme al riparto costituzionale delle competenze. Se è pur vero, infatti, che riproducendo esattamente il contenuto delle norme statali in nulla la legge regionale aveva innovato per quanto riguarda la concreta disciplina della materia (sentenza n. 128 del 1963), nondimeno essa, con un'operazione non necessaria per l'introduzione della normativa di dettaglio, aveva duplicato la definizione del maestro di sci recata dalla normativa statale e le aveva impresso la forza della legge regionale, così violando la riserva allo Stato dell'individuazione della professione. La definizione normativa della figura professionale non è elemento indifferente, sul piano degli effetti, all'individuazione di tale figura, ma è, anzi, presupposto logico (per il nesso di implicazione che intercorre tra la definizione e l'individuazione dell'oggetto da definire), prima ancora che giuridico, della sua istituzione. Seppure l'ordinamento appresta specifici rimedi per l'evenienza di un contrasto sopravvenuto tra legge statale vincolante e legge regionale, ossia l'abrogazione, di cui all'art. 10 della legge n. 62 del 1953, o l'illegittimità costituzionale sopravvenuta a seguito dell'eventuale rimessione della relativa questione alla Corte da parte del giudice comune, innegabilmente, operazioni come quella posta in essere dal legislatore toscano mettono in tensione il principio della certezza del diritto.

- La (illegittima) suddivisione dell'albo regionale in sezioni corrispondenti a determinate specialità

La sentenza n. **196** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., degli artt. 112, comma 3, 114, comma 3 (limitatamente alle parole "nella singola specialità"), 115, comma 3, nonché, in via consequenziale, dell'art. 112, comma 4 (limitatamente alle parole "è limitata alla sezione in cui il maestro è iscritto"), della legge toscana n. 61 del 2024, nella parte in cui, con riguardo alla disciplina della figura professionale del maestro di sci, suddividevano l'albo regionale in sezioni corrispondenti a determinate specialità (maestri di sci alpino; maestri di sci di fondo; maestri di sci di *snowboard*) e recavano le conseguenti previsioni costruite su tale suddivisione. L'art. 112, comma 3, nel disporre la suddivisione dell'albo regionale in sezioni corrispondenti a determinate specialità, non attribuiva a tali sezioni funzioni meramente ricognitive o di comunicazione e di aggiornamento, come consentito al legislatore regionale (sentenza n. 127 del 2023), ma faceva assumere alla relativa attività professionale una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico regionale, rispetto alla quale l'iscrizione all'albo assumeva una vera e propria funzione costitutiva (sentenza n. 230 del 2011). L'intervento regionale si collocava, così, illegittimamente nella fase genetica di individuazione normativa della professione, al punto da determinare, mediante una sostanziale ridefinizione dell'attività del maestro di sci, una diversificazione non consentita in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge statale.

- La (illegittima) previsione dei requisiti di iscrizione all'albo

La sentenza n. **196** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., degli artt. 113, comma 1, e 116, comma 2 (limitatamente alle parole "di cui all'articolo 113"), della legge toscana n. 61 del 2024, nella parte in cui, rispettivamente, prevedevano i requisiti di iscrizione all'albo del maestro di sci e vi facevano richiamo. Le disposizioni non solo invadevano un ambito competenziale riservato allo Stato, ma indicavano anche requisiti non perfettamente coincidenti con quelli previsti dagli artt. 4 e 5 della legge n. 81 del 1991, ostacolando il trasferimento dei maestri di sci da un albo regionale all'altro. È infatti un principio fondamentale della materia delle professioni quello che riserva allo Stato non solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni (sentenze nn. 161 del 2025, 127 del 2023, 271 del 2009). Ne consegue che l'indicazione di specifici requisiti per l'esercizio delle professioni, anche se in parte coincidenti con quelli già stabiliti dalla normativa nazionale, viola la competenza statale, risolvendosi in un'indebita ingerenza in un settore (quello della disciplina dei titoli necessari per l'esercizio di una professione) costituente principio fondamentale della materia (sentenze nn. 271 del 2009, 57 del 2007, 153 del 2006).

- La definizione, con delibera della Giunta regionale, della durata oraria e delle materie dei corsi di qualificazione (l'interpretazione adeguatrice della Corte)

La sentenza n. **196** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 115, comma 1, della legge toscana n. 61 del 2024, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui disciplina i corsi qualificazione per i maestri di sci, rimettendo la definizione della durata oraria e delle materie a una delibera della Giunta regionale. È la stessa legge statale (art. 6, comma 2, della legge n. 81 del 1991) che riconosce la competenza regionale a organizzare i corsi per conseguire l'abilitazione, in linea, peraltro, con il riconoscimento della competenza regionale residuale in materia di formazione professionale. Sulla base di tale presupposto, la disposizione può essere interpretata in modo da prevenire l'insorgere della denunciata antinomia, nel senso che la Giunta può determinare la durata dei corsi, dovendo rimanere tuttavia fermo il rispetto del limite minimo delle 90 ore previsto dalla legislazione statale. In secondo luogo, anche rispetto all'insegnamento delle materie, la disposizione deve essere interpretata nel senso che, ferma l'erogazione degli insegnamenti fondamentali indicati dall'art. 7 della legge n. 81 del 1991, la Giunta può prevedere insegnamenti ulteriori ovvero l'individuazione di profili, anche operativi e tecnici, e, comunque sia, specificamente professionalizzanti rispetto alle caratteristiche proprie del turismo invernale della Toscana.

- L'(illegittima) attribuzione alla Federazione italiana sport invernali, anziché al Dipartimento per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, della competenza a riconoscere l'equivalenza del titolo professionale ai cittadini non europei

La sentenza n. **196** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 116, commi 7, secondo periodo, e 8, della legge toscana n. 61 del 2024, laddove, rispettivamente, disponevano che l'iscrizione è effettuata a seguito di riconoscimento, da parte della Federazione italiana sport invernali, d'intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci, dell'equivalenza del titolo professionale acquisito nello stato di provenienza, di verifica della reciprocità di trattamento e della sussistenza dei requisiti soggettivi di cui all'art. 113, anziché da parte del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, dell'equivalenza del titolo professionale acquisito nello stato di provenienza; e che il nulla osta è rilasciato a seguito di riconoscimento, da parte della Federazione italiana sport invernali d'intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci, anziché da parte del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri. Le disposizioni riproducevano la versione originaria dell'art. 12, comma 1, della legge n. 81 del 1991, in violazione dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 206 del 2007, da considerarsi principio fondamentale della materia. La disciplina del riconoscimento dell'equivalenza delle qualifiche professionali conseguite in altri Stati è, infatti, strettamente connessa all'individuazione dei requisiti e dei titoli per esercitare la professione. Al contrario, il legislatore regionale, rimettendo alla Federazione italiana sport invernali la competenza a riconoscere l'equivalenza del titolo professionale di maestro di sci ai cittadini non europei, violava tale

principio fondamentale della materia, il quale individua oggi nel Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri l'autorità competente.

- L'(illegittima) attribuzione al Comune della competenza a vietare la prosecuzione dell'attività, nel caso in cui l'interessato perda uno dei requisiti richiesti, e a ritirare la tessera di riconoscimento

La sentenza n. 196 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 124 della legge toscana n. 61 del 2024, nella parte in cui, nel disciplinare la figura professionale del maestro di sci, attribuiva al Comune la competenza a vietare la prosecuzione dell'attività, nel caso in cui l'interessato avesse perso uno dei requisiti richiesti, e a ritirare la tessera di riconoscimento. La disposizione si poneva in contrasto con l'art. 13 della legge n. 81 del 1991, che, al comma 4, attribuisce al consiglio direttivo del Collegio regionale dei maestri di sci, tra le altre funzioni, anche l'applicazione delle sanzioni disciplinari. Essa pertanto erodeva o, comunque sia, metteva in discussione le attribuzioni del Collegio regionale dei maestri di sci, così invadendo la competenza statale nello stabilire i principi fondamentali della materia.

iii) La disciplina della figura professionale della guida alpina

- La (illegittima) definizione dell'attività

La sentenza n. 196 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 125 della legge toscana n. 61 del 2024, nella parte in cui, nel disciplinare la figura professionale della guida alpina, ne definiva l'attività. La disposizione definiva l'attività della guida alpina in modo pressoché ripetitivo di quanto disposto dagli artt. 2 e 3 della legge n. 6 del 1989. Nel riprodurre i contenuti dell'atto legislativo statale, pertanto, essa ha realizzato un'illegittima novazione della fonte, appropriandosi dei principi stabiliti dalla legge statale e riservati alla competenza di quest'ultima.

- La (illegittima) definizione di esercizio stabile della professione

La sentenza n. 196 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 126, comma 3, della legge toscana n. 61 del 2024, nella parte in cui, nel disciplinare la figura professionale della guida alpina e istituirne il relativo albo regionale, definiva l'esercizio stabile della professione. La disposizione definiva "esercizio stabile della professione" l'attività svolta "dalla guida alpina avente un recapito, anche stagionale, in Toscana ai fini dell'offerta delle proprie prestazioni". Tuttavia, ai sensi dell'art. 4, comma 5, della legge n. 6 del 1989, l'esercizio della professione può essere considerato stabile in un determinato territorio regionale non soltanto se la guida alpina abbia in esso un recapito, ma anche se in esso svolga effettivamente la propria attività. Conseguentemente, la disciplina ledeva la riserva allo Stato non solo dell'individuazione delle figure professionali, ma anche della definizione e della disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle relative professioni.

- La (illegittima) previsione dei requisiti di iscrizione all'albo

La sentenza n. 196 ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 127, comma 1, e 130, comma 2 (limitatamente alle parole "di cui all'articolo 127"), della legge toscana n. 61 del 2024, nella parte in cui, nel disciplinare la figura professionale della guida alpina, rispettivamente definivano i requisiti di iscrizione all'albo e facevano richiamo a tale definizione. La disposizione riproduceva, in modo peraltro neppure perfettamente coincidente, il contenuto dell'art. 5 della legge n. 6 del 1989; tuttavia, l'indicazione di specifici requisiti per l'esercizio delle professioni è ambito riservato alla competenza statale e, conseguentemente, precluso all'intervento regionale.

- L'(illegittima) attribuzione al Collegio nazionale delle guide alpine, anziché al Dipartimento per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, della competenza a riconoscere l'equivalenza dei titoli professionali acquisiti all'estero

La sentenza n. 196 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 130, comma 4, della legge toscana n. 61 del 2024, nella parte in cui, nel disciplinare la figura professionale della guida alpina, attribuiva al Collegio nazionale delle guide alpine, anziché al Dipartimento per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, la competenza a

riconoscere l'equivalenza dei titoli professionali acquisiti all'estero. Il legislatore regionale si è appropriato di un ambito riservato alla legislazione statale, ossia il riconoscimento dell'equivalenza dei titoli professionali acquisiti all'estero, dettando una disciplina che viola quella statale di principio, la quale attribuisce tale competenza al Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri.

- *L'(illegittima) attribuzione al Comune della competenza a vietare la prosecuzione dell'attività, nel caso in cui l'interessato perda i requisiti richiesti*

La sentenza n. **196** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 137 della legge toscana n. 61 del 2024, nella parte in cui, nel disciplinare la figura professionale della guida alpina, attribuiva al Comune la competenza a vietare la prosecuzione dell'attività, nel caso in cui l'interessato avesse perso i requisiti richiesti. Tale disposizione divergeva dall'art. 14, comma 2, della legge n. 6 del 1989, che attribuisce al Collegio regionale delle guide alpine il potere di vigilanza sulla persistenza dei requisiti per lo svolgimento dell'attività e, conseguentemente, il potere di inibire la prosecuzione della professione quando se ne riscontri la mancanza.

2.4.6. “Tutela della salute”

2.4.6.1. L'organizzazione sanitaria

i) *L'inerenza alla materia di disposizioni regionali dettate da esigenze organizzative, benché incidenti sul rapporto in convenzione dei medici di medicina generale*

La sentenza n. **84** ha ribadito che, “in virtù della costante applicazione del discrimine tra la materia dell'ordinamento civile e quella residuale dell'organizzazione amministrativa regionale, alle regioni non è precluso adottare interventi legislativi inerenti all'organizzazione sanitaria, in quanto quest'ultima è componente essenziale della competenza legislativa in materia di tutela della salute” (sentenze nn. 112 del 2023, 113 e 9 del 2022, 192 del 2017, 54 del 2015). “In applicazione di tale criterio, si è quindi esclusa la dedotta violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, quando le impugnate disposizioni regionali, pur afferenti a profili del rapporto in convenzione dei medici di medicina generale, siano dettate in via prioritaria da esigenze organizzative, producendo effetti solo secondari sull'andamento dei rapporti convenzionali”. In tal senso, la sentenza n. 112 del 2023, concernente una disposizione veneta che incideva su modalità di impiego di medici specializzandi presso le strutture ospedaliere di emergenza-urgenza, ha affermato che “il legislatore regionale appronta un rimedio organizzativo straordinario finalizzato a garantire la continuità assistenziale in un settore nevralgico, come quello della medicina di emergenza, altrimenti pregiudicato dalla carenza di personale sanitario”, e che la disposizione investe “un ambito strettamente inerente all'organizzazione sanitaria”, la quale “costituisce componente fondamentale della tutela della salute”. Sulla stessa linea, la sentenza n. 124 del 2023 ha dichiarato non fondata la questione relativa a una norma friulana, che ha previsto un criterio preferenziale ai fini del trasferimento dei medici convenzionati ulteriore rispetto a quelli fissati dalla contrattazione collettiva. Tale disposizione ha “una *ratio* organizzativa, in funzione di tutela della salute, che persegue cercando di assicurare la medicina di prossimità anche agli abitanti delle zone carenti”. Da ultimo, la sentenza n. 26 del 2024 ha escluso la violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile a opera di una normativa sarda che – nelle more dell'approvazione di un accordo integrativo regionale di categoria – ha consentito al medico di medicina generale di innalzare, su base volontaria, il massimale fino a 1.800 assistiti. Infatti, la *ratio*, la finalità e i contenuti della disposizione, avente carattere contingente e temporaneo, conducono a identificare l'interesse tutelato in via prioritaria “nell'esigenza di organizzare il servizio sanitario regionale in modo da non lasciare i cittadini sprovvisti di assistenza medica di base”; la disciplina del rapporto in convenzione dei medici dell'assistenza primaria deve (...) necessariamente confrontarsi con gli effetti che essa produce nei confronti del diritto dei cittadini alla tutela della salute”.

ii) *La disciplina statale di principio, vincolante anche per le autonomie speciali, in tema di dirigenza sanitaria*

La sentenza n. **198** ha osservato che la disciplina della dirigenza degli enti del Servizio sanitario regionale deve essere ascritta alla materia della tutela della salute, di competenza concorrente tra Stato e

Regioni. In tale ambito, quindi, “spetta allo Stato individuare i principi fondamentali della materia, al fine di meglio qualificare il profilo di tali dirigenti e di ridurre l’ambito della discrezionalità politica nella scelta degli stessi, a tutela dell’imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, data l’incidenza che la disciplina di tali incarichi ha sulle prestazioni sanitarie rese agli utenti” (sentenze nn. 87 del 2019, 159 del 2018, 190 del 2017, 124 del 2015, 295 del 2009, 449 del 2006, 422 del 2005). “A tali principi deve attenersi anche la legislazione delle Regioni ad autonomia speciale (...), posto che in tale ambito le competenze statutarie sono meno ampie rispetto a quelle individuate dal testo costituzionale” (sentenze nn. 209 del 2021 e 231 del 2017).

iii) Il ripristino dell’originaria gestione pubblica del presidio ospedaliero di Ceglie Messapica (norme della Regione Puglia)

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 57, l’analoga voce in *Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario – La spesa sanitaria*.

iv) L’inapplicabilità alle strutture private accreditate e autorizzate del limite di età massimo previsto dallo Stato per i dirigenti medici pubblici (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. 65 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. – dell’art. 8, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 24 del 2024 secondo cui alle strutture private accreditate con il Servizio sanitario regionale e a quelle autorizzate all’esercizio non si applica il limite di età massimo per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario previsto per le strutture pubbliche dall’art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992. Tale disposizione prevede che i dirigenti medici e del ruolo sanitario del SSN siano collocati a riposo al compimento dei 65 anni, ma consente di rimanere in servizio al fine di maturare 40 anni di servizio effettivo, purché ciò non determini il superamento del limite massimo di 70 anni e non dia luogo a un aumento del numero dei dirigenti. L’art. 15-*nonies*, comma 1, “si inserisce nel quadro normativo della disciplina del lavoro pubblico, per cui i limiti in esso previsti non possono essere estesi alle strutture che operano nel settore privato, cui deve essere riconosciuta una spiccata autonomia gestionale (sentenza n. 195 del 2021)”. Del resto, non vi è un principio fondamentale espressamente ricavabile da una norma statale, o che si possa evincere in via sistematica, in forza del quale il responsabile sanitario di struttura privata, oltre a possedere i requisiti di professionalità, debba avere età inferiore ai 70 anni; simili conclusioni sono riferibili anche alle strutture private accreditate. La disciplina del SSN, informata, sotto il profilo soggettivo, al pluralismo organizzativo nell’ambito di modelli tipizzati, prevede che, per esercitare attività sanitarie per conto del Servizio medesimo, le strutture già autorizzate debbano essere accreditate dalle Regioni, che stabiliscono, ai sensi dell’art. 8-*quater*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, “requisiti ulteriori di qualificazione (ulteriori rispetto a quelli necessari per ottenere l’autorizzazione), in base a criteri generali uniformi”, definiti a livello statale con atto di indirizzo e coordinamento, emanato nel rispetto dei criteri e principi direttivi di legge. “Tra tutti questi criteri e principi non figurano previsioni statali che attengono al limite di età del responsabile sanitario di struttura privata”. L’art. 15-*nonies*, comma 1, ha “evidente riguardo al solo personale pubblico, mentre il rapporto di lavoro intercorrente con le strutture private accreditate rientra nelle tipologie di rapporto di impiego privato (sentenza n. 113 del 2022)”. È pur vero che, attraverso l’accreditamento istituzionale, le strutture private entrano a far parte del sistema sanitario pubblico”, erogando prestazioni per conto di esso; tuttavia, “deve essere esclusa una loro equiparazione a quelle pubbliche, poiché non sussiste omologia, stante la evidente diversità delle situazioni delle strutture private che erogano prestazioni per conto del S.s.n. (sentenza n. 94 del 2009). L’accreditamento, infatti, pur attribuendo lo *status* di soggetto idoneo a erogare prestazioni per conto del SSN, che quindi giustifica la presenza di un potere pubblicistico particolarmente intenso, non è tuttavia in grado di determinare una mutazione ontologica della natura delle strutture private accreditate e dei relativi rapporti di lavoro”. Ne consegue che “le strutture private accreditate non possono ritenersi *tout court* equiparate a quelle pubbliche”. Al legislatore regionale non è quindi precluso, nell’esercizio della propria autonomia nella materia concorrente della tutela della salute, discostarsi dalla previsione di cui all’art. 15-*nonies*, comma 1. Sotto un diverso profilo, si è osservato che il legislatore statale, a partire dal 2020, ha ripetutamente derogato alla disciplina del 1992. Da ultimo, l’art. 4, comma 6-*bis*, del d.l. n. 215 del 2023 ha consentito

di superare, sia pure temporaneamente, il requisito anagrafico dei 70 anni, introducendo il comma 164-*bis* all'art. 1 della legge n. 213 del 2023. Questa disposizione prevede una duplice possibilità: trattenere o riammettere in servizio, a richiesta degli interessati, i dirigenti medici e sanitari, al fine di fronteggiare la grave carenza di personale che affligge le aziende del SSN, fino al compimento di 72 anni e comunque non oltre il 31 dicembre 2025. La serie di deroghe “mette in evidenza, da un lato, la situazione di grave sofferenza del SSN per carenza di personale medico” (sentenze nn. 112 del 2023 e 36 del 2022), dall'altro, che il limite di età *ex art. 15-nonies*, comma 1, “a distanza di molti anni, dato l'innalzamento dell'aspettativa di vita, potrebbe rivelarsi, in linea generale, ormai anacronistico”. Già la sentenza n. 195 del 2021 ha rilevato che “l'età non costituisce un requisito essenziale nell'esercizio della funzione disciplinata dal legislatore regionale e non appare, pertanto, irragionevole che al vertice delle strutture autorizzate si collochi un direttore sanitario che abbia superato il settantesimo anno”. Non essendo riscontrabile un principio fondamentale, il legislatore regionale non è tenuto ad allinearsi, neppure con riferimento alle strutture private accreditate, alla disciplina statale che permette una deroga solo transitoria al limite di età.

v) L'(illegittima) approvazione con decreto ministeriale dei piani triennali di fabbisogno del personale sanitario predisposti dalle Regioni

Si veda, in relazione alla sentenza n. 114, l'analogia voce in *Le materie di competenza residuale – Ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali*.

vi) L'adozione, a decorrere dal 2025, di una metodologia per la definizione del fabbisogno di personale degli enti del servizio sanitario nazionale ai fini della determinazione della relativa spesa

La sentenza n. 114 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Campania in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 97, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 119, Cost. – dell'art. 5, comma 2, primo periodo, del d.l. n. 73 del 2024, il quale stabilisce, a decorrere dal 2025, l'adozione, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, di una metodologia per la definizione del fabbisogno di personale degli enti del servizio sanitario nazionale (SSN) ai fini della determinazione della relativa spesa. Al fine di garantire una spesa costituzionalmente necessaria, il d.l. prevede “il superamento del tetto di spesa per l'assunzione del personale sanitario, pur nel rispetto dell'equilibrio economico e finanziario, sulla base di una metodologia adottata con decreto interministeriale che tiene conto della peculiarità dei servizi da erogare”. La metodologia attualmente vigente, introdotta con il decreto interministeriale 24 gennaio 2023, “fornisce i criteri per quantificare la disponibilità attuale di personale e per stimare il fabbisogno futuro, sulla base di dati forniti in modo volontario da nove regioni” e definisce, in particolare, “la dotazione di personale necessaria a garantire la possibilità di rendere disponibile il servizio, così come previsto nella programmazione regionale”. La nuova metodologia “dovrà determinare il fabbisogno di personale sanitario in relazione agli obiettivi fissati da atti programmatici adottati a monte, quali il piano sanitario nazionale (PSN) e quelli regionali (PSR)”. Il PSN, elaborato in collaborazione con le Regioni, è “lo strumento di programmazione sanitaria principale nel quale vengono definite le priorità da realizzare per rendere concreto il diritto alla salute”: indica le aree prioritarie di intervento finalizzate alla riduzione delle disuguaglianze sociali e territoriali, definisce i LEA e individua le risorse occorrenti, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica e con gli obiettivi euro-unitari, nonché la quota annuale di finanziamento da garantire alle Regioni. I PSR sono strutturati in funzione di elementi variabili, quali i fattori di contesto e organizzativi, nonché di “tipi, volumi e costi delle attività erogate e di quelle che si intende erogare, strumenti tecnologici, caratteristiche professionali del personale sanitario già in forza e di quello che si reputa necessario acquisire”. Essi definiscono “gli interventi per gli obiettivi di tutela della salute e per il funzionamento dei servizi occorrenti per soddisfare le esigenze specifiche della popolazione regionale anche in riferimento agli obiettivi del PSN”. Le misure di perequazione, “occorrenti per ovviare alle disuguaglianze tra le regioni e tra i cittadini per realizzare gli obiettivi di tutela della salute perseguiti dal SSN in ciascuna regione”, sono stabilite in sede di predisposizione del PSN e dei PSR. In tale contesto, la norma censurata “si limita a prevedere l'adozione di una metodologia per la definizione di criteri generali destinati a determinare il fabbisogno di personale sanitario sulla base di valori stabiliti attraverso un *iter* condiviso

con le regioni”. La disposizione, pertanto, non lede il diritto alla salute, né le competenze legislative regionali e neppure l’autonomia regionale, dal momento che prevede la previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Infine, atteso che i criteri relativi al fabbisogno del personale sanitario sono “applicati in tutti le regioni sulla base di elementi oggettivi idonei a rendere possibile il corretto funzionamento del servizio sanitario regionale”, la disposizione non reca un *vulnus* ai principi di uguaglianza e buon andamento della Pubblica Amministrazione.

vii) L’(illegittima) autorizzazione con decreto ministeriale dell’incremento della spesa per il personale sanitario, previa verifica della congruità delle misure compensative adottate dalle Regioni

Si veda, in relazione alla sentenza n. 114, l’analoga voce in *Le materie di competenza residuale – Ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali*.

viii) La (illegittima) previsione del commissariamento straordinario di tutte le aziende sociosanitarie, ospedaliere e ospedaliero-universitarie e della decadenza e cessazione immediata dalle funzioni dei direttori generali in carica (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. 198 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 14 della legge sarda n. 8 del 2025 che prevedeva il commissariamento in via straordinaria di tutte le aziende sociosanitarie, ospedaliere e ospedaliero-universitarie della Sardegna, nonché la decadenza e cessazione immediata dalle funzioni del direttore generale in carica alla data di insediamento del commissario di ciascuna azienda. La Corte si è già occupata di norme regionali che disponevano il commissariamento straordinario di aziende ed enti sanitari. La sentenza n. 87 del 2019 ha rilevato che, “pur non trovando tale istituto una specifica disciplina nel d.lgs. n. 502 del 1992, nondimeno, quasi tutte le Regioni (...) hanno previsto con legge la possibilità di nominare commissari straordinari, dotati dei medesimi requisiti per l’incarico di direttore generale, nei casi di vacanza dell’ufficio di direttore generale, per un periodo limitato (non superiore a dodici mesi), ancorandola alla impossibilità di provvedere alla sostituzione nel termine di sessanta giorni”. Se “in linea di principio il commissariamento degli enti del SSR da parte della Regione può ritenersi ammissibile, ciò che maggiormente rileva sono i presupposti dello stesso. Questi ultimi, infatti, non possono rinvenirsi nella mera vacanza dell’ufficio”, dovendo trattarsi di una “comprovata e giustificata impossibilità di procedere a tale copertura secondo il procedimento ordinario”. La Corte ha anche elencato esemplificativamente le ipotesi in cui è ammissibile ricorrere all’istituto, “facendo riferimento al caso in cui la vacanza dell’incarico avvenga nella fase di avvicendamento tra una legislatura e un’altra; a quello di dimissioni dell’intera dirigenza sanitaria; al caso di dimissioni del direttore generale per ragioni che rendano inopportuna la stessa supplenza da parte del direttore sanitario o amministrativo; agli interventi di razionalizzazione mediante accorpamento delle aziende sanitarie”. L’istituto del commissariamento straordinario è stato, quindi, chiaramente legato a ipotesi in cui non vi era un direttore generale in carica. La sentenza n. 209 del 2021 ha precisato che “le Regioni ben possono disciplinare l’istituto del commissariamento degli enti del Servizio sanitario regionale, per esigenze di carattere straordinario o in ragione di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere alla nomina dei vertici aziendali secondo il procedimento ordinario. Tali esigenze possono dipendere anche da interventi di razionalizzazione del sistema sanitario, come nel caso di specie, in cui i commissari straordinari hanno il compito di progettare e pianificare il passaggio dal vecchio al nuovo assetto del Servizio sanitario regionale, svolgendo così funzioni di amministrazione straordinaria con finalità e compiti di transizione all’amministrazione ordinaria”. Sia la sentenza n. 209 del 2021 sia la successiva sentenza n. 189 del 2022 si sono riferite a disposizioni regionali che prevedevano la nomina del commissario straordinario in ipotesi in cui non vi era un direttore generale in carica. Il commissariamento straordinario previsto dalla norma impugnata, “prescindendo da situazioni di vacanza dei direttori generali ed essendo finalizzato a un mero riordino interno di enti del SSR già esistenti per adeguare il settore ai nuovi indirizzi e alle nuove finalità dell’organo politico neoeletto, senza tuttavia modificare l’assetto generale del sistema di amministrazione di tale Servizio”, non ha rispettato, invece, i presupposti delineati dalla giurisprudenza costituzionale per l’utilizzo dello strumento. L’automatismo decadenziale *de quo*, ricollegando la risoluzione del rapporto con il direttore generale all’insediamento del commissario straordinario, si poneva in contrasto con i principi fondamentali sanciti dall’art. 2, comma 5, del d.lgs. n.

171 del 2016, che, tra i presupposti sostanziali e le modalità procedurali per l'esercizio del potere regionale di dichiarare l'immediata decadenza del direttore generale, non ricomprende il ricorso a un commissariamento in via straordinaria per le ragioni individuate dalla legge regionale in esame.

2.4.6.2. La salute dei cittadini

i) La subordinazione dell'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni alla presentazione, salvo formale rifiuto, di un documento attestante, alternativamente, l'avvenuta vaccinazione anti-HPV, l'avvio del programma di somministrazione, il rifiuto di essa o l'espletamento del colloquio informativo (norme della Regione Puglia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 48, l'analogia voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Norme generali sull'istruzione*.

ii) Norme della Regione Toscana in materia di suicidio medicalmente assistito

- La complessiva disciplina e la sua finalità attuativa delle sentenze costituzionali nn. 242 del 2019 e 135 del 2024

La sentenza n. 204 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. – dell'intera legge della Regione Toscana n. 16 del 2025, recante “Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024”. L'intenzione del legislatore regionale è quella di “dettare norme a carattere meramente organizzativo e procedurale, al fine di disciplinare in modo uniforme l'assistenza da parte del Servizio sanitario regionale alle persone che – trovandosi nelle condizioni stabilite (...) nella sentenza n. 242 del 2019, così come ulteriormente precisate nella sentenza n. 135 del 2024 – chiedano di essere aiutate a morire”. In tal modo, la legge regionale intende regolare le prestazioni che la pubblica amministrazione regionale, e segnatamente le singole aziende sanitarie locali, sono tenute a fornire in base ai principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale. “Disciplinando l'attività delle aziende sanitarie locali toscane”, la legge impugnata “afferisce, *prima facie*, alla materia della tutela della salute, oggetto di competenza legislativa regionale concorrente”. D'altra parte, “l'esercizio di tale competenza da parte del legislatore regionale non può ritenersi precluso dalla circostanza che lo Stato non abbia ancora provveduto”, nonostante i numerosi inviti formulati dalla Corte, “all'approvazione di una legge che disciplini in modo organico, nell'intero territorio nazionale, l'accesso alla procedura medicalizzata di assistenza al suicidio”. Infatti, i principi fondamentali della materia relativi alla disciplina delle procedure di accesso al suicidio medicalmente assistito si possono desumere dalla legislazione statale vigente, letta alla luce delle sentenze costituzionali. Gli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017 regolano la modalità di rifiuto e interruzione dei trattamenti di sostegno vitale e sono stati utilizzati dalla sentenza n. 242 del 2019 come punti di riferimento già presenti nella legislazione vigente ai fini della configurazione della procedura medicalizzata per la valutazione della richiesta di suicidio assistito, nelle more dell'auspicato intervento del legislatore statale. La legge n. 38 del 2010 tutela e garantisce l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore da parte del malato inserendole nei livelli essenziali di assistenza, e parimenti è stata richiamata dalla sentenza n. 242 del 2019 e dalle successive sentenze nn. 135 del 2024 e 66 del 2025 per sottolineare la doverosa ed effettiva messa a disposizione di tali prestazioni. L'art. 14, terzo comma, lett. q), della legge n. 833 del 1978 obbliga le aziende unità sanitarie locali a provvedere, tra l'altro, agli accertamenti, alle certificazioni e a ogni altra prestazione medico-legale spettanti al servizio sanitario nazionale, tra cui si iscrivono quelli necessari nell'ambito della procedura medicalizzata di assistenza al suicidio. La riconducibilità *prima facie* della legge impugnata alla materia di competenza concorrente “tutela della salute”, nell'ambito dei principi fondamentali desumibili dalle disposizioni richiamate, “non esclude tuttavia che singole disposizioni di tale legge possano, al tempo stesso, illegittimamente invadere sfere di competenza riservate alla legislazione statale”. Per altro verso, la legge impugnata si rivelerebbe illegittima “qualora – pur mantenendosi nell'ambito della materia «tutela della salute» – non si limitasse a dettare una disciplina di dettaglio, ma pretendesse di sovrapporsi indebitamente, o addirittura di modificare gli stessi principi fondamentali in materia di tutela della salute stabiliti dalla legislazione statale”. Analoghi esiti di rigetto si è registrato per la questione riguardante l'art. 1 della legge toscana che

si limita a dichiarare la finalità di disciplinare le “modalità organizzative per l’attuazione di quanto disposto dalle sentenze della Corte costituzionale” relative al suicidio medicalmente assistito. Esso “enuncia semplicemente la finalità di fornire – attraverso una legge riconducibile alla competenza concorrente legislativa in materia di tutela della salute – indicazioni operative di dettaglio al Servizio sanitario regionale per assicurare l’assistenza alle persone che si trovino nelle condizioni indicate dalla sentenza n. 242 del 2019, così come precisate nella successiva sentenza n. 135 del 2024”.

- La (illegittima) previsione di stringenti termini per la verifica dei requisiti di accesso e per la determinazione delle relative modalità attuative

Si veda, in relazione alla sentenza n. **204**, l’analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

- La (illegittima) previsione del coinvolgimento obbligatorio delle ASL nella fase esecutiva

La sentenza n. **204** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 7, comma 1, della legge toscana n. 16 del 2025 in quanto, nel disciplinare il supporto alla realizzazione della procedura di suicidio medicalmente assistito, impegnava le aziende unità sanitarie locali ad assicurare, nelle forme previste dal protocollo, il supporto tecnico e farmacologico nonché l’assistenza sanitaria per la preparazione all’autosomministrazione del farmaco autorizzato, precisando altresì che l’assistenza è fornita dal personale sanitario su base volontaria ed è considerata come attività istituzionale da svolgersi in orario di lavoro. La disposizione ha invaso la riserva allo Stato della fissazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, poiché non si poneva come attuazione nel dettaglio di preesistenti principi fondamentali rinvenibili nella legislazione statale, ma come un’illegitima determinazione degli stessi da parte della legislazione regionale. “È pur vero che la persona rispetto alla quale sia stata positivamente verificata, nelle dovute forme procedurali, la sussistenza di tutte le condizioni” indicate dalla Corte “è titolare di una situazione soggettiva tutelata, quale consequenziale proiezione della sua libertà di autodeterminazione, e segnatamente ha diritto di essere accompagnata dal Servizio sanitario nazionale nella procedura di suicidio medicalmente assistito, diritto che, secondo i principi che regolano il servizio, include il reperimento dei dispositivi idonei, laddove esistenti, e l’ausilio nel relativo impiego”. Tuttavia, la disposizione, “nello stabilire l’obbligatorio coinvolgimento delle aziende sanitarie locali nell’esecuzione del suicidio medicalmente assistito, non detta certo norme di dettaglio, nel senso di un semplice adeguamento della disciplina regionale ai principi fondamentali” (sentenza n. 66 del 2017), “ma ha una portata normativa che dimostra una vera e propria, non consentita, regionalizzazione dei medesimi principi. Non essendosi limitata a fissare una disciplina di dettaglio” (sentenza n. 438 del 2008), “la Regione si è in realtà appropriata dei principi fondamentali”, determinando un *vulnus* alla riserva alla legislazione statale della loro determinazione. La declaratoria di illegittimità “lascia intatto il diritto della persona, in relazione alla quale siano state positivamente verificate le condizioni per l’accesso al suicidio medicalmente assistito, di ottenere dalle aziende del Servizio sanitario regionale il farmaco, i dispositivi eventualmente occorrenti all’autosomministrazione, nonché l’assistenza sanitaria anche durante l’esecuzione di questa procedura”, come affermato nella sentenza n. 132 del 2025, che riveste, da questo punto di vista, portata autoapplicativa. “Resta peraltro fermo che il personale sanitario, di fronte all’irreversibilità delle conseguenze dell’atto suicida, dovrà porre speciale cura nel verificare la persistenza della piena e consapevole volontà della persona di concludere la propria vita e l’assenza di indebiti condizionamenti nel momento dell’esecuzione, dal momento che è proprio la tutela della libertà di autodeterminazione a giustificarne, innanzitutto affinché sia genuina e responsabile, il bilanciamento con il dovere dello Stato di tutela della vita (...); con conseguente opportunità che il personale sanitario coinvolto – anche al fine di evitare possibili responsabilità penali – attesti le modalità esecutive della procedura e l’esito della stessa. Se è vero, infatti, che il suicidio assistito, per un verso, amplia gli spazi riconosciuti all’autonomia della persona nel decidere liberamente sul proprio destino, esso crea – al tempo stesso – rischi che l’ordinamento ha il dovere di evitare, in adempimento del dovere di tutela della vita umana che, esso pure, discende dall’art. 2 Cost.” (sentenze nn. 66 del 2025 e 135 del 2024), “con ogni misura che si riveli necessaria rispetto allo scopo di tutelare, in particolare, le persone più deboli e vulnerabili, che potrebbero essere indotte a farsi anzitempo da parte”.

- La (illegittima) previsione della libertà del paziente di sospendere o annullare l'erogazione del trattamento

La sentenza n. **204** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 7, comma 3, della legge della Regione Toscana n. 16 del 2025 a tenore del quale la persona in possesso dei requisiti autorizzata ad accedere al suicidio medicalmente assistito può decidere in ogni momento di sospendere o annullare l'erogazione del trattamento. Tale disposizione è apparsa "del tutto incoerente con la struttura stessa del suicidio medicalmente assistito, la cui logica esige che sia il paziente medesimo ad autosomministrarsi il farmaco, eventualmente avvalendosi di strumenti tecnici predisposti allo scopo laddove egli non sia in grado di muovere gli arti o di deglutire" (sentenza n. 132 del 2025). In caso di suicidio medicalmente assistito "non vi è propriamente alcuna erogazione di un trattamento che possa essere sospeso o annullato (come invece nelle ipotesi di eutanasia attiva, riconducibili nell'ordinamento italiano alla fattispecie di omicidio del consenziente), ma piuttosto un'assistenza dei sanitari a una persona che dovrà compiere da sé la condotta finale che direttamente causa la propria morte". Immune da censure è stato, invece, considerato il comma 4 dell'art. 7, che si limita a stabilire l'ovvio principio che le aziende unità sanitarie locali conformano i procedimenti disciplinati dalla presente legge alla disciplina statale".

- La gratuità delle prestazioni e dei trattamenti disciplinati e la relativa copertura finanziaria

La sentenza n. **204** ha rigettato le censure statali rivolte agli artt. 8 e 9 della legge toscana n. 16 del 2025, in relazione all'art. 117, commi secondo, lett. l) e m), e terzo, Cost. L'art. 8 stabilisce la gratuità delle prestazioni e dei trattamenti effettuati dal servizio sanitario regionale nell'ambito del percorso terapeutico assistenziale del suicidio medicalmente assistito. L'art. 9 è norma finanziaria meramente accessoria rispetto alla precedente, stabilendo la copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla legge.

2.4.7. "Governo del territorio"

2.4.7.1. L'urbanistica

i) La disciplina amministrativa delle locazioni turistiche brevi nei Comuni ad alta densità turistica e nei capoluoghi di Provincia (norme della Regione Toscana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **186**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile – Il testo unico della Regione Toscana in materia di turismo*.

2.4.8. "Ordinamento della comunicazione"

2.4.8.1. La liberalizzazione delle reti e dei servizi e la tempestività e semplificazione dei procedimenti autorizzatori quali principi ispiratori del codice delle comunicazioni elettroniche, adottato in recepimento delle indicazioni del diritto dell'Unione europea

La sentenza n. **108** ha osservato che la disciplina statale del settore delle telecomunicazioni e, in particolare, del procedimento di autorizzazione, è contenuta nel d.lgs. n. 259 del 2003 (codice delle comunicazioni elettroniche), adottato in attuazione della legge delega n. 166 del 2002, che pone l'obiettivo del riassetto delle disposizioni vigenti in seguito al recepimento delle direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE. La legge delega ha prescritto di "recepire le direttive europee in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, volte a garantire agli imprenditori l'accesso al settore con criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, nonché a consentire agli utenti finali la fornitura del servizio universale, senza distorsioni della concorrenza". Il codice "ha perseguito un vasto processo di liberalizzazione delle reti e dei servizi nei settori convergenti delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione (...) secondo le linee di un ampio disegno europeo tendente a investire l'intera area dei servizi pubblici" (sentenze nn. 25 del 2009 e 336 del 2005). I principi di derivazione comunitaria sono stati recepiti dall'art. 4 del d.lgs. n. 259 del 2003, il quale prevede che la disciplina delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica è volta a salvaguardare i diritti costituzionalmente garantiti di libertà di comunicazione, nonché di libertà di iniziativa economica

e suo esercizio in regime di concorrenza, garantendo un accesso al mercato secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità. Tale disciplina è volta anche a promuovere la semplificazione dei procedimenti amministrativi e la partecipazione ad essi dei soggetti interessati, attraverso l'adozione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti nei confronti delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica, nonché a promuovere lo sviluppo in regime di concorrenza delle reti e servizi di comunicazione elettronica, ivi compresi quelli a larga banda e la loro diffusione sul territorio nazionale, dando impulso alla coesione sociale ed economica anche a livello locale. In linea con le prescrizioni comunitarie, il codice “ha quindi dettato una disciplina volta a promuovere la semplificazione dei procedimenti per l'installazione delle infrastrutture di rete attraverso l'adozione di procedure uniformi e tempestive, anche al fine di garantire l'attuazione delle regole della concorrenza” (sentenze nn. 265 del 2006 e 336 del 2005). Quanto al procedimento autorizzatorio per le infrastrutture, l'art. 87 del codice “ha adottato una particolare strategia di semplificazione, che si impernia sia sull'unificazione delle diverse valutazioni nell'ambito di un solo procedimento, sia sulla qualificazione dell'inerzia serbata dall'amministrazione come assenso tacito”. L'autorizzazione “riveste, infatti, carattere omnicomprensivo e riguarda tutti i profili connessi alla realizzazione e all'attivazione dell'impianto”. I principi di tempestività e semplificazione sottesi al codice richiedono, di regola, “un intervento del legislatore statale che garantisca l'esistenza di un unitario procedimento sull'intero territorio nazionale, caratterizzato, inoltre, da regole che ne consentano una conclusione in tempi brevi (...). La confluenza in un unico procedimento dell'iter finalizzato all'ottenimento dell'autorizzazione a costruire tali impianti risponde proprio ai principi generali” richiamati (sentenze nn. 265 e 129 del 2006; ordinanza n. 203 del 2006).

2.4.8.2. Il divieto di imporre agli operatori oneri o canoni non previsti dalla legge statale quale principio fondamentale della materia

La sentenza n. 108 ha sottolineato che l'originario art. 93 cod. comunicazioni elettroniche, rubricato “Divieto di imporre altri oneri”, risponde alle esigenze di semplificazione, uniformità e accelerazione delle procedure volte alla realizzazione della rete di telecomunicazioni. L'art. 54 del codice, nella formulazione attuale introdotta dal d.lgs. n. 207 del 2021 in sostituzione del precedente art. 93, ha precisato, poi, che “gli oneri a carico degli operatori del settore possono essere solo quelli stabiliti dallo stesso codice, con esclusione, pertanto, di oneri previsti da altre norme di rango primario”. Il divieto “costituisce espressione di un principio fondamentale della materia, in quanto finalità della norma è anche quella di tutela della concorrenza, di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore” (sentenze nn. 47 del 2015, 272 del 2010, 450 del 2006, 336 del 2005). In mancanza del principio, ogni Regione “potrebbe liberamente prevedere obblighi pecuniari a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio (...) di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti” (sentenze nn. 246 del 2020). Le esigenze di celerità e la conseguente riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica “costituiscono, per finalità di tutela di istanze unitarie, principi fondamentali della materia” (sentenze nn. 265 del 2006 e 336 del 2005). “Si tratta di una scelta ordinamentale che si pone in armonia con l'esigenza di un'installazione capillare delle infrastrutture, ritenuta strumentale rispetto all'obiettivo di matrice europea della copertura universale del territorio”. Inoltre, la pronuncia ha escluso che la riserva di legge prevista dal codice consenta anche un intervento del legislatore regionale. Se così non fosse, “sarebbe contraddetta la stessa *ratio legis*, individuata nella finalità di evitare che ogni Regione possa liberamente prevedere obblighi pecuniari a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio”.

2.4.8.3. Norme della Regione Molise sull'esercizio di nuovi impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi

i) L'allegazione all'istanza di autorizzazione di un atto d'impegno alla corretta manutenzione dell'impianto, nel rispetto delle prescrizioni dell'ARPAM, nonché al ripristino del sito al momento della disattivazione

La sentenza n. 108 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lett. d), della legge della Regione Molise n. 20 del 2006, impugnato, in riferimento all'art. 117,

terzo comma, Cost., in quanto impone di allegare all'istanza di autorizzazione per l'esercizio di nuovi impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi un atto d'impegno alla corretta manutenzione dell'impianto, nel rispetto delle prescrizioni dell'ARPAM (Agenzia Regionale per la protezione ambientale del Molise), nonché al ripristino del sito al momento della disattivazione. La disposizione censurata non contrasta con il principio fondamentale in materia di ordinamento della comunicazione di cui all'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003 che, al comma 1, nella versione applicabile *ratione temporis*, "vietava a tutte le pubbliche amministrazioni di imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non fossero stabiliti per legge". Ciò in quanto, nello stesso codice delle comunicazioni elettroniche si rinvenivano norme che facoltizzano simili richieste da parte del legislatore regionale. L'art. 107 del d.lgs. n. 259 del 2003 impone agli operatori delle comunicazioni elettroniche "di presentare una dichiarazione di impegno ad osservare specifici obblighi quali il rispetto delle norme di sicurezza, di protezione ambientale, di salute della popolazione ed urbanistiche", come condizione ai fini dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività. Il successivo art. 115, comma 2, stabilisce che il titolare dell'autorizzazione è tenuto al rispetto delle citate norme. Infine, il comma 2 dello stesso art. 93 dispone che gli operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica "hanno l'obbligo di tenere indenne la Pubblica Amministrazione, l'Ente locale, ovvero l'Ente proprietario o gestore, dalle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche specificamente coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione e di ripristinare a regola d'arte le aree medesime nei tempi stabiliti dall'Ente locale". Pertanto, la norma impugnata non viola il divieto di cui all'art. 93 citato dal momento che "non determina un aggravamento della procedura di autorizzazione né impone oneri o canoni ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge statale", limitandosi a ribadire un obbligo stabilito dal legislatore statale.

ii) L'(illegittimo) obbligo di corredare l'istanza di autorizzazione con apposito certificato fideiussorio relativo agli oneri di smantellamento e ripristino ambientale

La sentenza n. 108 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 5, comma 3, lett. e), della legge della Regione Molise n. 20 del 2006 che imponeva l'obbligo di corredare l'istanza di autorizzazione all'esercizio di nuovi impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi con apposito certificato fideiussorio relativo agli oneri di smantellamento e ripristino ambientale. La norma introduceva l'obbligo di presentare un documento non compreso nell'elenco dei documenti da produrre a corredo dell'istanza: si trattava di un adempimento non espressamente previsto dal codice delle comunicazioni elettroniche, che comportava la stipula di contratto di natura onerosa e, quindi, una prestazione di carattere pecuniario. La disposizione, pertanto, si poneva in contrasto con il principio fondamentale recato dall'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003 *ratione temporis* vigente che vietava a tutte le pubbliche amministrazioni di imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non fossero stabiliti per legge. Gli operatori della Regione Molise erano così ingiustificatamente discriminati rispetto a operatori di altre Regioni in cui simili obblighi non sono imposti e ciò in contrasto con le finalità del menzionato art. 93 che mira a garantire a tutti gli operatori del settore delle comunicazioni elettroniche un trattamento uniforme e non discriminatorio, a tutela anche della concorrenza del settore. Le norme regionali in materia di autorizzazione all'esercizio di nuovi impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi possono prescrivere "ulteriori modalità procedurali rispetto a quelle previste dallo Stato", ma solo "ai fini di una più accentuata semplificazione delle stesse", finalità non ravvisabile nell'adempimento introdotto dalla disposizione censurata.

2.4.9. "Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"

2.4.9.1. Le energie rinnovabili

i) L'evoluzione della normativa nazionale

La sentenza n. 184 ha brevemente ripercorso l'evoluzione della normativa nazionale in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili (FER). "Al fine del raggiungimento degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di uso dell'energia da fonti rinnovabili fissati a livello europeo sino al 2030", l'Italia ha dapprima approvato il d.lgs. n. 387 del 2003, il cui art. 12 prevedeva, in origine, "un unico

procedimento amministrativo nel quale, attraverso apposita conferenza dei servizi decisoria, confluivano le istanze di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, in vista del conseguimento di un'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti FER, comprendendo anche l'insieme delle opere di connessione alla rete elettrica". Negli anni il citato art. 12 è stato oggetto di numerosi interventi di modifica, anzitutto ad opera del d.lgs. n. 28 del 2011, volto a recepire nuove direttive UE e a introdurre misure di maggiore accelerazione e semplificazione (ad esempio, la previsione di termini perentori, la riduzione dei termini decisionali, l'introduzione di meccanismi di silenzio-assenso e di forme di digitalizzazione). In sintesi, "potevano individuarsi quattro diversi modelli per l'installazione di impianti FER, in relazione al limite di potenza e al tipo di impianto: a) comunicazione di inizio lavori (CIL); b) dichiarazione di inizio lavori asseverata (DILA); c) procedura abilitativa semplificata (PAS); d) autorizzazione unica (AU). Qualora, poi, gli impianti FER fossero assoggettati a procedure ambientali (VIA o verifica di VIA), il procedimento finalizzato al rilascio dell'AU veniva sospeso sino alla loro conclusione". Più di recente, il d.lgs. n. 190 del 2024 (testo unico sui regimi amministrativi FER) ha riordinato la complessa disciplina della materia, "riducendo a tre il numero dei modelli amministrativi (attività libera, PAS, AU), per ciascuno dei quali è stato predisposto uno specifico allegato, contenente la descrizione degli interventi che ne determinano l'applicazione". La disciplina sui procedimenti autorizzatori si è integrata, poi, con quella recata da apposite linee guida, approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, "funzionali ad assicurare il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti FER, con particolare riguardo agli impianti eolici, prevedendo che le regioni potessero procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. Per impianti inferiori a determinate soglie di potenza, in rapporto alla diversa tipologia, si affiancava poi lo strumento della denuncia di inizio attività (DIA)". In questo contesto si è inserito il d.lgs. n. 199 del 2021, "adottato nell'esercizio di un intreccio di competenze legislative esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente e concorrenti, in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché in attuazione della direttiva 2018/2001/UE (sentenza n. 28 del 2025)". Il meccanismo di individuazione delle aree idonee è disciplinato dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, il cui comma 4 dispone che le Regioni individuano con legge le aree idonee all'installazione degli impianti FER, sulle quali è previsto un *iter* accelerato ed agevolato per i procedimenti di autorizzazione. Il successivo art. 22, comma 1, prevede, infatti, da un lato, che l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante e, decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere, l'amministrazione provvede comunque sulla domanda di autorizzazione; dall'altro, che i termini dei procedimenti di autorizzazione unica sono ridotti di un terzo. In attuazione dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021, il d.m. 21 giugno 2024 ha stabilito i principi e i criteri omogenei per l'individuazione con legge, da parte delle Regioni, delle superfici e delle aree idonee e non idonee. Da ultimo, l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 è stato abrogato dal d.l. n. 175 del 2025, in corso di conversione, che ha introdotto una nuova disciplina sull'individuazione delle aree idonee inserendo l'art. 11-*bis* (Aree idonee su terraferma) al d.lgs. n. 190 del 2024.

ii) La riforma operata dal d.lgs. n. 199 del 2021: l'individuazione delle aree idonee in sede legislativa da parte delle Regioni

La sentenza n. 28 ha richiamato la sentenza n. 103 del 2024 ove sono ricostruiti "i tratti essenziali dell'evoluzione normativa nazionale, concernente l'individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti di energia rinnovabile, dando atto del passaggio dalla disciplina introdotta con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, a quella dettata dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e attuata con il d.m. 21 giugno 2024". Il d.lgs. del 2021 è stato adottato nell'esercizio di un intreccio di competenze legislative esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente e concorrenti in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché in attuazione della direttiva 2018/2001/UE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (FER). Esso è volto ad accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia rinnovabile, e a raggiungere gli obiettivi di incremento della relativa quota al 2030, conformemente al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima. Il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal *Green Deal* europeo in attuazione della direttiva 2018/2001/UE, mediante la diffusione di fonti energetiche rinnovabili, persegue finalità di tutela dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico. "Proprio per il raggiungimento degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di uso dell'energia da fonte rinnovabile fissati a livello europeo sino al 2030, il nostro Paese ha adottato il richiamato d.lgs. n. 199 del

2021 e predisposto il PNIEC, approvato il 18 dicembre 2019 dalla Conferenza unificata e trasmesso alla Commissione europea, in attuazione del regolamento n. 2018/1999/UE, il successivo 31 dicembre. Tale normativa è frutto di una diversa impostazione rispetto alla più tradizionale disciplina delle aree non idonee. L'individuazione delle aree idonee da parte delle regioni con un intervento legislativo persegue il duplice obiettivo di consentire, da un lato, agli operatori di conoscere in modo chiaro e trasparente le aree in cui è possibile installare impianti FER seguendo una procedura semplificata; dall'altro, di garantire il rispetto delle prerogative regionali che, nel selezionare in quali aree consentire l'installazione agevolata di FER, possono esercitare la più ampia discrezionalità, fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi annui di MW da raggiungere, così come stabilito dal d.m. 21 giugno 2024, fino al 2030. Si tratta quindi di una riforma che muta l'approccio rispetto al passato, in quanto prevedendo come inderogabile il raggiungimento di predefiniti livelli di energia da fonti rinnovabili, salvaguarda però al contempo le prerogative regionali in materia paesaggistica, mediante la definizione delle aree idonee con legge regionale". La disciplina statale dell'individuazione delle aree e dei siti sui quali possono essere installati gli impianti di energia rinnovabile dettata dal d.lgs. n. 199 del 2021 si affianca dunque al previgente regime di individuazione delle aree non idonee, prevedendo che vengano anzitutto definite con legge regionale le aree idonee, dalla cui qualificazione consegue l'accesso a un procedimento autorizzatorio semplificato per chi intenda installare FER. In caso di inerzia della Regione, è prevista l'attivazione dei poteri sostitutivi dello Stato.

iii) L'illegittimo divieto di realizzazione e di esercizio, nei parchi nazionali e regionali ricadenti nel territorio calabrese, di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse con potenza eccedente i 10 MWatt termici (norme della Regione Calabria)

La sentenza n. 134 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 14, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 36 del 2024, nella parte in cui vietava, nei parchi nazionali e regionali ricadenti nel territorio calabrese, la realizzazione di impianti di potenza superiore a 10 MW termici alimentati da biomasse, anziché disporre che i parchi costituiscono aree non idonee alla realizzazione di tali impianti; e illegittimo, per violazione degli artt. 3, 41 e 117, terzo comma, Cost., il successivo comma 2, il quale stabiliva che gli impianti già realizzati di potenza superiore a 10 MW termici alimentati da biomasse erano tenuti a ridurre la potenza, in conformità alla norma, entro il termine ivi previsto, a pena di decadenza della relativa autorizzazione. Invero, "i parchi naturali ricoprono solo una limitata parte del territorio nazionale o regionale", sicché la realizzazione in tali aree degli impianti potrebbe apparire non coerente con la "scelta di preservare i parchi stessi dall'eccesso di contaminazione antropica che è quella che giustifica la loro costituzione". Le centrali termiche a biomasse possono poi "produrre effetti anche negativi sull'ambiente, non solo per le emissioni in atmosfera derivanti dalla combustione, ma anche a causa dell'imponente movimentazione di mezzi di trasporto delle medesime biomasse". L'art. 6, par. 2, del regolamento UE/2024/1991 afferma il principio per cui, "in circostanze specifiche e debitamente giustificate", gli Stati membri possono "stabilire che la realizzazione di determinati impianti incidenti su specifiche parti del loro territorio sia esclusa dalla presunzione di interesse pubblico prevalente". Ciò posto, la disposizione censurata contrastava con i principi fondamentali statali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Secondo la previgente disciplina introdotta dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e dal par. 17 delle relative linee guida emanate con d.m. 10 settembre 2010, l'individuazione di un'area come non idonea alla realizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili (FER) veniva effettuata dalle Regioni con apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali e della biodiversità che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti. L'individuazione delle aree non idonee da parte delle Regioni, pertanto, non si configurava come divieto preliminare alla realizzazione degli impianti. Successivamente, l'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021 ha "permesso l'intervento, prima non consentito, della legge regionale nella individuazione delle aree idonee", fermo restando che, nelle more dell'adozione dei decreti interministeriali previsti dal comma 1 del medesimo art. 20, l'individuazione delle aree non idonee doveva avvenire "solo attraverso un'apposita istruttoria e, quindi, non con legge ma all'esito di un procedimento amministrativo e non poteva configurarsi come divieto preliminare". In attuazione del predetto art. 20, comma 1, è stato adottato il d.m. 21 giugno 2024 che "stabilisce i nuovi principi e criteri omogenei per l'individuazione da parte delle regioni delle superfici e

delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti FER". L'art. 3 del decreto stabilisce che le Regioni individuano con propria legge le superfici sia idonee che non idonee. Pertanto, se in base al precedente assetto normativo sono state dichiarate illegittime "norme regionali che sottraevano parti del territorio regionale (...) alla possibilità di localizzazione di impianti di portata superiore a una determinata potenza" (sentenze nn. 28 del 2025 e 216 del 2022), nel nuovo assetto, il d.m. del 2024 ha accordato alle Regioni, oltre al potere di individuare con legge le aree idonee, anche quello di individuare le aree non idonee. Tuttavia, anche nell'attuale cornice normativa, la valutazione di non idoneità non si traduce "in un divieto assoluto stabilito *a priori*, ma equivale a indicare un'area in cui l'installazione dell'impianto può essere ugualmente autorizzata ancorché sulla base di una idonea istruttoria e di una motivazione rafforzata". L'art. 1, comma 2, lett. b), del d.m. del 2024 definisce non idonee "le aree e i siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010"; il rinvio alle precedenti linee guida comporta che la decisione definitiva sulla realizzazione degli impianti "va assunta (...) all'esito del singolo procedimento di autorizzazione concernente lo specifico progetto". Il censurato art. 14, comma 1, introducendo un divieto preliminare "mirato quanto al tipo di impianti, alla loro potenza e al contesto" nel quale essi erano o avrebbero potuto essere localizzati", si poneva in evidente contrasto con i richiamati principi fondamentali. La pronuncia ha rammentato che l'eventuale dissenso, in seno al procedimento amministrativo, di una delle amministrazioni coinvolte nell'individuazione delle aree non idonee potrebbe essere superato dal Consiglio dei ministri. Infatti, nel corso del procedimento *ex art. 9* del d.lgs. n. 190 del 2024, l'amministrazione procedente convoca una conferenza di servizi, ai sensi dell'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990, la cui conclusione "può avvenire sulla base delle posizioni prevalenti"; le amministrazioni dissenzienti portatrici di interessi sensibili, tuttavia, possono "proporre opposizione avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza". Ove non venga raggiunta un'intesa in quest'ulteriore fase del procedimento, il Consiglio dei ministri decide sull'opposizione. In ogni caso, tutte le amministrazioni coinvolte, compreso il Consiglio dei ministri, dovranno tenere in considerazione l'eventualità che l'autorizzazione di centrali alimentate con biomasse "potrebbe presentare criticità rispetto alla prominente rilevanza accordata alla protezione dell'ambiente" dall'art. 9 Cost. Anche il comma 2 del censurato art. 14 ledeva i principi fondamentali in materia di energia in quanto si traduceva in un divieto assoluto di esercizio di impianti esistenti che non avessero adeguato la potenza. Inoltre, lo stesso comma assumeva "il carattere di legge provvedimento" – poiché era "riferibile unicamente alla centrale del Mercure" che è il solo impianto a biomasse collocato in un parco calabrese – e, in quanto tale, non superava lo scrutinio di non arbitrarietà e non irragionevolezza, risultando così lesivo del legittimo affidamento. Inoltre, data la brevità del termine richiesto per l'adeguamento degli impianti, la norma non risultava giustificata "rispetto non solo all'iniziativa economica della società autorizzata alla gestione dell'impianto ma anche alla posizione dei lavoratori nello stesso occupati".

iv) L'(illegittima) individuazione delle aree non idonee alla realizzazione degli impianti off-shore (norme della Regione Sardegna)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 184, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna – Norme in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili*.

2.4.10. "Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario"

2.4.10.1. Il potere dello Stato di imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio, fissando un limite complessivo di spesa e garantendo comunque ampia libertà di allocazione delle risorse

"Il legislatore statale, per ragioni di coordinamento finanziario connesse a obiettivi nazionali condizionati anche dagli obblighi eurounitari, potrebbe imporre alle regioni vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si dovessero tradurre in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali", ma, nell'imporre tali vincoli, affinché possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle regioni, "può solo stabilire un limite complessivo della spesa, lasciando a queste ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi" (sentenze nn. 45 del 2025, 70 del 2023, 43 del 2016, 417 del 2005, 36 del 2004). Così la sentenza n. 114.

2.4.10.2. La qualificazione come principi fondamentali delle norme statali che limitano transitoriamente la complessiva spesa corrente delle autonomie

La sentenza n. 152 ha confermato che “norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l’altro, che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio” (sentenza n. 195 del 2024).

2.4.10.3. La riconducibilità alla materia di norme puntuali legate da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione con i principi di coordinamento

La Corte ha già ricondotto “nell’ambito dei principi di coordinamento anche norme puntuali, quando le stesse sono state adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario (sentenza n. 78 del 2020): è, infatti, il finalismo (sentenza n. 38 del 2016) insito in tale genere di disposizioni che consente di escludere il ricorrere di una norma di dettaglio, qualora queste risultino legate da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione ai medesimi principi di coordinamento” (sentenza n. 137 del 2018). Così la sentenza n. 152.

2.4.10.4. Il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica

i) Il contributo aggiuntivo richiesto, con disciplina di principio, alle Regioni ordinarie per gli anni dal 2025 al 2029 come concorso agli obiettivi di finanza pubblica – Richiamo al legislatore statale

La sentenza n. 152 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, promosse dalla Regione Campania in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, 119 e 120 Cost., dell’art. 1, commi 784, 786, 789, 792 e 793, della legge n. 207 del 2024. Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e dell’osservanza dei vincoli derivanti dalla nuova *governance* economica europea, attraverso disposizioni qualificate come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (comma 784), alle Regioni ordinarie è richiesto un contributo, aggiuntivo rispetto a quello previsto a legislazione vigente, pari a 280 milioni di euro per il 2025, a 840 milioni per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e a 1.310 milioni per il 2029 (comma 786, primo periodo) e il cui riparto è effettuato in sede di autocoordinamento tra le Regioni, oppure, in assenza di accordo, mediante un provvedimento statale, in proporzione alla spesa corrente sostenuta da ciascuna Regione, ma con l’esclusione, tra l’altro, dell’intero perimetro sanitario e delle spese relative a diritti sociali, politiche sociali e famiglia (comma 786, secondo e terzo periodo). L’attuazione del contributo richiede alle Regioni di comprimere la spesa corrente in ciascuno degli anni dal 2025 al 2029; ciò avviene mediante l’iscrizione in bilancio di un fondo di importo pari al contributo dovuto, sul quale non è possibile disporre impegni di spesa e che deve essere finanziato con le risorse di parte corrente (comma 789). La disciplina è completata dalla previsione di una sanzione per gli enti inadempienti agli obblighi di accantonare il fondo e di trasmettere i rendiconti alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (commi 792 e 793). Il legislatore statale si è limitato a determinare l’importo complessivo dei contributi richiesti, nell’arco temporale del quinquennio, alle Regioni ordinarie, lasciando alle stesse adeguati margini di autonomia sulle voci di spesa cui applicare i risparmi poiché il riparto è espressamente rimesso all’accordo in sede di autocoordinamento. Anche in assenza di accordo, l’intervento statale sussidiario si limita a quantificare gli importi complessivamente dovuti da ciascuna Regione, senza aggiungere vincoli in ordine ai settori sui quali concentrare i contenimenti di spesa, salvo escludere quelli inerenti ai diritti sociali e alla sanità, in conformità alla giurisprudenza che richiede il rispetto della spesa costituzionalmente necessaria (sentenza n. 195 del 2024). Peraltro, la dinamica del contributo presenta importanti differenze rispetto a quella di due precedenti contributi, impostati in termini più invasivi dell’autonomia regionale: mentre questi disponevano un versamento diretto delle risorse proprie degli enti territoriali al bilancio statale, quello in esame le mantiene al bilancio degli enti, sebbene vincolandone la destinazione. Anche la disposizione sulle modalità di contribuzione è idonea a perseguire correttamente l’obiettivo finalistico sotteso ai principi fondamentali di coordinamento dinamico della finanza pubblica. La Corte si è soffermata sulla sollecitazione rivolta al legislatore dalla sentenza n. 195 del 2024 circa la necessità di coinvolgere la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Il coinvolgimento “è funzionale a salvaguardare l’assetto costituzionale” e “a scongiurare l’adozione di tagli al buio, i quali oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie

territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare”. In relazione a quest’esigenza e nella prospettiva della nuova *governance* economica europea, “si palesa vieppiù la necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione”. Per effetto delle sovrapposizioni con precedenti analoghe misure, il contributo complessivamente dovuto dalle Regioni ordinarie risulta pari a 805 milioni di euro per il 2025, a 1.190 milioni per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e a 1.310 milioni per il 2029. “Si tratta di importi considerevoli, che impattano in modo significativo sull’autonomia finanziaria delle regioni, la cui voce deve, necessariamente, essere almeno sentita nelle sedi appositamente preposte dall’ordinamento, anche al fine di poter fornire al Parlamento gli indispensabili elementi istruttori necessari per assumere le decisioni. Altrimenti è forte il rischio che si scarichino eccessivamente sulle autonomie regionali le esigenze di contenimento della spesa pubblica, frustrando così la stessa loro possibilità di porsi in termini generativi all’interno di quel pluralismo istituzionale che la Costituzione mira a garantire”. Tuttavia, la richiamata sentenza è stata depositata il 6 dicembre 2024, dopo che le Commissioni bilancio delle Camere avevano acquisito gli elementi informativi sui contenuti del disegno di legge di bilancio con un ciclo di audizioni informali. “Considerata la serrata scansione temporale per l’approvazione parlamentare della manovra di bilancio”, la pretesa di fruire dell’apporto istruttorio della Conferenza permanente “non sarebbe stata in concreto esigibile prima dell’adozione della legge”. Il coinvolgimento della Conferenza “deve però ritenersi certamente indefettibile già in riferimento alla prossima manovra di bilancio. Conseguentemente, lo Stato non potrebbe in futuro invocare i tempi procedurali serrati onde neutralizzare l’esigenza di un più compiuto coinvolgimento delle autonomie nell’iter di adozione delle decisioni fondamentali di finanza pubblica in sede di legge di bilancio”. Quanto alla disciplina del riparto del contributo, adottando il criterio della spesa corrente, il legislatore ha inteso vincolare la discrezionalità dell’autorità ministeriale, cui è demandata la delicata operazione di riparto quando non sia stato raggiunto l’accordo in sede di autocoordinamento. A questi fini, “tale grandezza poggia su un dato oggettivo, risultante dall’ultimo rendiconto approvato, a sua volta riconducibile alle scelte gestionali autonomamente adottate dal singolo ente territoriale. Si tratta quindi di un indicatore finanziario idoneo a distribuire il carico del contributo tra gli enti e difficilmente surrogabile”. Inoltre, il riparto è espressamente rimesso all’accordo raggiunto in sede di autocoordinamento, attraverso la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, lasciando così ampi spazi di libertà in riferimento agli ambiti su cui intervenire. Per quanto riguarda i commi 792 e 793, nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica spetta al legislatore statale “definire un sistema di sanzioni, individuando le necessarie misure che costituiscono naturale deterrente per ogni singola infrazione degli enti territoriali ai vincoli di finanza pubblica (sentenza n. 77 del 2019)”. Le disposizioni non prevedono un incremento, a titolo sanzionatorio, del contributo dovuto e non accantonato in bilancio, ma si limitano a stabilire che tale importo sia appostato nel fondo nell’esercizio successivo, nel quale si effettua il monitoraggio della misura. Pertanto, l’assenza di un carattere afflittivo del meccanismo esclude in radice la necessità di condizionarne l’applicabilità alla verifica di sostenibilità da parte dell’ente. Diversa è la previsione nel caso di inadempimento all’obbligo di trasmissione alla banca dati delle pubbliche amministrazioni dei dati consuntivi, nel quale l’importo del contributo dovuto è incrementato del dieci per cento. La quantificazione di tale sanzione risulta, tuttavia, contenuta in una misura proporzionata. Nel complesso, “le misure stabilite in risposta agli inadempimenti si presentano congegnate a un livello minimo, tale da escludere anche il contrasto con il principio di leale collaborazione per l’omessa previsione del coinvolgimento del sistema delle conferenze nella quantificazione dell’incremento”. Infine, alla pretesa lacuna circa la partecipazione della Regione interessata si è replicato che “nell’attuazione del meccanismo sanzionatorio troverebbero comunque applicazione i principi generali sul procedimento amministrativo”.

2.4.10.5. La spesa sanitaria

i) La qualificazione come spesa costituzionalmente necessaria, suscettibile di riduzione, in un contesto di risorse limitate, solo dopo le spese indistinte

“Posti, per un verso, il rilievo del diritto costituzionale alla salute e, per l’altro, la sua natura di diritto finanziariamente condizionato”, la Corte “ha introdotto a partire dalla sentenza n. 169 del 2017, la nozione di spesa costituzionalmente necessaria” (sentenze nn. 195 del 2024, 220 del 2021, 197 del 2019, 87 del 2018), “per rimarcare la necessità che, in un contesto di risorse limitate e caratterizzato dall’esigenza di contenimento della spesa pubblica, siano prioritariamente ridotte le (...) spese indistinte e

sia, invece, garantita quella funzionale al fondamentale diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., che chiama in causa imprescindibili esigenze di tutela anche delle fasce più deboli della popolazione, non in grado di accedere alla spesa sostenuta direttamente dal cittadino". Così la sentenza n. 114.

ii) La duplice funzione del piano di rientro dal disavanzo di contenere la spesa sanitaria e garantire l'effettività dei LEA (la distinzione tra spese obbligatorie e spese ulteriori, non incrementabili)

La sentenza n. 57 ha richiamato la sentenza n. 201 del 2024 ove, da un lato, si è confermato che "ogni piano di rientro è finalizzato, a un tempo, al contenimento della spesa sanitaria e alla garanzia dell'effettività dei LEA, la cui determinazione mira a evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato (sentenza n. 72 del 2020)"; e, dall'altro, si è ribadito che, "per assicurare la necessaria tutela del diritto fondamentale alla salute devono ritenersi obbligatorie le spese inerenti alle prestazioni corrispondenti ai LEA", mentre incorrono nel divieto di incremento "le spese per prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato" (sentenze nn. 242 e 161 del 2022).

iii) Il divieto per le Regioni assoggettate ai piani di rientro dal disavanzo sanitario di incrementare la spesa per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e il connesso obbligo di rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, ostativi alla piena realizzazione dei relativi obiettivi

La sentenza n. 57 ha ribadito il principio secondo cui "l'assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese, dunque, non obbligatorie" (sentenze nn. 1 del 2024, 134 del 2023, 256 del 2022, 242 e 161 del 2022, 142 e 36 del 2021, 166 del 2020). Tale principio è stato affermato "pure con riguardo ai piani di prosecuzione del rientro dal disavanzo" (sentenze nn. 190 del 2022 e 130 del 2020): anche in tali situazioni, "per effetto delle previsioni dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 – espressioni di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica –, la Regione è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla piena realizzazione dei piani di rientro" (sentenze nn. 197 e 169 del 2024, 155 del 2023) "o che incidano sulle misure in essi previste (sentenza n. 87 del 2024), come pure a non adottarne di nuovi".

La Corte "ha costantemente ritenuto che siano costituzionalmente illegittimi provvedimenti regionali, anche di carattere legislativo, in contrasto con gli obblighi di riduzione del disavanzo sanitario ai quali la regione è soggetta" (sentenze nn. 57 del 2025, 201, 197, 169 e 1 del 2024, 134 del 2023, 242 e 161 del 2022, 142 e 36 del 2021, 177 e 166 del 2020, 117 del 2018, 91 del 2012). Così la sentenza n. 161 che ha dichiarato inammissibili, per insufficiente chiarezza della motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri anche in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. – della legge della Regione Puglia n. 41 del 2024, che istituisce un servizio regionale sperimentale di assistenza psicologica per i pazienti oncologici e i loro familiari, destinandovi psicologi o medici specializzati in psicoterapia e attribuendo loro la denominazione di psiconcologi. Il ricorrente si è limitato ad affermare in modo apodittico che le disposizioni regionali violerebbero il piano di rientro e i successivi programmi operativi, senza illustrare né l'uno né gli altri.

iv) Il ripristino dell'originaria gestione pubblica del presidio ospedaliero di Ceglie Messapica (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. 57 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità della legge pugliese n. 21 del 2024, impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 97, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui, senza previa comunicazione ai ministeri affiancanti (Ministero della salute e Ministero dell'economia e delle finanze), istituisce il Centro regionale pubblico di riabilitazione ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM), di proprietà e gestione interamente pubblica, fino a tale momento gestito da una persona giuridica di diritto privato, determinando la relativa provvista finanziaria. Posto che la Regione è ancora sottoposta al piano di rientro dal disavanzo sanitario, la legge in scrutinio non introduce una rilevante modifica della pregressa programmazione sanitaria e neppure un significativo incremento dell'impegno finanziario di settore. Sotto il primo profilo, la Regione

ha documentalmente dimostrato che – a prescindere dall’incontestata proprietà pubblica dell’edificio e di parte degli impianti tecnologici – il presidio ospedaliero di Ceglie Messapica, nell’ambito della rete ospedaliera pugliese, è sempre stato codificato quale struttura pubblica, e questo esclude il prospettato “transito” tra i soggetti di diritto pubblico. Con riguardo al secondo profilo, non sussiste il rischio di compromettere la piena realizzazione degli interventi programmati per il superamento del deficit sanitario, in quanto l’intervento legislativo risulta pienamente armonico rispetto agli obiettivi concordati, sia perché nella specie vengono in rilievo prestazioni tutte certamente rientranti nei livelli essenziali di assistenza e dunque di natura obbligatoria, sia perché non emerge con evidenza alcun aumento della spesa sanitaria regionale direttamente conseguente all’internalizzazione dei servizi di riabilitazione, costituenti spesa obbligatoria. Infine, con particolare riferimento al personale, il programma operativo 2016-2018 non esclude affatto la possibilità di assumere personale al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza (sentenza n. 134 del 2023). L’intervento legislativo, nel suo complesso, si muove dunque entro la cornice economico-finanziaria delineata appositamente dal piano di rientro (sentenza n. 197 del 2024).

v) La (illegittima) previsione della totale e immediata vigenza ed esecuzione delle disposizioni sull’assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, di cui al d.P.C.m. sui LEA del 2017, e delle relative tariffe, stabilite con decreto interministeriale del 2023, non ancora efficaci (norme della Regione Puglia) – Reiterato richiamo allo Stato e alle Regioni

La sentenza n. 122 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 26 della legge pugliese n. 28 del 2024, che prevedeva la totale e immediata vigenza ed esecuzione delle disposizioni sull’assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, di cui al d.P.C.m. sui LEA del 2017, e delle relative tariffe, stabilite con decreto interministeriale del 2023, non ancora entrate in vigore. L’art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992, nel ribadire la necessità del rispetto del principio del perseguimento dell’efficienza e dei vincoli di bilancio derivanti dalle risorse programmate a livello nazionale e regionale, stabilisce che le tariffe massime delle prestazioni sanitarie rientranti nei LEA sono assunte come riferimento per la valutazione della congruità delle risorse a carico del SSN e che gli importi tariffari fissati dalle singole Regioni, eventualmente in misura superiore a tali tariffe massime, restano a carico dei relativi bilanci. La remunerazione in base al sistema “a tariffa” persegue lo scopo di ottenere un maggiore controllo della spesa, programmata e suddivisa tra i diversi soggetti erogatori, grazie alla fissazione di volumi massimi delle prestazioni erogabili. La definizione delle tariffe è stabilita all’esito di un complesso procedimento (sentenza n. 94 del 2009), teso a realizzare un ragionevole punto di equilibrio tra l’esigenza di assicurare almeno i livelli essenziali di assistenza sanitaria e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch’essa funzionale al perseguimento dell’interesse pubblico del settore (sentenza n. 76 del 2023). Per questa ragione, l’art. 8-sexies rientra tra i principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, oltre che fra quelli in materia di tutela della salute (sentenza n. 176 del 2023). Tanto premesso, la norma, anticipando l’operatività delle tariffe ad un momento in cui esse non erano ancora efficaci, violava l’art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992. Essa, infatti, incideva sul regime di efficacia del “decreto tariffe”, alla cui adozione, come disposto dall’art. 64, commi 2 e 3, del d.P.C.m. LEA, è condizionata l’erogazione delle prestazioni, al fine di trovare un punto di equilibrio tra la garanzia dei LEA e l’esigenza del contenimento della spesa pubblica, come peraltro dimostra la previsione del necessario concerto tra i Ministri della salute e dell’economia e delle finanze. Se una disciplina, tanto più quando si configura come principio fondamentale della materia, impone uno specifico procedimento per l’adozione di un atto, anche gli interventi volti a incidere sul suo regime di efficacia o di applicabilità devono rispettare tale modello ed essere espressione del medesimo potere esercitato per adottare l’atto sul quale si incide. Né il riferimento testuale alla pubblicazione del decreto tariffe, contenuto nell’art. 64 del d.P.C.m. LEA, poteva essere ragionevolmente inteso come idoneo a considerare la pubblicazione quale presupposto sufficiente a determinare l’applicabilità delle tariffe di cui era stata espressamente rinviata l’entrata in vigore, precludendo tale rinvio, in radice, l’efficacia delle relative disposizioni. La Corte ha infine ribadito che, se la presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze (sentenza n. 190 del 2022), la fisiologica dialettica tra lo Stato e le Regioni deve essere improntata alla doverosa cooperazione per assicurare il miglior servizio alla collettività (sentenza n. 62 del 2020). In ossequio, pertanto, al principio di leale collaborazione, non solo le Regioni non possono violare i principi fondamentali dettati dalla legislazione dello Stato, ma è altresì essenziale

che quest'ultimo si adoperi non solo a dare pronta attuazione alle disposizioni inerenti ai LEA, ma anche a procedere puntualmente al loro periodico aggiornamento, come stabilito dalla legge. L'obsolescenza delle prestazioni previste, infatti, incide negativamente sul diritto alla salute, che deve essere tutelato in maniera adeguata alle conoscenze scientifiche e tecnologiche e garantito in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale, senza alcuna discriminazione tra Regioni (sentenza n. 242 del 2022).

2.5. Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.)

2.5.1. Ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali

2.5.1.1. L'(illegittima) approvazione con decreto ministeriale dei piani triennali di fabbisogno del personale sanitario predisposti dalle Regioni

La sentenza n. 114 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., dell'art. 5, comma 2, secondo periodo, del d.l. n. 73 del 2024 che prevedeva l'approvazione con decreto ministeriale dei piani triennali di fabbisogno del personale sanitario predisposti dalle Regioni. L'art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001 ha introdotto il piano triennale del fabbisogno delle Pubbliche Amministrazioni (PTFP), funzionale a individuare le esigenze di reclutamento, che "deve essere approvato dal competente organo deputato all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo". Si tratta di uno strumento programmatico modulabile in relazione ai mutamenti legislativi e organizzativi, preliminare all'attivazione delle procedure di reclutamento, nel cui ambito si "possono coprire i posti vacanti, nei limiti delle facoltà di assunzione previste a legislazione vigente nonché nei limiti di spesa per il personale" (sentenza n. 154 del 2019). Il piano mira a "ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili perseguendo obiettivi di *performance* organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi" e, nell'ambito di esso, le amministrazioni "curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale". Il PTFP è contenuto nel piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), introdotto dal d.l. n. 80 del 2021, che deve "orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione dei rispettivi PTFP anche con riguardo a fabbisogni prioritari o emergenti legati alla transizione digitale ed ecologica". Le linee guida contenute nel d.m. 8 maggio 2018 prevedono che i piani triennali di fabbisogno del personale di enti e aziende sanitarie sono predisposti "in coerenza con i rispettivi atti aziendali, nel rispetto della legislazione vigente in materia di contenimento del costo del personale" e compatibilmente con la cornice finanziaria del servizio sanitario nazionale. I piani devono "essere approvati dalle rispettive regioni e successivamente adottati in via definitiva dalle aziende e dagli enti". La definizione dei piani si fonda sull'analisi di "obiettivi, competenze, attività (...) necessarie in termini quantitativi e qualitativi": sono atti puntuali e vincolanti che attengono all'attività amministrativa e organizzativa regionale, la cui approvazione non può che essere affidata alla Regione. La norma impugnata, demandando l'approvazione dei piani a un decreto ministeriale, ledeva la competenza residuale in materia di organizzazione regionale e concorrente in materia di tutela della salute (sentenze nn. 84 del 2025, 202 del 2024, 9 del 2022, 207 del 2010).

2.5.1.2. L'(illegittima) autorizzazione con decreto ministeriale dell'incremento della spesa per il personale sanitario, previa verifica della congruità delle misure compensative adottate dalle Regioni

La sentenza n. 114 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 5, 117, commi terzo e quarto, e 119 Cost., l'art. 5, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 73 del 2024 che prevedeva l'autorizzazione, con decreto ministeriale, dell'incremento della spesa per il personale sanitario, previa verifica della congruità delle misure compensative adottate dalle Regioni. La norma condizionava "espressamente l'incremento del 5 per cento dei valori della spesa per il personale sanitario all'adozione di misure compensative per neutralizzare i corrispondenti costi", sottoponendo tali misure alla verifica di congruità dei Ministeri della salute e dell'economia. Essa introduceva un "controllo su decisioni relative alla riallocazione delle risorse del bilancio regionale", conseguenti a una "ponderata valutazione delle possibili opzioni per la realizzazione delle finalità dell'ente". La norma quindi non si limitava ad affermare il principio fondamentale dell'equilibrio economico e finanziario del servizio sanitario regionale, ma invadeva la

competenza del legislatore regionale, dettando “una disposizione di dettaglio di immediata applicazione nei confronti delle regioni” in ambiti ad esse riservate, relativi alla materia di competenza concorrente della tutela della salute e quella di competenza residuale dell’organizzazione amministrativa regionale. Inoltre, limitava l’autonomia finanziaria delle Regioni; nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica il legislatore statale può imporre a quello regionale un limite complessivo della spesa, dovendo lasciare ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi.

2.5.2. Trasporto pubblico locale

2.5.2.1. La disciplina del servizio NCC

“La disciplina del servizio NCC rientra, in via generale, nell’ambito di competenza riferibile alla materia «trasporto pubblico locale». A seguito della riforma introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, “essa è ascritta alle competenze legislative regionali residuali, di cui all’art. 117, quarto comma, Cost., e a quelle regolamentari regionali, di cui all’art. 117, sesto comma, Cost.”, come più volte sottolineato (sentenze nn. 183 del 2024, 137 e 78 del 2018, 30 del 2016, 452 del 2007), “anche con specifico riferimento al settore del servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea” (sentenze nn. 56 del 2020 e 5 del 2019). Così la sentenza n. 163.

2.5.2.2. L’(illegittima) imposizione, con decreto interministeriale e con circolari attuative, di obblighi e divieti agli esercenti il servizio di NCC non proporzionati rispetto alla finalità concorrenziale di garantire i titolari di licenze taxi (accoglimento dei ricorsi per conflitto tra enti della Regione Calabria e annullamento in parte qua degli atti impugnati)

La sentenza n. 163, nell’accogliere un ricorso per conflitto tra enti promosso dalla Regione Calabria, ha dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), anche di concerto con il Ministero dell’interno, imporre, con decreto interministeriale e con circolari attuative, obblighi e divieti agli esercenti il servizio di noleggio con conducente (NCC) non proporzionati rispetto alla finalità concorrenziale di garantire i titolari di licenze taxi; per l’effetto, ha annullato *in parte qua* gli atti impugnati. In particolare, sono stati annullati il decreto interministeriale n. 226 del 2024, recante la disciplina delle modalità di tenuta e di compilazione del foglio di servizio elettronico (FDSE) per il servizio di NCC, limitatamente all’art. 4, comma 3, che introduceva il vincolo temporale di almeno venti minuti tra la prenotazione e l’inizio del servizio NCC, per i casi in cui questo non iniziasse dalla rimessa o dalle aree di cui all’art. 11, comma 6, della legge n. 21 del 1992; agli artt. 2, comma 1, lett. h) ed m), e 5, che impedivano la stipula di contratti di durata con operatori NCC a soggetti che svolgevano, anche in via indiretta, attività di intermediazione; agli artt. 2, comma 1, lett. b), e 3, che imponevano all’esercente NCC l’utilizzo esclusivo dell’applicazione informatica ministeriale per la compilazione del FDSE; nonché le circolari MIT di natura attuativa nn. 34247 del 2024, limitatamente ai punti da 2 a 6, e 36861 del 2024, limitatamente alle fasi 2, 3 e 4. In primo luogo, per quanto riguarda la generazione di una “bozza” del FDSE e il vincolo temporale di almeno venti minuti intercorrenti tra la prenotazione e l’inizio della prestazione, l’obbligo a carico dell’esercente il servizio NCC non trovava alcun riscontro nella base legale costituita dall’art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992. L’introduzione di un tempo minimo operativo tra la prenotazione e la corsa risultava una misura sproporzionata rispetto alla finalità antielusiva, volta a evitare che il servizio NCC potesse rivolgersi a un’utenza indifferenziata, riservata ai soli titolari di licenze per taxi. La regola determinava un aggravio organizzativo e gestionale che travalicava il limite della stretta necessità e, surrettiziamente, conseguiva lo stesso vincolo dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 56 del 2020. Infatti, fuori dai casi di più prenotazioni registrate sin dalla partenza da rimessa, la combinazione di tre vincoli – divieto di stazionamento su suolo pubblico, intervallo minimo di venti minuti tra la prenotazione e l’inizio del servizio, nonché necessaria coincidenza della partenza del nuovo servizio con l’arrivo del precedente – implicava gravose conseguenze. In sostanza, la violazione del principio di proporzionalità comportava una deviazione dal corretto esercizio della competenza statale trasversale in materia di tutela della concorrenza, da cui discendeva un’indebita interferenza con la competenza regionale residuale in materia di trasporto pubblico locale, alla quale afferisce la regolamentazione delle modalità di esercizio del servizio NCC. In secondo luogo, con riguardo al divieto di stipula di contratti di durata con operatori NCC a soggetti che svolgevano, anche in via indiretta, attività di intermediazione, l’espressione era così lata da abbracciare

non solo ipotesi potenzialmente orientate a perseguire lo scopo antielusivo di evitare che l'intermediario svolgesse l'attività vietata all'esercente NCC, ovvero sia che cercasse di intercettare una clientela indifferenziata, ma anche fattispecie non ascrivibili a tale finalità, quali la ricerca di servizi di trasporto ai propri clienti da parte di alberghi, agenzie di viaggio o *tour operator*. Sennonché, non poteva ritenersi che pregiudicasse l'interesse pubblico sotteso alla distinzione tra il servizio taxi e quello NCC consentire a taluni di negoziare le condizioni di un servizio di trasporto da assicurare ai propri clienti. Di conseguenza, la disciplina, nel riferirsi a coloro che svolgevano, anche in maniera indiretta, attività di intermediazione, travalicava il fine concorrenziale e comprimeva indebitamente l'autonomia contrattuale, che della concorrenza è naturale strumento. La violazione del principio di proporzionalità nel perseguimento del fine che legittima il richiamo alla competenza statale in materia di tutela della concorrenza determinava, anche in questo caso, un'indebita interferenza con la materia, di competenza regionale residuale, del trasporto pubblico locale. Infine, l'imposizione dell'utilizzo esclusivo dell'applicazione informatica ministeriale per la compilazione del FDSE, sviluppata dallo Stato, accessibile solo mediante SPID o CIE e non interoperabile con altri strumenti tecnologici, risultava eccedente rispetto alla finalità di assicurare la verifica telematica dei dati contenuti nel foglio di servizio. Tale vincolo non solo non perseguiva con strumenti proporzionati la finalità concorrenziale di tutelare l'attività di chi esercita il servizio di trasporto tramite taxi, ma si poneva in contrasto con il principio di neutralità tecnologica. Tale principio – in quanto ispirato all'esigenza di non avvantaggiare un sistema tecnologico su altri parimenti capaci di realizzare il medesimo obiettivo normativo – sottende la tutela della concorrenza. Dunque, l'amministrazione, nel definire le specifiche tecniche, avrebbe potuto e dovuto evitare soluzioni proprietarie o escludenti, con i relativi vincoli, favorendo invece l'interoperabilità e la flessibilità. Anche rispetto a tale profilo emergeva, di riflesso, un'interferenza con la competenza regionale, legislativa e regolamentare, in materia di trasporto pubblico locale, derivante da una disciplina delle modalità di esercizio del trasporto tramite NCC, che trascendeva i limiti della competenza statale trasversale in materia di tutela della concorrenza.

2.5.3. Turismo

2.5.3.1. Il testo unico della Regione Toscana in materia di turismo

i) L'obbligo di gestione in forma imprenditoriale delle strutture ricettive turistiche extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione

Si veda, in relazione alla sentenza n. **186**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

ii) La disciplina amministrativa delle locazioni turistiche brevi nei Comuni ad alta densità turistica e nei capoluoghi di Provincia

Si veda, in relazione alla sentenza n. **186**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

iii) La previsione del 31 dicembre 2025 quale limite temporale di vigenza del regime transitorio applicabile alle gestioni imprenditoriali di due affittacamere o bed and breakfast nel medesimo edificio, eccedenti i limiti dimensionali

Si veda, in relazione alla sentenza n. **218**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

3. La funzione amministrativa

3.1. La (illegittima) previsione, in via transitoria, dell'esecuzione di interventi di ristrutturazione edilizia con mutamento della destinazione d'uso, in deroga allo strumento urbanistico e in assenza di una valutazione del Consiglio comunale (norme della Regione Lazio)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **51**, l'analoga voce in *Gli enti locali – Le funzioni amministrative*.

4. L'autonomia differenziata (art. 116, terzo comma, Cost.)

4.1. La legge attuativa n. 86 del 2024

4.1.1. La profonda modifica dell'originario impianto della legge operata dalla sentenza n. 192 del 2024 (il trasversale ridimensionamento dell'oggetto dei possibili trasferimenti; la paralisi dell'individuazione dei LEP fino a nuovo intervento legislativo e, conseguentemente, di ogni trasferimento di funzioni afferenti a "materie LEP" o comunque incidenti su diritti civili e sociali; l'individuazione di materie per le quali il trasferimento è precluso o più difficilmente giustificabile)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 10, la voce *La (inammissibile) richiesta di abrogazione referendaria della legge n. 86 del 2024 attuativa dell'autonomia differenziata, come risultante a seguito della sentenza n. 192 del 2024 in La funzione normativa – Il referendum abrogativo.*

5. Il principio cooperativo

5.1. La diversificazione degli strumenti di collaborazione in relazione agli interessi coinvolti, alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie nonché alle competenze incise

La sentenza n. 200 ha ribadito che "i necessari strumenti di collaborazione non sono univoci, ma si diversificano in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte (sentenza n. 62 del 2005) nonché alle competenze incise" (sentenze nn. 6 del 2023 e 169 del 2020).

5.2. Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali

5.2.1. Il contributo alla finanza pubblica per gli anni dal 2024 al 2028 a carico dei Comuni (purché non siano in dissesto, in procedura di riequilibrio o non abbiano sottoscritto accordi di risanamento) secondo il principio della spesa costituzionalmente necessaria – Sollecitazione rivolta al legislatore statale

Si veda, in relazione alla sentenza n. 45, l'analoga voce in *Gli enti locali – La finanza.*

5.2.2. L'adozione, a decorrere dal 2025, di una metodologia per la definizione del fabbisogno di personale degli enti del servizio sanitario nazionale ai fini della determinazione della relativa spesa

Si veda, in relazione alla sentenza n. 114, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria.*

5.2.3. Il contributo aggiuntivo richiesto, con disciplina di principio, alle Regioni ordinarie per gli anni dal 2025 al 2029 come concorso agli obiettivi di finanza pubblica – Richiamo al legislatore statale

Si veda, in relazione alla sentenza n. 152, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario – Il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.*

5.2.4. L'anticipazione, dal 30 novembre al 31 ottobre, del termine per l'adozione del piano di dimensionamento della rete scolastica, prorogabile con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito

Si veda, in relazione alla sentenza n. 200, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Norme generali sull'istruzione.*

6. Il potere sostitutivo

6.1. La soggezione delle Regioni ai piani di rientro dal disavanzo sanitario

6.1.1. Il divieto di interferenza regionale, anche solo potenziale, con le funzioni del commissario ad acta nominato dal Governo nell'esercizio del potere sostitutivo straordinario

Secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale richiamato dalla sentenza n. 32, “tenuto conto della natura vincolante, per le regioni, degli accordi stipulati con lo Stato, che hanno portato alla sottoscrizione del piano di rientro dal disavanzo sanitario e dei successivi programmi operativi (nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi del piano nel triennio), la nomina del commissario *ad acta* costituisce esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, volto a garantire, nel caso di persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi (...), l'unità economica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti al diritto fondamentale alla salute”. Pertanto, le funzioni affidate al commissario *ad acta*, definite nel mandato conferitogli e specificate dai programmi operativi, “devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.” (sentenze nn. 20 del 2023, 200 del 2019, 247 e 199 del 2018, 190 e 14 del 2017). “È, infatti, proprio il rispetto del principio di leale collaborazione, posto a presidio della realizzazione degli obiettivi degli accordi di cui al piano di rientro e ai programmi operativi, a esigere che la regione non interferisca con lo svolgimento delle funzioni del commissario e non ostacoli il perseguimento degli obiettivi del piano di rientro (sentenza n. 217 del 2020)”. In questa prospettiva, la Corte ha costantemente puntualizzato che, “anche allorquando non sia ravvisabile un diretto contrasto con i poteri del commissario, la mera potenziale situazione di interferenza con le funzioni commissariali è idonea (...) ad integrare la violazione” dell'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto “ogni intervento che possa aggravare il disavanzo sanitario regionale avrebbe l'effetto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione, del mandato commissariale” (sentenze nn. 110 del 2014, 18 del 2013, 131 del 2012).

6.1.2. L'obbligo della Giunta di riferire annualmente al Consiglio sugli interventi realizzati in ordine alla programmazione e all'offerta sanitaria in base ai dati raccolti dal Registro tumori (norme della Regione Calabria)

La sentenza n. 32 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Calabria n. 9 del 2024, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost., nella parte in cui, introducendo l'art. 3-ter, comma 1, lett. b), della legge regionale n. 2 del 2016, prevede l'obbligo della Giunta di riferire annualmente al Consiglio sugli interventi realizzati in ordine alla programmazione e all'offerta sanitaria in base ai dati raccolti dal Registro tumori. Premesso che la Calabria è sottoposta al piano di rientro dal disavanzo sanitario dal 2009 ed è in regime di commissariamento dal 2010, la norma non determina un'interferenza, anche solo potenziale, con le funzioni del commissario *ad acta*. L'intervento della Regione va letto alla luce dell'evoluzione del quadro di riferimento statale (d.l. n. 179 del 2012 e d.P.C.m. attuativo 3 marzo 2017; legge n. 29 del 2019 istitutiva della Rete nazionale dei registri dei tumori; legge di bilancio n. 160 del 2019 di stanziamento di specifiche risorse; decreto del ministro della salute 1° agosto 2023 in materia di Registro dei tumori di rilevanza regionale); peraltro negli anni è stato lo stesso organo commissariale a intervenire sul tema, in linea con il legislatore statale. La norma impugnata apporta modifiche e integrazioni alla legge regionale del 2016, istitutiva del registro tumori della popolazione regionale, solo al fine di superare alcune criticità che ne limitavano la piena attuazione nel perseguimento dei relativi principi e finalità. Essa, in particolare, imponendo l'anzidetto obbligo di riferire al Consiglio, deve essere intesa come volta a prescrivere alla Giunta regionale di dare conto, annualmente, anche di quegli interventi che essa stessa (e, in specie, il Dipartimento tutela della salute e servizi socio-sanitari, articolazione della Giunta), abbia realizzato in attuazione del programma operativo 2022-2025 (adottato ai sensi dell'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009) e dei decreti del commissario *ad acta*. Vengono così in rilievo gli interventi relativi al ristretto ambito della gestione dei registri dei tumori e delle eventuali connesse forme di collaborazione al progetto di ampliamento

dell'adesione e copertura degli *screening* oncologici, ivi espressamente indicate, in considerazione della loro ricaduta sulla programmazione e sulla formulazione dell'offerta sanitaria territoriale e ospedaliera, in termini di campagne di prevenzione. Ciò, peraltro, in armonia con le finalità che da tempo il legislatore statale ha individuato con riguardo all'impiego dei registri dei tumori in termini di prevenzione, diagnosi e cura delle patologie oncologiche e del connesso necessario adeguamento della programmazione sanitaria. Così interpretata, la disposizione regionale – che, peraltro, si limita a porre in capo alla Giunta un mero obbligo di relazione annuale alla commissione consiliare competente, senza comportare, di per sé, alcun aggravio sul bilancio – lungi dal configurare un ostacolo, anche solo potenziale, al perseguimento degli obiettivi del programma operativo, ne costituisce al contrario attuazione, nella prospettiva del progressivo recupero della leale collaborazione fra la Regione e lo Stato. Tale collaborazione, agevolata dalla circostanza che, dal 2021, la figura del commissario *ad acta* è tornata a coincidere con quella del Presidente della Giunta, trova concreta espressione nel rigoroso adempimento da parte della Regione dei compiti individuati nel programma operativo per il perseguimento degli obiettivi concordati, in vista del superiore interesse alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti al diritto fondamentale alla salute. Ciò nella più ampia prospettiva del superamento della lunga crisi della sanità della Regione, che consenta, al più presto, a quest'ultima di tornare a garantire i beni al momento compromessi (sentenza n. 168 del 2021).

7. Gli enti locali

7.1. Gli organi

7.1.1. Lo scioglimento degli organi consiliari in caso di mancata tempestiva approvazione dell'ipotesi di bilancio in riequilibrio dell'ente in dissesto

La sentenza n. 91 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 262, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000 (t.u. enti locali), impugnato, in riferimento agli artt. 3, 5, 51, 97 e 114 Cost., là dove prevede che l'inosservanza dei termini perentori per l'approvazione dell'ipotesi di bilancio in riequilibrio dell'ente locale in dissesto integra l'ipotesi contemplata dall'art. 141, comma 1, lett. a), t.u. enti locali (scioglimento per atti contrari a Costituzione o gravi e persistenti violazioni di legge o gravi motivi di ordine pubblico) anziché quella tratteggiata dalla lett. c) relativa allo scioglimento per mancata approvazione del bilancio. La scelta legislativa non è irragionevole poiché “la deliberazione di dissesto rappresenta la conseguenza di una lunga e persistente violazione di principi costituzionali e norme statali” che impongono agli enti territoriali, come a tutti i soggetti della finanza pubblica allargata, di mantenere i bilanci in equilibrio, attraverso una sana, responsabile e trasparente gestione delle finanze (sentenze nn. 184 del 2022, 246 e 80 del 2021, 115 del 2020, 49 del 2018, 228 del 2017, 184 del 2016). Il mandato elettorale, indipendentemente dalle scelte di cui è espressione, presuppone indefettibilmente “la puntuale e corretta redazione e gestione del bilancio secondo i canoni dell'art. 97, primo comma, Cost., ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”. Lo scioglimento del consiglio comunale è “una regola risalente e fondamentale del diritto del bilancio, in quanto strumentale all'effettività di adempimenti primari del mandato elettorale” (sentenza n. 218 del 2017). D'altra parte, l'art. 259, comma 1, t.u. enti locali prevede, per l'amministrazione in carica che ha già condotto l'ente al dissesto, un'ulteriore possibilità di costruire un'ipotesi di bilancio in riequilibrio: “un'ultima *chance* per dimostrare di essere in grado di amministrare la cosa pubblica, possibilità che è necessariamente vincolata nei tempi, per evitare che al primo dissesto ne seguano altri a catena. A questo scopo, lo Stato prevede un intervento in sostegno dell'amministrazione coinvolta con la nomina di un organismo straordinario di liquidazione che gestisce tutta la massa passiva e attiva generata dall'ente prima della dichiarazione di dissesto. Da parte sua, l'amministrazione che rimane in carica deve redigere un'ipotesi di bilancio in riequilibrio”, aumentando le entrate e ridimensionando i debiti. L'inosservanza dei termini perentori per il compimento di quest'ultimo atto di amministrazione “acclara l'incapacità del consiglio comunale in carica di approvare una ipotesi di bilancio in riequilibrio. La scelta del legislatore statale di prevedere un suo inevitabile scioglimento, quindi, non appare di per sé irrazionale. Piuttosto, sarebbe difficile ipotizzare di poter fare ancora affidamento su un'amministrazione che è già ripetutamente venuta meno agli impegni assunti”. Non sussiste poi alcuna irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina prevista in caso di mancata approvazione dei bilanci ovvero di mancata adozione degli ordinari strumenti atti a ripianare situazioni di momentaneo squilibrio

delle finanze pubbliche, in base alla quale lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale può essere preceduto da un'ulteriore messa in mora ed è comunque sottoposto alla valutazione del Ministero dell'interno. "La situazione in cui si trova l'amministrazione di un ente locale *in bonis* è con tutta evidenza diversa da quella in cui si trova un ente che ha già deliberato il dissesto": "il trattamento differenziato di situazioni ontologicamente diverse rappresenta il naturale portato" del principio di uguaglianza. La sentenza n. 195 del 2019 ha osservato che "quanto più il potere sostitutivo, incidente sull'autonomia dell'ente locale territoriale, presenta una connotazione di discrezionalità nei presupposti e nel contenuto, tanto più il livello di assunzione di responsabilità si eleva da quello amministrativo (provvedimento del prefetto) a quello politico (deliberazione del Governo)". La garanzia costituzionale di autonomia degli enti locali territoriali "richiede non solo che i presupposti di tali poteri sostitutivi, incidenti sull'attività dell'ente, siano sufficientemente determinati dalla legge, ma anche che sia rispettato il canone dell'art. 120, secondo comma, Cost. (...) sull'assunzione a livello governativo della responsabilità per l'esercizio di tali poteri". La disposizione censurata, "che disciplina un'ipotesi di scioglimento del consiglio comunale, è ben definita e oggettiva e non lascia trasparire margini di irrazionale discrezionalità nel presupposto e nel contenuto". Inoltre, le norme che stabiliscono gli oneri e fissano i tempi per l'amministrazione in carica in un ente dissestato "sono funzionali a riconsegnare alla collettività amministrata un bilancio in equilibrio, mediante la scansione del percorso che si dipana attraverso i risultati conseguiti nei singoli esercizi attinenti al piano quinquennale, affinché l'oneroso rientro dal disavanzo sia comunque compensato dal traguardo dell'equilibrio, presupposto necessario per la sana amministrazione" (sentenze nn. 34 del 2021 e 115 del 2020). Il quadro normativo e costituzionale consente di "affrontare situazioni patologiche della finanza locale non solo quando queste siano imputabili a caratteristiche socioeconomiche della collettività e del territorio, mediante l'attivazione dei meccanismi di solidarietà di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. (quindi, in ipotesi di deficit strutturali); ma anche quando sono dovute a patologie organizzative", per il rilievo e il contrasto delle quali il d.l. n. 174 del 2012 e il t.u. enti locali prevedono strumenti puntuali e coordinati per prevenire situazioni di degrado progressivo della finanza locale (sentenze nn. 34 del 2021 e 18 del 2019). La norma che prevede, come estrema *ratio*, lo scioglimento del consiglio comunale "è volta a tutelare anche l'interesse salvaguardato dall'art. 97, secondo comma, Cost., perché un consiglio comunale che non sia in grado di predisporre un progetto di bilancio in equilibrio non garantisce il buon andamento della pubblica amministrazione". La sentenza n. 195 del 2019 ha osservato che "l'enunciazione dell'art. 114, secondo comma, Cost., secondo cui comuni, province e città metropolitane sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, si salda con il riconoscimento della titolarità di funzioni amministrative proprie (art. 118, secondo comma, Cost.) e della potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, sesto comma, Cost.), nonché con l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa (art. 119, primo comma, Cost.)". Né risultano lesi i principi volti alla tutela delle autonomie locali, del mandato elettorale e del diritto di ogni cittadino di accedere alle cariche elettive. L'autonomia degli enti territoriali trova il suo limite esterno nelle disposizioni statali poste a salvaguardia degli interessi presidiati dagli artt. 81, 97 e 119 Cost. e funzionali all'osservanza dei vincoli europei (sentenza n. 184 del 2016). La norma in esame mira a "evitare che l'amministrazione inefficiente consegna alla collettività amministrata una catena di dissesti ed è la prima di una serie di misure finalizzate a ristabilire l'equilibrio finanziario dell'ente locale dissestato, fra le quali: lo scioglimento del consiglio comunale, l'attivazione dei poteri sostitutivi con la nomina del commissario prefettizio e lo svolgimento di nuove elezioni. Il frammento normativo censurato, pertanto, è chiaramente inserito in un assetto volto a tutela dell'equilibrio delle finanze pubbliche". Infine, la disposizione in scrutinio non si pone in contrasto con il diritto di elettorato passivo, ma è volta a una sua piena tutela. "Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, risiede essenzialmente nell'assicurare ai membri della collettività la cognizione delle modalità di impiego delle risorse pubbliche e la valutazione dei risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale" (sentenza n. 18 del 2019). "L'incuria che conduce al dissesto degli enti territoriali interrompe – in virtù di quella che è stata definita una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti. La ragione di tale istituto risiede proprio nel principio che la salvaguardia degli equilibri finanziari costituisce il presupposto stesso del mandato elettivo (sentenza n. 228 del 2017)".

7.2. Le funzioni amministrative

7.2.1. La fondamentale funzione comunale di pianificazione urbanistica e la potestà regionale di prevedere interventi in deroga (il principio di sussidiarietà verticale e il giudizio di proporzionalità della Corte)

La sentenza n. 51 ha rammentato che, fin dalla legge n. 2359 del 1865 (Sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica), “la funzione di pianificazione urbanistica è stata tradizionalmente rimessa all'autonomia dei comuni. Questa attribuzione non è stata modificata dalla successiva evoluzione dell'ordinamento”. Infatti, nell'attuare il nuovo Titolo V e nell'esercizio della competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., “il legislatore statale ha qualificato come funzioni fondamentali dei comuni la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale” (art. 14, comma 27, lett. d, del d.l. n. 78 del 2010). Pertanto, ha “sottratto allo specifico potere regionale di allocazione ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost. la funzione di pianificazione comunale, stabilendo che questa rimanga assegnata, in linea di massima, al livello dell'ente più vicino al cittadino, in cui storicamente essa si è radicata come funzione propria, e l'ha riconosciuta come parte integrante della dotazione tipica e caratterizzante dell'ente locale”. Inoltre, “la funzione di pianificazione comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesse al riconoscimento del principio dell'autonomia dei comuni e non può essere oltre misura compressa dal legislatore regionale, fino al punto di negarla. La competenza legislativa regionale in materia urbanistica, dunque, non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni”. Peraltro, “l'autonomia comunale non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale” (sentenze nn. 70 e 17 del 2023, 202 del 2021, 179 del 2019, 160 del 2016, 378 del 2000, 83 del 1997). È stato così “escluso che il sistema di pianificazione assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga a tali strumenti” (sentenze nn. 119 del 2024, 202 e 124 del 2021, 119 del 2020, 179 del 2019, 245 del 2018, 46 del 2014). Infatti, “il rispetto delle autonomie comunali deve armonizzarsi con la verifica e la protezione di concorrenti interessi generali, collegati ad una valutazione più ampia delle esigenze diffuse nel territorio: ciò giustifica l'eventuale emanazione di disposizioni legislative (statali e regionali) che vengano ad incidere su funzioni già assegnate agli enti locali” (sentenze nn. 142 del 2024, 202 del 2021, 179 del 2019, 126 del 2018, 478 del 2002, 378 del 2000). Invero, “la pianificazione territoriale non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, ma è volta anche al contemperamento di una pluralità di differenti interessi pubblici, incidenti sul medesimo territorio, che trovano il proprio fondamento in principi costituzionali” (sentenze nn. 142 del 2024, 90, 19 e 17 del 2023, 229 del 2022, 219 e 202 del 2021). “Nell'esercizio delle funzioni fondamentali di pianificazione urbanistica, l'autonomia comunale può quindi essere compressa per esigenze di tutela di interessi generali che richiedano di essere curati a un livello territoriale più ampio. La funzione pianificatoria spetta al comune, ma può essere attribuita ad altri livelli di governo in ragione della dimensione sovracomunale dell'interesse tutelato e delle sue esigenze di protezione unitaria (...). La dialettica istituzionale sottesa al principio di sussidiarietà verticale impone di valutare, nell'ambito della funzione pianificatoria attribuita ai comuni, quanto la legge regionale toglie all'autonomia comunale e quanto di questa residua, in nome di quali interessi sovracomunali attua questa sottrazione, quali compensazioni procedurali essa prevede e per quale periodo temporale la dispone” (sentenze nn. 119 del 2020 e 179 del 2019). “Le leggi regionali che comportino deroghe al principio di pianificazione sono dunque soggette a un giudizio di proporzionalità con riguardo all'adeguatezza e necessità della limitazione imposta all'autonomia comunale in merito a una funzione amministrativa che il legislatore statale ha individuato come connotato fondamentale dell'autonomia”.

7.2.2. La (illegittima) previsione, in via transitoria, dell'esecuzione di interventi di ristrutturazione edilizia con mutamento della destinazione d'uso, in deroga allo strumento urbanistico e in assenza di una valutazione del Consiglio comunale (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. 51 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 5, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lett. p), e sesto, e 118 Cost., dell'art. 4, comma 4, della legge della Regione

Lazio n. 7 del 2017 che consentiva, in via transitoria, l'esecuzione di interventi di ristrutturazione edilizia con mutamento della destinazione d'uso, in deroga allo strumento urbanistico e in assenza di una valutazione del Consiglio comunale. La norma si collocava tra le misure con le quali il legislatore laziale ha inteso dare attuazione all'art. 5, comma 9, del d.l. n. 70 del 2011 che abilita le Regioni ad approvare specifiche leggi finalizzate a consentire interventi sul patrimonio edilizio esistente al solo fine di incentivarne la razionalizzazione e promuovere la riqualificazione di aree urbane degradate. Per realizzare dette finalità, il legislatore regionale può anche riconoscere volumetria aggiuntiva a titolo di misura premiale, purché gli interventi non si riferiscano a edifici abusivi, siti nei centri storici o in aree a inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato titolo abilitativo in sanatoria. Ciò posto, la disposizione condizionava certamente la potestà pianificatoria comunale. Infatti, nelle more delle delibere di adeguamento dei piani urbanistici, consentiva “interventi di ristrutturazione con mutamento di destinazione d'uso senza necessità di ricorrere al permesso di costruire in deroga e quindi in assenza di una verifica consiliare” circa la sussistenza di un interesse pubblico che si ritenesse prevalente, a determinate condizioni, rispetto all'assetto generale definito dal piano regolatore (sentenza n. 142 del 2024). La norma incideva però in modo sproporzionato sulla funzione dei Comuni in materia urbanistica. Il legislatore regionale, da un lato, riconosce, con il comma 1 dell'art. 4, la facoltà dei Comuni di “regolare nei propri strumenti urbanistici nuove possibilità edificatorie con mutamento di destinazione d'uso”, ma, dall'altro, con il denunciato comma 4, imponeva “la relativa procedura, nonché i contenuti, gli scopi e i limiti” entro cui poteva esercitarsi tale facoltà. In particolare, la disposizione censurata, in via temporanea, aveva “esautorato i Consigli comunali (...) da qualsiasi valutazione dell'interesse pubblico sotteso alla realizzazione degli interventi edilizi”. Essa risultava altresì non conforme alle finalità generali perseguite dalla legge regionale n. 7 del 2017 che mira ad “accelerare il processo di attuazione a livello municipale delle finalità di rigenerazione del tessuto urbano, stimolando le amministrazioni comunali a modificare tempestivamente i loro strumenti urbanistici per adeguarli alle disposizioni impartite dal legislatore regionale”. L'obiettivo di rigenerazione urbana inteso in senso ampio comprende anche obiettivi sociali di incremento delle aree pubbliche, di promozione e sviluppo del verde urbano e di rilancio dei territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociale o economico, mentre la norma censurata, privando i Consigli comunali di uno spazio di controllo in ordine all'ammissibilità degli interventi di trasformazione edilizia in deroga, poteva porsi “in contrasto con la menzionata finalità generale della legge regionale di pervenire a una rigenerazione urbana attenta a esigenze sociali”.

7.3. La finanza

7.3.1. Il trasferimento delle risorse vincolate dal Fondo di solidarietà comunale al Fondo per l'equità del livello dei servizi (il recepimento del monito formulato dalla sentenza n. 71 del 2023) – Segnalazione al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. 45, l'analoga voce in *L'autonomia finanziaria – La perequazione finanziaria e l'obiettivo del riequilibrio economico e sociale – Il Fondo di solidarietà comunale*.

7.3.2. Il contributo alla finanza pubblica per gli anni dal 2024 al 2028 a carico dei Comuni (purché non siano in dissesto, in procedura di riequilibrio o non abbiano sottoscritto accordi di risanamento) secondo il principio della spesa costituzionalmente necessaria – Sollecitazione rivolta al legislatore statale

La sentenza n. 45 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Liguria in riferimento agli artt. 3, 119, commi primo, terzo e quarto, e 120, secondo comma, Cost. – dell'art. 1, comma 533, della legge n. 213 del 2025, il quale ha istituito un contributo alla finanza pubblica da parte degli enti locali per gli anni dal 2024 al 2028, imponendo così un “taglio lineare” sulle risorse del Fondo di solidarietà comunale (FSC). La disposizione persegue “l'esigenza di contenimento della spesa pubblica per il comparto degli enti locali, analogamente a quanto previsto per le regioni, in considerazione degli impegni assunti in sede europea con la sottoscrizione del nuovo Piano strutturale di bilancio, di durata settennale, che vincola il Paese a rispettare una traiettoria di spesa netta (nuova *governance* economica europea)”. Essa “si limita a definire l'importo complessivo del contributo richiesto, lasciando dunque un significativo margine di autonomia alle regioni e agli enti locali in merito

alle materie/voci di bilancio relativamente alle quali effettuare i risparmi e, soprattutto, escludendo dal calcolo delle spese quelle concernenti il finanziamento dei diritti sociali”. La sentenza n. 195 del 2024, nel decidere questioni promosse su un analogo contributo imposto alle Regioni, ha già osservato che “la modalità prescelta dal legislatore presenta caratteri di forte novità rispetto alle precedenti manovre di contenimento della spesa regionale, perché ha attribuito alle spese destinate a fornire prestazioni inerenti ai diritti sociali, alle politiche sociali e alla famiglia, nonché alla tutela della salute una preferenza qualitativa, idonea a distinguerle da quelle rilevanti ai fini del riparto del contributo”. Anche per quanto riguarda la disposizione in esame “il criterio individuato dal legislatore è volto ad attuare il principio della spesa costituzionalmente necessaria” (sentenze nn. 195 del 2024, 220 del 2021, 197 del 2019, 87 del 2018, 169 del 2017), “prevedendo che, in un contesto di risorse scarse, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quelle che si connotano come funzionali a garantire la tutela dei diritti sociali, delle politiche sociali e della famiglia”. È stata parimenti esclusa la violazione del requisito della temporaneità, in quanto la durata quinquennale del contributo si ricollega al quadro normativo definito dalla nuova *governance* europea, entrata in vigore nel 2024 e quindi destinata a influenzare la manovra di bilancio. Quanto alla dedotta violazione del principio di leale collaborazione, si è osservato che le modalità di riparto del contributo sono stabilite con decreto del Ministro dell’interno previa intesa in Conferenza Stato-città e autonomie locali. Nel caso concreto l’intesa ha portato allo stanziamento di risorse aggiuntive, confluite oggi nel Fondo per l’equità del livello dei servizi (FELS), che rientreranno nel FSC a partire dal 2029, una volta raggiunti gli obiettivi di servizio e i LEP previsti dal comma 496 dell’art. 1 della legge n. 213 del 2023. Tuttavia, “sono da evitare sostanziali estensioni dell’ambito temporale di precedenti manovre perché tale prassi potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo” (sentenze nn. 195 del 2024 e 169 del 2017). La Corte ha già affermato “la necessità, da parte dello Stato, custode della finanza pubblica allargata” (sentenze nn. 195 del 2024 e 103 del 2017), di “acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell’importo del contributo da parte degli enti ai quali viene richiesto, al fine di scongiurare l’adozione di ‘tagli al buio’, i quali, oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare”. In relazione a questa esigenza e nella prospettiva della nuova *governance* economica europea, che prevede anche l’allungamento temporale delle misure di contenimento della spesa netta menzionate nel Piano strutturale di bilancio, “si palesa vieppiù la necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione, mediante il coinvolgimento delle sedi già appositamente contemplate nell’ordinamento, come la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica”, di cui all’art. 5 della legge n. 42 del 2009 (sentenza n. 195 del 2024). Infine, è stata esclusa l’irragionevolezza della disposizione in esame nella parte in cui non prevede che siano esentati dal contributo alla finanza pubblica i Comuni che, pur mantenendo il bilancio in equilibrio, presentino un elevato debito *pro capite*: la censura pretendeva di assimilare situazioni obiettivamente diverse. L’esenzione è prevista per i Comuni in dissesto finanziario o in procedura di riequilibrio finanziario (cosiddetto pre-dissesto) o che a fronte di un elevato disavanzo *pro capite* abbiano sottoscritto specifici accordi per ottenere uno speciale contributo statale. Si tratta di situazioni non comparabili a quella del Comune che presenti un debito *pro capite*, sia pure elevato, e a quella del Comune che stia ripianando un normale disavanzo di amministrazione con apposito piano di rientro. La dichiarazione di dissesto certifica la situazione dell’ente che non può garantire l’assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero che non può far fronte ai crediti vantati dai terzi con le ordinarie modalità di risanamento del bilancio (art. 244 t.u. enti locali), mentre la condizione di ente in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ricorre in presenza di squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario. In entrambi i casi, si tratta di discipline speciali che comportano, quanto al dissesto, la perdita da parte degli amministratori dei poteri di gestione sui rapporti anteriori alla dichiarazione di dissesto (affidati a un organo straordinario di liquidazione) e forti limitazioni per l’attività gestoria successiva. Anche per quanto attiene all’attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale gli organi dell’ente sono sottoposti a limitazioni dei poteri di gestione. Anche l’esonero in favore dei Comuni che hanno sottoscritto accordi per il risanamento riguarda l’ipotesi, speciale e non comparabile, dei Comuni sede di capoluogo di Città metropolitana o di Provincia che stiano ripianando un disavanzo di amministrazione di importo consistente e che abbiano sottoscritto specifici impegni finalizzati a un più efficace rientro dal disavanzo e a limitare i poteri di gestione degli amministratori.

8. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome

8.1. I limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali

8.1.1. Le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica

8.1.1.1. Le caratteristiche distintive

La sentenza n. 136 ha richiamato i profili caratteristici delle norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenza n. 1033 del 1988): “si deve trattare di norme legislative dello Stato che – in considerazione del contenuto, della motivazione politico-sociale e degli scopi che si prefiggono – presentino un carattere riformatore, diretto a incidere significativamente nel tessuto normativo dell’ordinamento giuridico o nella vita della nostra comunità giuridica nazionale” (sentenza n. 219 del 1984); “le stesse leggi, tenuto conto della tavola di valori costituzionali, devono avere ad oggetto settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza, quali, ad esempio, la soddisfazione di un bisogno primario o fondamentale dei cittadini” (sentenza n. 4 del 1964) “o un essenziale settore economico del paese” (sentenze nn. 219 del 1984 e 13 del 1964); “si deve trattare, inoltre, di norme fondamentali, vale a dire della posizione di norme-principio o della disciplina di istituti giuridici – nonché delle norme legate con queste da un rapporto di coesistenzialità o di necessaria integrazione – che rispondano complessivamente ad un interesse unitario ed esigano, pertanto, un’attuazione su tutto il territorio nazionale” (sentenza n. 160 del 1969).

8.1.1.2. La disciplina statale dei titoli abilitativi posta dal testo unico dell’edilizia

La sentenza n. 22 ha confermato che “la disciplina statale inerente ai titoli abilitativi di cui al t.u. edilizia deve (...) qualificarsi come espressione di norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto tale condizionante la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale (sentenza n. 147 del 2023), condividendo di queste le caratteristiche salienti che vanno individuate nel contenuto riformatore e nell’attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza (sentenza n. 24 del 2022). Esse, d’altro canto, rispondono complessivamente ad un interesse unitario ed esigono, pertanto, un’attuazione su tutto il territorio nazionale” (sentenze nn. 90 del 2023 e 198 del 2018). “La suddetta qualificazione, tuttavia, non può essere attribuita, immediatamente ed indistintamente, a tutte le disposizioni di tale decreto legislativo, ma deve essere valutata di volta in volta, alla luce della loro *ratio*”.

i) Il principio della “doppia conformità” per il rilascio del permesso in sanatoria

La sentenza n. 22 ha rammentato che la qualificazione in termini di norma fondamentale di riforma economico-sociale è stata già attribuita all’art. 36 t.u. edilizia che detta il principio della “doppia conformità” (sentenza n. 125 del 2024). “Esso impone, ai fini della sanatoria delle opere realizzate in assenza del titolo edilizio o in difformità dal medesimo, l’assoluto rispetto delle relative prescrizioni durante tutto l’arco temporale compreso tra la realizzazione dell’opera e la presentazione dell’istanza” (sentenze nn. 24 del 2022, 77 del 2021, 68 del 2018, 232 del 2017), con la conseguenza che “risultano sanabili i soli abusi formali (opere realizzate in difetto di, o in difformità dal, titolo edilizio), che non arrecano danno urbanistico-edilizio” (sentenze nn. 125 del 2024, 93 del 2023, 165 del 2022). Proprio in ragione della rilevanza degli interessi tutelati, l’art. 36 t.u. edilizia “mira ad assicurare sull’intero territorio nazionale l’uniformità dei requisiti e delle condizioni in base alle quali possono essere ricondotti a legittimità gli abusi edilizi: ciò, a tutela dell’effettività della disciplina urbanistica ed edilizia e, quindi, indipendentemente dalla concreta estensione del fenomeno dell’abusivismo nei singoli contesti territoriali”. Pertanto, non assume alcun rilievo, ai fini della concreta applicazione del requisito della doppia conformità, “il fatto che, nel territorio provinciale, l’abusivismo edilizio sarebbe di dimensioni contenute, soprattutto se comparato con altre realtà regionali”. Quindi, il principio della doppia conformità, “nel delimitare presupposti e limiti della sanatoria, riveste importanza cruciale nella disciplina edilizia e, in quanto riconducibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale, vincola anche la potestà legislativa di regioni ad autonomia speciale a cui sia riconosciuta, a livello statutario, una competenza primaria in materia urbanistica”.

ii) La fiscalizzazione degli abusi edilizi sopravvenuti

La sentenza n. 22 ha chiarito che l'art. 38 t.u. edilizia partecipa, al pari dell'art. 36, della medesima natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale giacché "introduce un contenuto riformatore diretto ad incidere nella vita della comunità giuridica nazionale, con riferimento ad un settore – quello della sanatoria degli abusi edilizi – la cui disciplina mira a proteggere interessi di primaria importanza e di segno complessivamente unitario (in quanto correlati al governo del territorio e alla tutela del paesaggio e dell'ambiente), con conseguente necessità di attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale. La disposizione in esame detta infatti il regime sanzionatorio dei cosiddetti abusi edilizi sopravvenuti – ossia realizzati in conformità a un titolo edilizio originariamente rilasciato dall'amministrazione (o formatosi ai sensi di legge), ma in seguito annullato –, prevedendo in particolare che, qualora non sia possibile procedere alla rimozione dei vizi delle procedure o alla restituzione in pristino, l'amministrazione, in base a motivata valutazione, applichi, in luogo della demolizione, una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite" (fiscalizzazione dell'abuso). "Questo particolare meccanismo di ripristino della legalità violata, che consente a determinate condizioni di irrogare una sanzione pecuniaria in luogo di quella demolitoria, risulta ispirato ad una logica di minor rigore anche in considerazione dell'affidamento del privato sulla bontà di un titolo, poi rivelatosi illegittimo e quindi annullato. La peculiarità del trattamento sanzionatorio si giustifica, infatti, prima di tutto in ragione della differenza di *animus* tra colui che realizza un'opera conforme a un titolo edilizio rivelatosi poi invalido e colui che viola scientemente la disciplina vigente, realizzando fin dall'origine un'opera abusiva. Attraverso detto meccanismo, il legislatore statale ha quindi individuato un ben preciso punto di equilibrio tra interessi antagonisti: ossia, da una parte, quello del costruttore che abbia legittimamente confidato nella regolarità dell'intervento realizzato in conformità al titolo abilitativo ottenuto; dall'altra, l'interesse pubblico al corretto sviluppo urbanistico ed edilizio, nonché quello dell'eventuale terzo danneggiato dalla realizzazione dell'opera abusiva. Composizione di opposti interessi che nell'ottica del t.u. edilizia è realizzata per il tramite di una compensazione monetaria di valore pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite", il cui pagamento integrale produce *ex lege* i medesimi effetti sananti del permesso di costruire in sanatoria *ex art. 36 t.u. edilizia*. "Proprio perché costituente eccezionale deroga al principio di necessaria repressione a mezzo demolizione degli abusi edilizi", l'art. 38 subordina la fiscalizzazione dell'abuso al ricorrere di determinate condizioni che l'amministrazione deve puntualmente accertare ed esplicitare sulla scorta di una motivata valutazione. In particolare, "la disciplina statale, sul presupposto dell'intervenuto annullamento (giudiziale o amministrativo) del titolo edilizio, richiede: *i*) l'impossibilità di procedere alla rimozione di vizi delle procedure amministrative; *ii*) l'impossibilità di procedere alla restituzione in pristino dell'opera abusiva". Quanto alla prima condizione, la consolidata giurisprudenza amministrativa ritiene che i vizi cui fa riferimento l'art. 38 siano esclusivamente quelli che riguardano forma e procedura che, alla luce di una valutazione in concreto operata dall'amministrazione, risultino di impossibile convalida. Peraltro, detta interpretazione è stata già avallata dalla sentenza n. 209 del 2010, ove si è evidenziato come l'espressione "vizi delle procedure amministrative" non si presta a una molteplicità di significati, tale da abbracciare i "vizi sostanziali", che esprimono invece un concetto ben distinto da quello di vizi procedurali e non in quest'ultimo potenzialmente contenuto, con la conseguenza di escludere la sanatoria nelle ipotesi di violazioni diverse da quelle formali-procedurali. Con riguardo alla seconda condizione, per giurisprudenza amministrativa maggioritaria, l'impossibilità di riduzione in pristino è da intendere in un'accezione squisitamente tecnico-costruttiva, dovendo risultare impraticabile alla luce di una valutazione tecnica e non di una ponderazione dei vari interessi in gioco, fra cui l'affidamento del privato nella legittimità delle opere. Nella trama dell'art. 38, quindi, "entrambe le condizioni che presidiano la possibilità di compensazione monetaria, così come l'individuazione dell'oggetto di tale compensazione nel valore venale dell'opera abusiva altrimenti da demolire, costituiscono elementi determinanti di quel punto di equilibrio tra opposti interessi, che il legislatore statale ha ritenuto essenziale per un ordinato governo del territorio".

8.1.1.3. Le disposizioni del codice dei contratti pubblici sulla scelta del contraente

Si veda, in relazione alla sentenza n. 80, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – I contratti pubblici*.

8.1.1.4. La disciplina statale di conservazione ambientale e paesaggistica

La sentenza n. **184** ha precisato che “la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all’articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato” (sentenze nn. 178 e 172 del 2018, 103 del 2017) e che “per le regioni ad autonomia speciale (...) dotate, in base al loro statuto, di competenze legislative esclusive nella materia, il legislatore statale conserva il potere di vincolare tali competenze con norme qualificabili come riforme economico-sociali” (sentenza n. 160 del 2021).

8.2. La clausola di maggior favore ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001

8.2.1. L’onere motivazionale del ricorrente

La sentenza n. **28** ha ricordato che, “qualora sorga una questione di legittimità costituzionale in relazione a una legge di una regione ad autonomia speciale per l’asserita violazione di una norma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, devono essere indicate le ragioni per le quali il parametro invocato garantirebbe una maggiore autonomia della Regione e sarebbe, perciò, applicabile in luogo di quelli statutari (sentenza n. 151 del 2017), in attuazione della cosiddetta clausola di maggior favore contenuta all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, secondo cui, sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite (sentenza n. 119 del 2019)”.

8.2.2. La necessaria considerazione del complessivo quadro costituzionale (comprensivo delle materie trasversali e della disciplina delle funzioni amministrative)

La sentenza n. **28** ha precisato che, “nella ponderazione dei due ambiti di competenza – quello statuario e quello costituzionale –, le norme del Titolo V attributive di autonomia alle regioni non possono essere separate da quelle che riservano alla competenza legislativa esclusiva dello Stato determinate materie trasversali, o da quelle dell’art. 118 Cost., in materia di allocazione delle funzioni amministrative. È a tale sistema integrato di ciascuna specifica funzione che occorre fare riferimento quando si tratti di applicare la clausola di maggiore favore di cui all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che rileverà, pertanto, solo nei casi in cui le norme del Titolo V prevedano forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite dagli statuti” (sentenze nn. 119 del 2019 e 255 del 2014).

8.3. La Regione Sardegna

8.3.1. L’illegittimo divieto di realizzare nuovi impianti di energia rinnovabile per 18 mesi, nelle more dell’approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee

La sentenza n. **28** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 4 dello statuto e 117, primo comma, Cost. (in relazione all’art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e ai principi di decarbonizzazione e massima diffusione dell’energia rinnovabile espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2021/1119/UE), dell’art. 3 della legge della Regione Sardegna n. 5 del 2024 che introduceva il divieto, applicabile anche alle procedure autorizzatorie in corso, di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili (FER), nelle more dell’approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee ai sensi dell’art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021 e, comunque, per un periodo non superiore a 18 mesi dall’entrata in vigore, indicando una serie di aree escluse (tra cui aree naturali protette, zone umide, aree della rete Natura 2000, aree agricole). Lo statuto assegna alla Regione la competenza primaria in materia di edilizia e urbanistica (art. 3, lett. f), nonché la correlata competenza paesaggistica, e la competenza concorrente in materia di produzione e distribuzione dell’energia elettrica (art. 4, lett. e). La finalità proclamata dell’intervento normativo, recante “Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali” e diretto a individuare le aree da salvaguardare, riguarda la tutela del paesaggio e dell’ambiente anche in rapporto all’art. 9 Cost. e pare corrispondere alle indicazioni del regolamento UE 2024/1991. Tuttavia, il denunciato art. 3 “ha sospeso in modo generalizzato il rilascio di tutte le autorizzazioni per la realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile”. La *ratio* sembra coincidere con “la volontà di congelare almeno per 18 mesi l’onere di individuare con legge regionale le

aree idonee” (onere che incombe sulle Regioni ai sensi del d.lgs. n. 199 del 2021), “sospendendo in tal modo anche i procedimenti autorizzatori in corso”. La misura di salvaguardia “ha pertanto garantito uno slittamento temporale certo dell’attuazione delle nuove norme recate dal d.lgs. n. 199 del 2021, in modo da assicurare alla Giunta regionale il tempo necessario per la presentazione (e al Consiglio regionale per l’approvazione) del disegno di legge regionale di individuazione delle aree idonee”. La legge regionale, pur conseguendo la finalità di tutelare il paesaggio, ha inciso significativamente sulla disciplina degli impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili, afferendo in prevalenza alla competenza statutaria in materia di produzione e distribuzione dell’energia. In ogni caso, “anche laddove non si consideri prevalente uno dei due ambiti statuari, ma si ritenga che ci si trovi di fronte a un intreccio di competenze, nessuna delle quali prevalente, ciò nondimeno entrambe tali competenze – quella primaria di tutela del paesaggio e quella concorrente in materia di energia elettrica (...) – devono esercitarsi in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, oltre che, solo per la seconda, nel (...) limite dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato”. Nel confrontare il quadro costituzionale e statutario, ai fini dell’applicazione della clausola di maggior favore, la pronuncia ha osservato che il regime della funzione statutaria *ex art. 4, lett. e)*, “patisce il limite dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato, oltre a quelli imposti alla potestà legislativa primaria”, tra i quali quello delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, mentre, se è vero che la materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” ricompresa nell’art. 117, terzo comma, Cost. “è oggettivamente più ampia di quella statutaria, è altresì vero che essa subisce non solo il limite dei principi fondamentali, ma anche quelli derivanti dall’esercizio di tutte le competenze legislative esclusive statali cosiddette trasversali”. Tale valutazione, nel caso di opere relative alla produzione di energia, ha condotto a ritenere “recessivo, nel caso di specie, il titolo di competenza riconosciuto dal Titolo V a favore del titolo di potestà legislativa previsto dallo statuto”. Tanto premesso, la norma censurata, nel vietare la realizzazione di impianti FER per 18 mesi, nelle more dell’approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee, ha violato i principi introdotti dall’art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, quali il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030, il divieto di introduzione di moratorie e l’avvio di procedure autorizzatorie agevolate per l’installazione di FER nelle aree individuate temporaneamente da considerarsi idonee. Le disposizioni regionali, pur finalizzate alla tutela del paesaggio, nello stabilire il divieto di installare impianti alimentati da fonti rinnovabili, contrastavano con la normativa statale che reca principi fondamentali che si impongono anche alle competenze statutarie in materia di energia.

8.3.2. La facoltà delle ASL (prevista fino al 31 dicembre 2024 e poi prorogata sino all’espletamento delle nuove procedure di assegnazione delle sedi e comunque non oltre il 30 giugno 2025) di fornire i ricettari ai medici di medicina generale in quiescenza che abbiano aderito, anche con contratti libero professionali, ai progetti di assistenza primaria e continuità assistenziale attivati per la completa copertura delle cure nelle aree disagiate

La sentenza n. 84 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. l), Cost., 3, 4 e 5 dello statuto – dell’art. 1, comma 1, della legge sarda n. 12 del 2024 (introduttivo del comma 2-*ter* nell’art. 1 della legge regionale n. 5 del 2023) ove si prevede che le ASL, per garantire uniformi livelli essenziali di assistenza nel territorio e con la prioritaria finalità di individuare misure organizzative atte ad assicurare l’assistenza sanitaria di base ai cittadini di aree disagiate della Regione, sono autorizzate a fornire a tutti i medici impegnati nei progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale i ricettari e, nel censurato secondo periodo, che tale disposizione è altresì applicabile ai medici in quiescenza che abbiano aderito ai progetti, anche con contratti libero professionali, ove non sia garantita la completa copertura delle cure primarie, per assicurarne le medesime funzioni, per le sole attività e limitatamente ai pazienti degli ambiti territoriali riferibili ai progetti, sino al 31 dicembre 2024. La disposizione ha “una *ratio* organizzativa, in funzione della tutela della salute, cercando di assicurare l’assistenza primaria ai cittadini residenti in zone disagiate e sprovviste del medico di medicina generale” e operando nel contesto della strategia regionale volta a far fronte alla situazione di crisi dell’assistenza primaria, che ha visto l’avvio di progetti (ASCOT), attivabili dalle ASL, tesi a garantire l’assistenza nei territori dove vi sia carenza di medici di medicina generale. La disciplina si configura come “un rimedio organizzativo straordinario

finalizzato a assicurare la completa copertura delle cure primarie, altrimenti pregiudicato dalla assenza nelle aree più disagiate di medici delle cure primarie”. Non sussiste il contrasto con l’art. 21, comma 1, lett. j), dell’accordo collettivo nazionale (ACN) del 4 aprile 2024 poiché la norma, lungi dall’eludere la disciplina della medicina generale, “non consente ai medici di medicina generale in quiescenza di rientrare nei ruoli dell’assistenza primaria” e “non dispone né la possibilità di assegnazione di sedi vacanti, né l’applicazione della vasta gamma di diritti e obblighi previsti dall’ACN, ma si è limitata a legittimare le ASL a instaurare, sino al 31 dicembre 2024, anche con tali soggetti un rapporto libero professionale, al solo fine di farli operare nell’ambito dei progetti ASCOT e di assicurare le prestazioni da questi erogate ai pazienti degli ambiti territoriali a essi riferibili”. Né la *ratio* organizzativa è smentita dalla circostanza che tali soggetti svolgono di fatto funzioni assegnate dalla legge e dalla convenzione ai medici di medicina generale. Il ricorso ai medici in quiescenza è giustificato dalla grave carenza di medici in convenzione che non consente di assicurare, anche nei progetti ASCOT, l’assistenza primaria e la continuità assistenziale ai cittadini di aree disagiate. La disciplina risponde all’impossibilità di ricorrere ai medici di medicina generale regolarmente in convenzione per assicurare le prestazioni essenziali, “necessarie a garantire la qualità e l’indefettibilità del servizio, ogniquale volta un individuo dimorante sul territorio regionale si trovi in condizioni di bisogno rispetto alla salute (sentenza n. 62 del 2020)”. Invero, “rientra nella responsabilità organizzativa dell’ente territoriale (sentenza n. 124 del 2023) l’adozione di misure volte a dare risposta a situazioni di accertata criticità nella fruizione dei livelli essenziali di assistenza primaria, al fine di assicurare l’effettivo godimento del diritto alla salute”. Resta fermo che “la negoziazione collettiva e la vincolatività delle prescrizioni dell’ACN sono volte ad assicurare la necessaria uniformità regolatoria del rapporto di lavoro convenzionale dei medici di medicina generale, allo scopo di garantire l’omogeneità, sull’intero territorio nazionale, della fruizione dei LEA che la medicina convenzionata è chiamata a erogare. Tuttavia, ritenere che alle regioni sia preclusa l’adozione di misure organizzative straordinarie volte a dare una pronta risposta alle criticità nella fruizione dei livelli essenziali di assistenza primaria, per di più con una valenza temporalmente circoscritta, allorché potrebbero avere effetti secondari o riflessi sul convenzionamento, equivale a impedire alle stesse di intervenire con propri strumenti per evitare che tali contingenti criticità determinino il sacrificio dell’effettività del fondamentale diritto alla salute, privandolo del nucleo invalicabile di garanzie minime”. La disposizione va ricondotta, per finalità e intrinseci contenuti, alla competenza regionale in materia di tutela della salute, in riferimento ai profili organizzativi dell’assistenza primaria.

La sentenza n. 177 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. l), Cost., 3, 4 e 5 dello statuto speciale – dell’art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2025, che, modificando il comma 2-ter, secondo periodo, dell’art. 1 della legge regionale n. 5 del 2023, ha prorogato, dal 31 dicembre 2024 sino all’espletamento delle nuove procedure di assegnazione delle sedi e comunque non oltre il 30 giugno 2025, l’autorizzazione alle ASL a fornire i ricettari a tutti i medici impegnati nei progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale nonché ai medici in quiescenza che abbiano aderito ai detti progetti, anche con contratti libero professionali, laddove non sia garantita la completa copertura delle cure nelle aree disagiate. La disciplina sarda, nella versione antecedente a quella modificata dalla disposizione impugnata, è stata vagliata dalla sentenza di rigetto n. 84 del 2025 ed è stata ascritta alla competenza legislativa della Regione in materia di tutela della salute, in riferimento ai profili organizzativi dell’assistenza primaria. Anche alla luce dei più recenti pertinenti approdi (sentenze nn. 124 e 112 del 2023), alla disposizione è stata riconosciuta “una *ratio* organizzativa, in funzione della tutela della salute, volta ad assicurare l’assistenza primaria ai cittadini residenti in zone disagiate e sprovviste del medico di medicina generale”. La disciplina è stata considerata come “un rimedio organizzativo straordinario finalizzato a assicurare la completa copertura delle cure primarie” e “una risposta all’impossibilità di ricorrere ai medici di medicina generale regolarmente in convenzione per assicurare le prestazioni essenziali riconducibili a tali ambiti di assistenza, necessarie a garantire la qualità e l’indefettibilità del servizio, ogniquale volta un individuo dimorante sul territorio regionale si trovi in condizioni di bisogno rispetto alla salute (sentenza n. 62 del 2020)”. Rientra nella responsabilità organizzativa dell’ente territoriale “l’adozione di misure volte a dare risposta a situazioni di accertata criticità nella fruizione dei livelli essenziali di assistenza primaria, al fine di assicurare l’effettivo godimento del diritto alla salute”. Pur non potendosi disconoscere “la centralità della negoziazione collettiva e la vincolatività delle prescrizioni dell’ACN”, non si può precludere alle Regioni “l’adozione di misure organizzative straordinarie (...), per di più con una valenza temporalmente circoscritta, allorché

potrebbero avere effetti secondari o riflessi sul convenzionamento. A ragionare diversamente, infatti, si impedirebbe alle stesse di intervenire con propri strumenti per evitare che tali contingenti criticità determinino il sacrificio dell'effettività del fondamentale diritto alla salute, privandolo del nucleo invalicabile di garanzie minime". Il contenuto precettivo del citato art. 1, comma 2-ter, secondo periodo, come modificato dall'impugnata disposizione, è rimasto inalterato, avendone il legislatore regionale unicamente prorogato il termine massimo di efficacia. La modifica non smentisce il carattere di misura organizzativa straordinaria che tenta di dare risposta alla contingente situazione di scopertura dell'assistenza primaria e della continuità assistenziale nella Regione. Del resto, le rilevate carenze, per la loro gravità, non avrebbero potuto trovare soluzione nel breve periodo. Anche la disposizione in scrutinio è stata così ricondotta, per la sua finalità e per i suoi intrinseci contenuti, alla competenza legislativa della Regione in materia di tutela della salute, in riferimento ai profili organizzativi dell'assistenza primaria.

8.3.3. *La disciplina, di derivazione sovranazionale, dell'approvvigionamento delle materie prime critiche strategiche*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 136, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza*.

8.3.4. *Norme in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili*

8.3.4.1. *L'applicabilità della nuova disciplina anche ai procedimenti autorizzatori in corso*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 184, l'analoga voce in *Principi fondamentali – Il legittimo affidamento – Norme della Regione Sardegna in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili*.

8.3.4.2. *La (illegittima) previsione della modifica irreversibile dello stato dei luoghi quale unico limite all'applicabilità retroattiva della nuova disciplina anche ai procedimenti autorizzatori già conclusi*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 184, l'analoga voce in *Principi fondamentali – Il legittimo affidamento – Norme della Regione Sardegna in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili*.

8.3.4.3. *L'illegittimo divieto di realizzare impianti ricadenti nelle aree qualificate come non idonee*

La sentenza n. 184 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, primo comma, Cost. (in relazione ai principi di massima diffusione delle energie rinnovabili espressi dalla direttiva 2023/2413/UE), 3 e 4, lett. e), dello statuto speciale, dell'art. 1, comma 5, primo periodo, della legge della Regione Sardegna n. 20 del 2024, che prevedeva il divieto di realizzare impianti da fonti energetiche rinnovabili nelle aree qualificate come non idonee. Il potere, conferito dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare con legge regionale le aree idonee "è stato accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee, con la precisazione però che l'inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico". Diversamente opinando, si consentirebbe agli organi politici regionali di ostacolare la realizzazione degli impianti, "quando non sussistano evidenti ragioni di salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità", in palese contrasto con l'esigenza "dello sviluppo delle energie rinnovabili (...) anche nell'interesse delle future generazioni" (sentenze nn. 134 del 2025 e 216 del 2022).

8.3.4.4. *L'illegittimo divieto di realizzare impianti e accumuli FER oggetto di procedura autorizzativa e di valutazione ambientale pendente nonché di dare corso alle istanze presentate anteriormente alla nuova disciplina, ove con essa contrastanti*

La sentenza n. 184 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, primo comma, Cost. (in relazione ai principi di massima diffusione delle energie rinnovabili espressi dalla direttiva 2023/2413/UE), 3 e 4, lett. e), dello statuto, dell'art. 1, comma 5, periodi secondo e terzo, della legge della Regione Sardegna n. 20 del 2024, là dove prevedevano che il divieto di realizzazione si applicasse anche agli impianti e agli accumuli FER, la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, fosse in corso al momento dell'entrata in vigore della legge

stessa e che non potesse essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della legge, risultassero in contrasto con essa e ne pregiudicassero l'attuazione. La qualifica di non idoneità di un'area "non può tradursi in un aprioristico divieto di installazione, determinando piuttosto l'impossibilità di accedere ai procedimenti autorizzatori semplificati, previsti dal legislatore statale nelle aree idonee per velocizzare la diffusione delle fonti rinnovabili (sentenza n. 134 del 2025). La previsione che alla qualifica di non idoneità consegua un automatico divieto di installazione di impianti FER costituisce, pertanto, una diretta violazione dei principi di decarbonizzazione e di massima diffusione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili".

8.3.4.5. La (illegittima) previsione dell'inefficacia dei provvedimenti autorizzatori e dei titoli abilitativi già emanati in relazione a impianti ricadenti nelle aree non idonee

La sentenza n. 184 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 41, 117, primo comma, Cost., 3 e 4, lett. e), dello statuto, dell'art. 1, comma 5, quarto periodo, della legge della Regione Sardegna n. 20 del 2024. La disposizione, nella parte in cui privava di efficacia i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto impianti ricadenti nelle aree risultanti non idonee, si poneva in contrasto con il principio eurounitario di massima diffusione delle energie rinnovabili (direttiva 2023/2413/UE) che limita le competenze del legislatore regionale. Essa, inoltre, modificava irrazionalmente la disciplina di rapporti giuridici in senso sfavorevole agli interessati, senza alcuna ragione di carattere tecnico o scientifico che giustificasse il travolgimento retroattivo degli atti autorizzatori, in contrasto con i principi di legittimo affidamento e di certezza del diritto e risultava lesiva altresì del principio della libera iniziativa economica.

8.3.4.6. L'(illegittima) introduzione di diverse tipologie di limiti all'attività di repowering e revamping

La sentenza n. 184 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, primo comma, Cost. (in relazione al principio eurounitario di massima diffusione delle energie rinnovabili), 3 e 4, lett. e), dello statuto, dell'art. 1, comma 8, della legge della Regione Sardegna n. 20 del 2024 che introduceva diverse tipologie di limiti all'attività di *repowering* e *revamping* (interventi di ammodernamento degli impianti finalizzati a conseguire una maggiore efficienza e un potenziamento degli stessi). In particolare, la norma, nell'imporre limiti legati sia all'estensione delle superfici interessate, sia al numero di aerogeneratori di nuova generazione autorizzabili, consentiva interventi di *revamping*, a condizione che non venissero modificati volumi e altezze degli impianti in questione. Al momento dell'entrata in vigore della legge regionale, il quadro normativo nazionale relativo ai predetti interventi "era articolato mediante la previsione di diverse procedure amministrative a seconda della natura (sostanziale o meno) delle variazioni apportate" e dettava "alcuni criteri per la qualificazione di una variazione come non sostanziale". Successivamente, il d.lgs n. 190 del 2024, modificando il menzionato quadro normativo, ha previsto anche per gli interventi di modifica su impianti esistenti "la realizzabilità in regime libero (...), di procedura semplificata (...) e di autorizzazione unica". Nell'introdurre i citati limiti all'attività *repowering* e *revamping*, la norma censurata si poneva in contrasto con quanto previsto a livello statale dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e dal d.m. 21 giugno 2024 che hanno "attribuito alle regioni la competenza a individuare aree idonee e non idonee e non a introdurre criteri limitativi alla diffusione degli impianti FER alternativi e in contrasto con quelli previsti dal legislatore statale".

8.3.4.7. L'(illegittima) individuazione delle aree non idonee alla realizzazione degli impianti off-shore

La sentenza n. 184 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, Cost., 3 e 4, lett. e), dello statuto, dell'art. 1, comma 9, della legge della Regione Sardegna n. 20 del 2024, che individuava le aree non idonee alla realizzazione degli impianti *off-shore*. L'art. 23 del d.lgs. n. 199 del 2021, prima della sua abrogazione ad opera del d.lgs. n. 190 del 2024, prevedeva che l'autorizzazione per gli impianti *off-shore* fosse rilasciata dal Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e sentito il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, "nell'ambito del provvedimento adottato a seguito del procedimento unico (...) comprensivo del rilascio della concessione d'uso del demanio marittimo". La disciplina statale prevede che

l'individuazione "delle aree idonee per l'installazione di impianti FER *off-shore* è di competenza del Ministro delle infrastrutture e trasporti, mediante l'approvazione dei piani di gestione dello spazio marittimo" e, nelle more dell'approvazione dei predetti piani, individua alcune tipologie di aree da ritenersi comunque idonee. Il d.lgs. n. 199 del 2021 quindi "non prevede la competenza legislativa regionale a individuare per i siti *off-shore* le aree idonee, né le aree non idonee". Il fatto che l'art. 2, commi 2 e 4, del d.m. 21 giugno 2024 faccia riferimento anche agli impianti *off-shore*, "prevedendo specifici criteri di riparto della potenza nominale prodotta laddove le opere di connessione ricadano nel territorio di una regione diversa rispetto a quella la cui costa risulti più prossima alle opere *off-shore*", non incide sul riparto della competenza legislativa in materia, rimanendo quella del legislatore regionale limitata all'individuazione delle aree idonee a terra.

8.3.4.8. La (illegittima) previsione di un procedimento autorizzatorio semplificato e accelerato per gli interventi in aree non idonee

La sentenza n. 184 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), Cost., 3 e 4, lett. e), dello statuto speciale, dell'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge della Regione Sardegna n. 20 del 2024 che prevedeva un procedimento autorizzatorio semplificato e accelerato per gli interventi in aree non idonee all'installazione di impianti da fonti energetiche rinnovabili (FER). La norma stabiliva che il divieto di installazione posto ai sensi del precedente art. 1, comma 5, si potesse superare mediante un procedimento, preceduto da un dibattito pubblico e da una consultazione popolare, che aveva inizio con un'istanza del Comune interessato all'Assessorato regionale competente, volta a trovare un'intesa con la Regione. Il procedimento, nel quale non trovavano applicazione ipotesi di silenzio assenso, contemplava una conferenza di servizi convocata dalla Regione affinché i soggetti interessati si esprimessero "all'unanimità in relazione alla compatibilità dell'intervento rispetto alla presenza di aree non idonee". Seguiva una delibera della Giunta regionale sulla proposta di intesa e quindi la presentazione da parte del proponente ai soggetti competenti "di un'istanza per la realizzazione dell'intervento nell'ambito del regime autorizzativo previsto per le aree ordinarie utilizzando il regime della" procedura abilitativa semplificata (PAS) o dell'autorizzazione unica (AU). Le disposizioni in esame, quindi, consentivano "l'approvazione degli interventi in aree non idonee mediante l'articolato procedimento (...) anche a prescindere dall'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del codice dei beni culturali". Esse, pertanto, travalicavano la competenza del legislatore regionale e ledevano quella del legislatore statale, in quanto il richiamato art. 146 del codice dei beni culturali costituisce norma di grande riforma economico-sociale posta dal legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva (sentenza n. 189 del 2016) in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e del paesaggio, alla quale devono attenersi anche i legislatori delle autonomie speciali (sentenza n. 238 del 2013). La pronuncia ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, del successivo comma 6 del medesimo art. 3 che delegava la Giunta regionale a definire i criteri e le procedure del dibattito pubblico e le modalità di coinvolgimento delle popolazioni interessate, nonché i criteri di istruttoria e di valutazione delle istanze.

8.4. La Regione Siciliana

8.4.1. La potestà legislativa residuale in materia di servizi pubblici locali (i limiti delle competenze statali esclusive e trasversali)

La sentenza n. 59 ha ricordato che "alla Regione siciliana spetta in materia di servizi pubblici locali una potestà legislativa residuale". In particolare, lo statuto non conferisce alla Regione potestà legislativa primaria nell'ambito materiale del servizio idrico integrato ma piuttosto, all'art. 17, primo comma, lett. h) e i), le attribuisce competenza legislativa concorrente nella materia dei servizi pubblici, da riqualificare, tuttavia, come competenza legislativa residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (sentenze nn. 231 del 2020, 65 del 2019, 93 del 2017). "Pur così qualificato, tale titolo di potestà legislativa trova, tuttavia, un limite nelle competenze legislative esclusive e trasversali dello Stato che, per quanto attiene alla disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, sono quelle in tema di tutela dell'ambiente e di tutela della concorrenza" (sentenze nn. 93 del 2017, 67 del 2013, 142 e 29 del 2010, 246 del 2009).

8.4.2. L'affidamento alla Regione della determinazione della tariffa idrica in una misura unica per l'intero servizio del grossista regionale

La sentenza n. 59 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, della legge della Regione Siciliana n. 19 del 2015, censurato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e) e s), Cost., in quanto affida alla Giunta la determinazione della tariffa idrica in una misura unica per l'intero servizio del grossista regionale. Il legislatore statale, nell'ambito della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza e dell'ambiente (sentenze nn. 231 del 2020, 173 e 93 del 2017, 32 del 2015, 128 del 2011), disciplina le forme di gestione del servizio idrico integrato (SSI) e lo configura come servizio pubblico locale, riferito ai singoli ambiti territoriali ottimali (ATO) in cui l'esercizio delle funzioni fondamentali spetta agli enti locali che le svolgono tramite l'ente di governo dell'ATO (EGATO), cui è riconosciuta la competenza a predisporre la tariffa del SII. Poiché si caratterizza per la rilevanza economica, il servizio idrico viene erogato dietro corresponsione di una tariffa determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere necessarie al funzionamento e dei relativi costi di gestione, dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo d'ambito. Il codice dell'ambiente prevede un procedimento articolato in cui l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) predispone il metodo tariffario, l'ente di governo d'ambito predispone la tariffa per l'utenza finale e l'Autorità di vigilanza la approva. In contrasto con la disciplina statale, l'art. 11, comma 1, della legge siciliana n. 19 del 2015 aveva affidato alla Giunta, anziché all'ARERA, la determinazione del metodo tariffario ed è stato dichiarato illegittimo dalla sentenza n. 93 del 2017. Con la norma censurata, invece, il legislatore siciliano (titolare, per effetto della clausola di maggior favore ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, di competenza residuale in materia di servizi pubblici locali), nell'assegnare alla Giunta la competenza a "determinare la tariffa unica per il sovrambito", si riferisce alla "sola fase centrale della procedura tariffaria, quella di determinazione (o predisposizione) della tariffa", e non disciplina la determinazione del "corrispettivo applicato dal gestore del servizio all'utenza finale", ma quella del "prezzo applicato dal gestore della distribuzione all'ingrosso agli affidatari del servizio nei singoli ATO". Diversamente, il codice dell'ambiente, individuando nell'EGATO il soggetto competente a determinare la tariffa all'utenza, "si riferisce propriamente alla tariffa praticata dal gestore (...) dell'ATO agli utenti finali". Ciò posto, il corrispettivo spettante al grossista "è a sua volta una tariffa di un operatore che svolge una delle attività ricomprese nel servizio idrico integrato" e la sua determinazione, secondo la normativa statale, è soggetta "all'applicazione del metodo tariffario e all'approvazione dell'ARERA". La delibera ARERA n. 656 del 2015 stabilisce che l'EGATO provvede "alla predisposizione tariffaria anche in relazione ai grossisti operanti nel territorio di propria competenza" e ciò anche quando "il gestore all'ingrosso rifornisca più ATO, ma con una localizzazione territoriale dell'impianto delimitata". Invece, se il grossista eroga servizi a diversi soggetti gestori operanti in una pluralità di ATO, si assiste a un'estensione analogica della competenza dell'ente d'ambito, sicché "provvede agli obblighi di predisposizione tariffaria l'EGA nel cui territorio è localizzato l'impianto, previo parere dell'EGA competente per il gestore servito". Tuttavia, l'estensione analogica della competenza dell'ente d'ambito nella determinazione della tariffa prevista dalla normativa nazionale non potrebbe operare in Sicilia, in quanto "il carattere ultraprovinciale dell'infrastruttura, il suo affidamento ad un solo operatore e la necessità della pianificazione degli interventi di gestione e di investimento della rete nel suo complesso sono elementi che recidono il legame del grossista (...) con il territorio del singolo ATO". Ne deriva che la Regione, in mancanza di una normativa nazionale, ha legittimamente esercitato la potestà residuale in materia di servizi pubblici locali introducendo la norma censurata che si differenzia da altre disposizioni regionali relative alla tariffa idrica che incidevano sulle competenze statali (sentenze nn. 117 del 2015 e 67 del 2013) o modificavano il procedimento tariffario dettato dalle norme statali (sentenze nn. 142 e 29 del 2010). La norma impugnata, che risponde ai criteri di adeguatezza e proporzionalità, non sottrae "agli EGATO la competenza a predisporre la tariffa all'utenza finale" e rispetta la sequenza procedimentale dettata dal legislatore statale, sottoponendo "anche la tariffa del sovrambito sia al metodo di calcolo elaborato dall'ARERA, sia, all'esito della sua elaborazione, all'approvazione della stessa Autorità". La determinazione di una tariffa unica per l'intera Regione non altera "il legame tra la tariffa all'utenza finale e la peculiarità dei singoli ambiti territoriali ottimali" poiché "il costo della cessione all'ingrosso per ciascun ATO sarà calcolato secondo i volumi d'acqua forniti dal grossista ai grandi utenti".

8.5. Le Province di Trento e Bolzano

8.5.1. La (illegittima) disciplina della sanatoria degli abusi edilizi sopravvenuti (norme della Provincia di Bolzano)

La sentenza n. 22 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale, dell'art. 4, comma 10, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 1 del 2022 che modificava la disciplina della sanatoria degli abusi edilizi sopravvenuti. In particolare, la norma, sostituendo l'art. 94 della legge provinciale n. 9 del 2018, prevedeva che, a seguito dell'accertamento di abusi edilizi sopravvenuti, nei casi di impossibilità di rimozione dei vizi delle procedure amministrative o di ripristino dello stato dei luoghi, l'autorità preposta applicasse una sanzione pecuniaria che tenesse conto del danno urbanistico arrecato, commisurata all'importo del costo di costruzione. Inoltre, consentiva la riduzione della sanzione in ipotesi di modifiche normative sopravvenute all'accertamento dell'abuso che rendessero i lavori già eseguiti conformi al quadro urbanistico. La norma censurata risultava riconducibile alla materia "urbanistica e piani regolatori" rimessa alla potestà legislativa primaria ex art. 8, n. 5, dello statuto, che la Provincia è tenuta a esercitare nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica ai sensi dell'art. 4 dello statuto. Secondo il principio del parallelismo (sentenza n. 137 del 2019), la Provincia è legittimata a prevedere sanzioni per le violazioni in materia urbanistica nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali recate dagli artt. 36 e 38 t.u. edilizia. Le predette disposizioni statali, espressive dei medesimi principi, introducendo ipotesi di sanatoria in deroga all'ordinaria disciplina del governo del territorio, "realizzano un temperamento di contrapposti interessi (...) idoneo a garantire la tutela del paesaggio e dell'ambiente di primaria importanza per la vita sociale ed economica" (sentenza n. 118 del 2019) che non può subire differenziazioni regionali. La nozione di impossibilità di ripristino dello *status quo ante* e la commisurazione della sanzione al valore venale dell'opera abusivamente eseguita costituiscono criteri fondamentali ai fini della concessione della sanatoria e del calcolo della sanzione pecuniaria applicabile ex art. 38 t.u. edilizia. Il legislatore provinciale non può pertanto "introdurre elementi valutativi ulteriori della suddetta impossibilità, né sostituire la misura individuata quale prezzo da pagare per mantenere un immobile che andrebbe altrimenti demolito, né (...) graduare la sanzione in funzione della gravità del danno". L'art. 94 della legge provinciale n. 9 del 2018, come sostituito dalla disposizione impugnata, invece, in violazione di tali principi, introduceva nuovi elementi valutativi della predetta impossibilità che, in considerazione dei "contrapposti interessi di salvaguardia delle attività legittimamente espletate", imponevano la valutazione dell'esigenza di tutela dell'affidamento del privato sulla bontà del titolo edilizio. Inoltre, nel disciplinare il calcolo della sanzione, la norma censurata si riferiva "al costo di costruzione dell'opera anziché al suo valore venale", incidendo su "un elemento essenziale della stessa fattispecie sanante" atteso che la sanatoria ha effetto solo all'integrale pagamento della sanzione. In proposito, il criterio per la determinazione della sanzione non risulta "affatto indifferente rispetto alla cornice dei limiti della potestà legislativa primaria della Provincia". Infine, il comma 2 dell'art. 94, come sostituito dal censurato art. 4, nel consentire "la riduzione della sanzione pecuniaria (...) in considerazione della sola sopravvenuta conformità urbanistica dell'opera", comportava la surrettizia reintroduzione di "quella sorta di condono amministrativo affidato alla valutazione dell'amministrazione che prescinde dal requisito della doppia conformità ex art. 36 t.u. edilizia".

8.5.2. La (illegittima) previsione del termine di efficacia decennale, anziché quinquennale, dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio (norme della Provincia di Bolzano)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 37, l'analoga voce in *I rapporti economici – La proprietà – I vincoli urbanistici preordinati all'esproprio*.

8.5.3. La (illegittima) previsione del differimento e della limitazione al solo concorrente primo classificato dell'obbligo di dichiarare, a pena di esclusione dalla gara per l'affidamento di un contratto pubblico, i costi della manodopera e della sicurezza (norme della Provincia di Bolzano)

La sentenza n. 80 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 4, 8, primo comma, n. 17, dello statuto speciale e 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell'art. 22, comma 13, della

legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 2 del 2024, il quale prevedeva che, in fase di procedura di gara e ad eccezione delle forniture senza posa in opera e dei servizi di natura intellettuale, la stazione appaltante richiedesse al solo concorrente collocatosi primo in graduatoria di indicare il costo della manodopera e del personale nonché gli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro; e che, prima dell'aggiudicazione, verificasse la congruità del costo e degli oneri indicati, procedendo, in caso di esito negativo, con l'esclusione del concorrente e lo scorrimento della graduatoria. L'art. 108, comma 9, cod. contratti pubblici (che ricalca l'art. 95, comma 10, del d.lgs. n. 50 del 2016), invece, impone a tutte le imprese concorrenti, a pena di esclusione dalla procedura di gara, di indicare nell'offerta economica i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro; il successivo art. 110, comma 1, demanda alla stazione appaltante la verifica dell'offerta che appaia anormalmente bassa sulla base di tali indicazioni. È apparsa evidente la difformità della disposizione provinciale rispetto alle norme del codice dei contratti pubblici in quanto esonerava gli operatori dall'indicare i costi in sede di presentazione delle offerte, a pena di esclusione, e differiva l'insorgenza dell'obbligo al momento successivo alla formazione della graduatoria, limitandolo al primo classificato. Era vanificata la *ratio* dell'obbligo dichiarativo e del correlato automatismo espulsivo, i quali rispondono all'esigenza perseguita dal nuovo codice dei contratti pubblici "di rafforzare gli strumenti di tutela dei lavoratori, di responsabilizzare gli operatori economici e di rendere più agevoli ed efficaci gli strumenti di vigilanza e controllo, consentendo alla stazione appaltante di verificare con trasparenza ed *ex ante*, sulla base dei costi dichiarati nella stessa offerta, come gli operatori siano giunti a formulare il prezzo, evitando in tal modo un pregiudizio alla tutela del lavoro". Il quadro normativo statale (ritenuto dalla Corte di giustizia UE compatibile con il diritto sovranazionale: sentenza 2 maggio 2019, in causa C-309/18, Lavorgna srl contro Comune di Montelanico) "è l'esito di un'operazione di bilanciamento fra la tutela della concorrenza, diretta a salvaguardare valori quali la parità di trattamento dei partecipanti alla gara e la trasparenza, e la tutela della manodopera, che il legislatore statale ha inteso apprestare in modo rafforzato, con la finalità di conseguire obiettivi di interesse sociale". La disposizione provinciale contrastava con la scelta operata dal nuovo codice dei contratti pubblici, in continuità con il precedente, di "individuare nella dichiarazione dei costi della manodopera e della sicurezza un elemento di per sé costitutivo ed essenziale dell'offerta economica, non modificabile nel corso della procedura. L'indicazione richiesta al solo concorrente collocatosi al primo posto della graduatoria e la successiva verifica di congruità" rischiavano di tradursi "in una ricostruzione *ex post* e non trasparente dei costi". Il contrasto con le norme statali ha determinato il superamento dei limiti posti dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale alla competenza primaria in materia di lavori pubblici di interesse provinciale. Non rileva in contrario l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 162 del 2017 secondo cui le Province autonome di Trento e Bolzano disciplinano con legge, nel rispetto della normativa europea e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, comprese quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell'Unione in materia di appalti e concessioni, le procedure di aggiudicazione e i contratti pubblici, inclusa la fase dell'esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture. Le sentenze nn. 23 del 2022 e 79 del 2023 hanno chiarito che il quadro del riparto di competenze tra Stato e autonomie speciali "non può ritenersi (...) in alcun modo inciso dall'adozione della citata norma di attuazione dello statuto, in quanto il d.lgs. n. 162 del 2017 preserva (...) il riferimento al rispetto della normativa dell'Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale". Inoltre, "la spettanza allo Stato del potere di definire legislativamente il punto di equilibrio tra la tutela della concorrenza e la tutela di altri interessi pubblici con essa interferenti, al fine di garantire uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale, non vale solo per gli interessi sottesi alla tutela dei lavoratori, ma anche con riguardo a eventuali finalità di semplificazione procedimentale, poiché le scelte operate in tale ambito implicano (...) un delicato bilanciamento fra le esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure di gara e quelle, fondamentali, di tutela della concorrenza, della trasparenza e della legalità delle medesime procedure, (...) quale garanzia di uniformità della disciplina su tutto il territorio nazionale" (sentenze nn. 23 del 2022 e 39 del 2020). Infine, nella disciplina delle procedure di aggiudicazione, non sussistono le condizioni che consentono a norme regionali o provinciali, riconducibili a competenze primarie, di produrre effetti pro-concorrenziali in quanto le conseguenze di una diversificazione a livello territoriale "sono tali da evidenziare un contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza".

8.5.4. *L'(illegittimo) innalzamento da 2 a 3 dei mandati consecutivi ricopribili dal Presidente della Provincia eletto a suffragio universale e diretto e da 48 a 72 dei mesi, anche non continuativi, di esercizio effettivo delle funzioni, rilevanti per l'operatività del divieto del quarto mandato (norme della Provincia di Trento)*

La sentenza n. 211 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 47, secondo comma, dello statuto, l'art. 1, commi 1 e 2, del testo di legge della Provincia autonoma di Trento recante modificazioni all'art. 14, comma 2, della legge elettorale provinciale n. 2 del 2003, che innalzava da 2 a 3 i mandati consecutivi che possono essere svolti dal Presidente della Provincia eletto a suffragio universale e diretto e da 48 a 72 i mesi, anche non continuativi, di effettivo esercizio delle funzioni presidenziali necessari per l'operatività del divieto del quarto mandato. La Provincia ha esercitato la competenza legislativa primaria attribuita dal citato art. 47, secondo comma, secondo cui la legge provinciale, approvata dal Consiglio a maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina la forma di governo della Provincia, le modalità di elezione e i rapporti tra gli organi, i casi di ineleggibilità e incompatibilità. Si tratta della "legge statutaria" – introdotta per tutte le autonomie speciali (ad eccezione della Regione Trentino-Alto Adige) dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 – che, ai sensi dell'art. 47, secondo comma, incontra i limiti dell'armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, del rispetto degli obblighi internazionali e dell'osservanza delle norme statutarie. "Con le disposizioni impugnate il legislatore provinciale, ponendosi in contrasto con il divieto del terzo mandato consecutivo, ha ecceduto siffatti limiti". Il divieto in questione, pur non imposto dalla Costituzione, vale anche per le autonomie speciali, sia perché, allo stato attuale della legislazione, "deve considerarsi un principio generale dell'ordinamento", "sia in ragione del necessario rispetto del principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive". La connessione del divieto con diritti e principi costituzionali caratterizzanti la forma di Stato, quali l'elettorato attivo e passivo, la genuinità della competizione elettorale e la generale democraticità delle istituzioni, "spiega perché esso va ascritto anche ai principi generali dell'ordinamento, che si impongono, quali limiti alla loro potestà legislativa primaria, a quelle autonomie speciali, come la Provincia autonoma di Trento, la cui forma di governo (in seguito alle modifiche statutarie apportate dalla legge costituzionale n. 2 del 2001) si caratterizza, al pari di quella delle regioni ordinarie, per l'elezione a suffragio universale e diretto del presidente e per i suoi conseguenti ampi poteri". Anche nel loro caso, "la regolamentazione del limite ai mandati consecutivi, in primo luogo, incide sulle condizioni di accesso alla carica apicale, con rilevanti ricadute sull'assetto complessivo dell'ente regionale (o provinciale), e individua un punto di equilibrio tra plurime esigenze di rilievo costituzionale (sentenza n. 60 del 2023)". In secondo luogo, "ricorre l'esigenza democratica di bilanciare il rischio, insito nell'investitura popolare diretta, di spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere (sentenza n. 64 del 2025): tale esigenza riguarda, segnatamente, gli organi monocratici titolari di potere politico che hanno un ruolo significativo nella dialettica democratica". Il divieto si impone alle autonomie speciali "anche a tutela del principio costituzionale di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive, che parimenti assurge a limite della loro competenza legislativa primaria in materia elettorale". Il rispetto di tale limite non comporta il disconoscimento della potestà legislativa, "ma significa tutelare il fondamentale diritto di elettorato passivo". Del resto, anche nel disciplinare le cause di ineleggibilità e incompatibilità, per quanto rimesse alla loro competenza primaria, le autonomie speciali "sono comunque tenute al rispetto dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost." (sentenze nn. 148 del 2025, 134 del 2018, 294 del 2011, 143 del 2010). Tra questi principi, "per la sua *ratio* di temperamento di sistema dell'elezione diretta e di punto di equilibrio tra contrapposti diritti e principi fondamentali", deve annoverarsi il divieto del terzo mandato consecutivo *ex* art. 2, comma 1, lett. f), della legge n. 165 del 2004. Vero è che "la Costituzione non impone il divieto del terzo mandato e spetta al legislatore statale individuare, a monte, il punto di equilibrio tra i ricordati e contrapposti principi costituzionali che sottende il limite temporale all'esercizio delle cariche monocratiche apicali elette a suffragio universale e diretto". Tuttavia, "una volta fissato, quel punto di equilibrio si impone, a valle, anche alle autonomie speciali sia come principio generale dell'ordinamento che per il necessario rispetto del principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive". Non rileva in contrario che "il disegno delle autonomie speciali, definito da statuti dotati di rango costituzionale, è diverso da quello delle regioni ordinarie e il nesso tra forma di governo e materia elettorale è molto più stringente, non essendovi per le prime la competenza legislativa concorrente dello Stato delineata in Costituzione per le regioni ordinarie". Infatti, l'esclusione della piena sovrapponibilità del quadro delle competenze in punto di materia elettorale e forma di governo tra regioni ordinarie e autonomie speciali

“nulla dice sui limiti alla legislazione primaria delle seconde”. Del pari è irrilevante che il legislatore costituzionale del 2001 abbia previsto espressamente il divieto del terzo mandato consecutivo solo nello statuto siciliano; la circostanza “ha una sua più semplice giustificazione storica e istituzionale” poiché il legislatore costituzionale “ha inteso recepire integralmente la cosiddetta legge-voto, approvata quasi all’unanimità dall’Assemblea regionale siciliana e recante tutte le modifiche poi apportate al suo statuto, ivi compresa quella sul divieto del terzo mandato”. Non hanno poi pregio ulteriori argomenti della difesa provinciale incentrati sulla presenza di peculiari situazioni locali, rappresentate dalla pluralità di minoranze linguistico-culturali e dalla regola statutaria (art. 48, primo comma) per cui, in caso di scadenza anticipata di uno dei due Consigli provinciali (che formano il Consiglio regionale), il Presidente della Provincia rieletto non dura per l’intero mandato, ma solo per il tempo rimanente all’altro Consiglio. La resistente non spiega perché la presenza di minoranze linguistiche giustificerebbe un numero di mandati più elevato e, quindi, un vertice monocratico eletto direttamente più forte rispetto al resto del territorio nazionale. Al contrario, per le autonomie ove le minoranze sono più radicate (Provincia di Bolzano e Regione Valle d’Aosta), “il legislatore costituzionale ha optato – fino a diversa scelta da parte della legge statutaria – per il mantenimento della elezione consiliare del Presidente: ciò sulla base del presupposto implicito che quelle minoranze trovino una più adeguata rappresentanza politica e una maggiore tutela (non in un organo monocratico eletto a suffragio universale e diretto ma) nel Consiglio provinciale e regionale, ossia in un organo collegiale”. Inoltre, la possibilità che uno dei mandati duri meno dell’ordinario quinquennio “costituisce pur sempre un’evenienza patologica dovuta alla scadenza anticipata del precedente e, in quanto tale, non può giustificare (...) un innalzamento del tetto ai mandati anche per l’ipotesi del loro regolare compimento. Essa, per contro, può giustificare, ad opera del legislatore provinciale, una regolazione dei cosiddetti spazi interstiziali”. Alcune legislazioni regionali prevedono una durata temporale minima perché un mandato possa essere computato per l’operatività del limite. La stessa Provincia di Trento ha stabilito che il divieto del terzo mandato opera solo a condizione che il Presidente uscente abbia già svolto nei due mandati pregressi almeno 48 mesi, anche non consecutivi. Infine, non possono ravvisarsi peculiari condizioni locali atte a giustificare un regime derogatorio nelle circostanze che, per la Provincia di Trento, “il principio del *simul stabunt simul cadent* è parzialmente attenuato ed è prevista una mozione di sfiducia individuale nei confronti di uno o più assessori”. Quanto al principio del “*simul simul*”, lo statuto non regola, a regime, le due ipotesi fisiche di impedimento permanente e morte del Presidente, che sono disciplinate dalla legge elettorale provinciale in modo parzialmente diverso rispetto a quanto previsto per le Regioni ordinarie in Costituzione e per le altre autonomie speciali nei relativi statuti (ove comportano sempre le dimissioni della giunta e lo scioglimento del consiglio). L’art. 5, comma 4, della legge provinciale n. 2 del 2003 dispone che l’impedimento permanente e la morte che intervengano dopo tre anni dall’inizio della legislatura non portano alla sua automatica conclusione: in questo caso, il Consiglio provinciale rimane in carica per l’ordinaria amministrazione ed elegge, per la restante parte della legislatura, il nuovo Presidente tra i propri componenti. Parzialmente eccentrico è anche il regime delle dimissioni del Presidente: l’art. 5, comma 3, della medesima legge prevede che, qualora egli le presenti negli ultimi dodici mesi della legislatura, la Giunta e il Consiglio rimangono in carica per l’ordinaria amministrazione fino alla scadenza del quinquennio e le funzioni di Presidente sono svolte dal vicepresidente, ovvero dall’assessore più anziano di età in caso di assenza, impedimento o cessazione dalla carica del vicepresidente. “Tutte le ricordate previsioni si spiegano con la volontà del legislatore provinciale di limitare i casi di elezione di un Consiglio e di un Presidente destinati a durare in carica per un tempo ridotto, ossia fino al termine del mandato del Consiglio dell’altra Provincia autonoma”. Tali ipotesi, pur parzialmente derogando al principio del “*simul simul*”, “sono, tuttavia, marginali e non in grado di mutare l’assetto di fondo dei rapporti tra poteri proprio della forma di governo basata sull’elezione diretta del Presidente”: impedimento permanente e morte sono “evenienze statisticamente infrequenti e politicamente non significative, oltre che disciplinate in modo diverso solo nell’ultimo biennio”; le dimissioni sono disciplinate diversamente “solo nell’ultimo tratto del mandato (l’ultimo dei cinque anni)”. Anche la previsione della mozione di sfiducia individuale nei confronti di uno o più assessori, “pur costituendo un parziale limite al potere del Presidente di (nomina e) revoca dei componenti della Giunta, non è idonea a stravolgere l’impianto di fondo del sistema della sua elezione diretta. Tale sistema, infatti, resta pur sempre caratterizzato non solo da ampi residui poteri del Presidente medesimo nei confronti del Consiglio regionale e della Giunta, ma anche dal suo *plus* di legittimazione derivante dall’investitura popolare diretta e dal connesso rischio di spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere”.

9. L'autonomia finanziaria

9.1. Le relazioni finanziarie tra Stato e comunità territoriali

9.1.1. Il potere dello Stato di imporre, con una disciplina di principio, vincoli alle politiche di bilancio degli enti territoriali e di limitarne transitoriamente l'autonomia di spesa

La sentenza n. 45 ha ribadito che “la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è parte della finanza pubblica allargata”; pertanto, “il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali” (sentenze nn. 64 del 2016 e 44 del 2014). Tali vincoli, tuttavia, per essere rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, “devono riguardare l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale – la crescita della spesa corrente. In altri termini, la legge statale può stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa” (sentenze nn. 43 del 2016, 417 del 2005, 36 del 2004).

9.2. Il rapporto tra funzioni e risorse

9.2.1. L'esclusione di una valutazione atomistica degli interventi legislativi sull'assetto finanziario degli enti territoriali

La sentenza n. 45 ha ricordato che “gli interventi legislativi che incidono sull'assetto finanziario degli enti territoriali non devono essere valutati in maniera atomistica, ma nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario (sentenza n. 63 del 2024)”.

9.3. La perequazione finanziaria e l'obiettivo del riequilibrio economico e sociale

9.3.1. Il Fondo di solidarietà comunale

9.3.1.1. L'estraneità al disegno costituzionale della recente componente perequativa speciale

La sentenza n. 45 ha richiamato le “caratteristiche del sistema perequativo”, sottolineando che, ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost., le funzioni degli enti territoriali devono essere assicurate mediante le risorse menzionate nei precedenti primi tre commi, mediante un criterio perequativo trasparente e ostensibile (sentenza n. 220 del 2021). La sentenza n. 71 del 2023, nel rilevare che “all'interno del FSC e in aggiunta alla tradizionale perequazione ordinaria – strutturata, fin dalla sua istituzione, secondo i canoni del terzo comma dell'art. 119 Cost. e quindi senza alcun vincolo di destinazione – è stata (...) progressivamente introdotta, a partire dal 2021, una componente perequativa speciale, non più diretta a colmare le differenze di capacità fiscale, ma puntualmente vincolata a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio”, ha affermato che “una simile ibridazione è estranea al disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria, il quale, a tutela dell'autonomia degli enti territoriali, mantiene necessariamente distinte le due forme di perequazione”.

9.3.1.2. Il trasferimento delle relative risorse vincolate al Fondo per l'equità del livello dei servizi (il recepimento del monito formulato dalla sentenza n. 71 del 2023) – Segnalazione al legislatore

La sentenza n. 45 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dalla Regione Liguria in riferimento all'art. 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, Cost. – dell'art. 1, commi 494 e 497, della legge n. 213 del 2023, che ha ridotto la dotazione finanziaria del Fondo di solidarietà comunale (FSC), trasferendo le risorse così ricavate al neoistituito Fondo per l'equità del livello dei servizi (FELS). Quest'ultimo è un fondo *ad hoc*, speciale e vincolato, destinato ai Comuni che non hanno ancora raggiunto i livelli essenziali o gli obiettivi di servizio relativi a servizi sociali, asili nido e trasporto di

alunni disabili. Il legislatore ha recepito il monito della sentenza n. 71 del 2023 ove si è affermato che “l’art. 120, secondo comma, Cost. abilita il potere sostitutivo dello Stato come rimedio all’inadempienza dell’ente territoriale, ove lo richieda la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”. Tale previsione “fa sistema con l’art. 119, quinto comma, Cost.” ed è all’interno dei fondi perequativi speciali, correttamente strutturati ai sensi del richiamato quinto comma, che sarebbe possibile trarre “le coerenti e necessarie implicazioni in caso di mancato impegno delle risorse statali vincolate a favore dei LEP (...) giungendo a prevedere, quando necessario, opportune forme di commissariamento degli enti inadempienti”. Si è ribadito che, “se nell’unico fondo perequativo relativo ai comuni, ai sensi dell’art. 119, terzo comma, Cost., non possono tollerarsi quote vincolate, altre componenti perequative riconducibili al quinto comma (...) devono, invece, trovare distinta, apposita e trasparente collocazione in altri fondi a ciò dedicati, con tutte le conseguenti implicazioni, anche in termini di rispetto, quando necessario, degli ambiti di competenza regionali”. Peraltro, ai sensi dell’art. 1, comma 495, lett. d), della legge n. 213 del 2023, a partire dal 2029 il FSC sarà progressivamente reintegrato delle risorse stanziato dalle leggi di bilancio 2021-2022 e finalizzate al potenziamento dei servizi sociali comunali, degli asili nido e del trasporto di studenti disabili. Una volta conseguiti da tutti i Comuni i LEP e gli obiettivi di servizio, le risorse in esame confluiranno nel FSC, destinato alla perequazione generale. Quanto alla lamentata insufficienza del FSC per finanziare le funzioni fondamentali degli enti locali, si è ricordato che gli interventi legislativi che incidono sull’assetto finanziario degli enti territoriali non devono essere valutati “in maniera atomistica, ma nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario” (sentenza n. 63 del 2024). Negli ultimi anni lo Stato ha trasferito ingenti risorse ai Comuni, sia per fronteggiare gli effetti negativi della pandemia da COVID-19 e della crisi ucraina, sia per la realizzazione dei progetti legati al PNRR. In particolare, è stato istituito un fondo per destinare risorse aggiuntive agli enti locali per il finanziamento delle funzioni proprie nel periodo pandemico (art. 106 del d.l. n. 34 del 2020); sono state adottate misure per compensare gli effetti economici della crisi energetica derivante dal conflitto russo-ucraino (art. 37-ter del d.l. n. 21 del 2022); in attuazione degli impegni assunti con il PNRR, poi, sono state stanziato ulteriori risorse (art. 1, commi 1043 e ss., della legge n. 178 del 2020; art. 1, commi 29 e 29-bis, della legge n. 160 del 2019). La stessa legge n. 213 del 2023, all’art. 1, comma 508, ha previsto l’istituzione di un nuovo fondo nello stato di previsione del Ministero dell’interno per complessivi euro 452 milioni, da destinare, nel quadriennio 2024-2027, agli enti locali per fronteggiare ulteriormente gli effetti negativi generati dall’emergenza pandemica, tanto sui fabbisogni di spesa, quanto sulle minori entrate. Con riferimento alla natura orizzontale o verticale dei fondi perequativi, la Corte ha infine affermato che “il modello di perequazione esclusivamente verticale è espressamente imposto solo dall’art. 119, quinto comma, Cost., il quale attribuisce chiaramente allo Stato il compito di destinare risorse aggiuntive e di effettuare interventi speciali a favore di determinati enti territoriali, quando lo richiedano, tra l’altro, gli obiettivi di promuovere lo sviluppo economico, di coesione e solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, o infine, di garantire l’effettivo esercizio dei diritti della persona” (sentenza n. 63 del 2024). Tuttavia, il fatto che la componente ristorativa per il riparto del FSC nel 2025, anziché confluire nel FSC medesimo, sia stata dirottata in un ennesimo fondo vincolato (art. 1, comma 754, della legge n. 207 del 2024), denota emblematicamente che “lo Stato continua a generare un sistema di finanza locale derivata, alimentata da trasferimenti veicolati da fondi settoriali, così allontanandosi dal modello di autonomia finanziaria delineato dall’art. 119 Cost., la cui attuazione è stata ripetutamente sollecitata” (sentenza n. 195 del 2024).

9.4. L’autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie

9.4.1. Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie ordinarie

9.4.1.1. La disciplina del contributo aggiuntivo agli obiettivi di finanza pubblica richiesto alle Regioni ordinarie per gli anni dal 2025 al 2029: la preclusione agli enti in disavanzo (considerato al netto della quota derivante da debito autorizzato e non contratto) del finanziamento di investimenti con il fondo accantonato in bilancio in attuazione del contributo e le rimodulazioni di contributi statali per investimenti di Comuni e Regioni – Sollecitazione rivolta al legislatore statale

La sentenza n. 152 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, promosse dalla Regione Campania in relazione agli artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, e 119 Cost., dell’art. 1, comma 790, della

legge n. 207 del 2024. Ai sensi della censurata disposizione, il fondo iscritto in bilancio di importo pari al contributo aggiuntivo agli obiettivi di finanza pubblica richiesto alle Regioni per gli anni dal 2025 al 2029, sul quale non è possibile disporre impegni di spesa e che deve essere finanziato attraverso le risorse di parte corrente, costituisce un'economia. Per gli enti in situazione di disavanzo di amministrazione, esso contribuisce al ripiano in misura aggiuntiva rispetto all'ordinario piano di rientro; per gli enti non in disavanzo, è destinato a finanziare investimenti nel successivo esercizio; ai fini di tale alternativa, le Regioni considerano il disavanzo di amministrazione al netto della quota derivante da debito autorizzato e non contratto (DANC). La sentenza n. 274 del 2017 ha giudicato illegittima una legge regionale di assestamento al bilancio perché, in violazione dell'obbligo di copertura ex art. 81, terzo comma, Cost., aveva applicato al bilancio dell'esercizio finanziario 2016 una quota dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, laddove tale risultato doveva ritenersi di segno negativo, essendosi considerato erroneamente quale componente attiva, tra l'altro, il complesso dei mutui autorizzati e non contratti per investimenti che, invece, si concretano in cespiti inesistenti. In quell'occasione erano state richiamate le patologie cui l'istituto dei mutui autorizzati ma non contratti aveva dato luogo nella prassi regionale. Tuttavia, a tale conclusione la sentenza perveniva sulla base della disciplina contabile allora applicabile, dove la pratica dell'autorizzazione alla contrazione di mutui poi non stipulati era stata interdetta dal legislatore statale, il quale, al contempo, con un intervento eccezionale, aveva dettato una disciplina temporanea che, prendendo atto dei dissesti pregressi, ha consentito il recupero dei prestiti già autorizzati in passato ma non perfezionati e ciò solo fino alla fine dell'esercizio 2016. Tale disciplina è stata poi innovata con la reintroduzione nell'ordinamento contabile delle Regioni dell'istituto del DANC "con l'obiettivo di favorire la realizzazione degli investimenti pubblici, senza far crescere il debito pubblico, e risparmiando la spesa per interessi". Alle Regioni è ora imposto di elencare nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto sia gli impegni per spese di investimento di competenza dell'esercizio finanziati con il ricorso al debito non contratto, sia gli impegni per spese di investimento che hanno determinato il disavanzo da debito autorizzato e non contratto alla fine dell'anno, distintamente per esercizio di formazione. Il vigente quadro normativo, per un verso, registra nuovamente un istituto che ammette la copertura delle spese di investimento con una modalità derogatoria dell'ordinaria necessità di utilizzare entrate giuridicamente accertate (tali non potendosi considerare quelle consistenti in mutui da contrarre); per altro verso, tuttavia, risulta avere circoscritto l'impiego del DANC con diverse misure precauzionali, prima non considerate. Tanto premesso, non può ritenersi manifestamente irragionevole la scelta legislativa di scomputare la quota di disavanzo da DANC dal meccanismo del comma 790, la cui *ratio* è quella di velocizzare il rientro dei disavanzi per i quali l'ordinamento prevede il ripiano in un tempo certo. Per il ripiano di quello da DANC non vale la regola che impone il recupero del disavanzo nel primo esercizio in corso di gestione alla data di approvazione del rendiconto, oppure nei due successivi esercizi del triennio del bilancio di previsione, e comunque non oltre la durata della legislatura. In sostanza, poiché la quota di disavanzo da DANC può essere coperta con il ricorso al debito, da contrarre solo per far fronte a effettive esigenze di cassa, finché queste esigenze non divengano attuali, l'obbligo di ripiano rimane sospeso. Sotto un diverso profilo, "l'obbligo di ripianare con sollecitudine i disavanzi di amministrazione risponde anche al principio di responsabilità nell'amministrazione delle risorse della collettività territoriale (sentenza n. 195 del 2024)". La previsione impugnata, mirando a velocizzare la realizzazione del piano di rientro, non è irragionevole. Tuttavia, il meccanismo ivi delineato "si rivela eccessivamente rigido perché le regioni in disavanzo sono escluse del tutto dalla possibilità di utilizzare le risorse corrispondenti al contributo per finanziare investimenti, riservata esclusivamente alle regioni senza disavanzo di amministrazione" (peraltro al netto del disavanzo da DANC). "Tale eccessiva rigidità determina externalità negative sulla perequazione infrastrutturale tra le diverse regioni a statuto ordinario, dal momento che solo poche di esse nel corso del quinquennio di applicazione del contributo, dati i tempi di recupero dei disavanzi, potranno implementare la spesa di investimento". La totale preclusione per l'intero quinquennio dell'impiego per investimenti da parte delle Regioni in disavanzo risulta "potenzialmente idonea a determinare, al termine del periodo di applicazione del contributo alla finanza pubblica, eccessivi divari infrastrutturali tra i territori, a causa di una discriminazione tra le regioni che si può riflettere in un pregiudizio al principio di eguaglianza sostanziale". Il legislatore è stato così sollecitato, per le annualità successive a quella in corso, "a rivedere, in una fisiologica dialettica con le regioni orientata al bene comune, l'eccessiva rigidità del meccanismo, consentendo anche alle regioni in disavanzo di utilizzare una parte del contributo per la spesa di investimento". Vero è che l'obbligo di evitare la produzione di disavanzi e, comunque, di ripianarli in termini contenuti, secondo le modalità

declinate dalle regole statali di armonizzazione contabile, consegue ai principi di buona amministrazione, di copertura delle spese e dell'equilibrio di bilancio. Ma tali principi "non possono diventare tiranni, comprimendo del tutto, nella specie, la possibilità della spesa di investimento delle regioni in disavanzo, che è comunque funzionale anche a colmare il grave deficit infrastrutturale che ancora penalizza le potenzialità di sviluppo di diverse aree del nostro Paese". La disciplina richiamata dalla ricorrente (art. 1, comma 780, della legge n. 205 del 2017), relativa al ripiano dei disavanzi maturati al 31 dicembre 2015, richiede, a fronte della significativa deroga al termine di rientro, l'impegno della Regione a incrementare i pagamenti complessivi per investimenti per gli anni dal 2018 al 2026. Ciò significa che l'incremento da conseguire per l'anno 2026 – l'unico che, in ipotesi, si sovrappone con l'operatività del meccanismo impugnato – presuppone che i finanziamenti degli investimenti siano stati stanziati in precedenza nel bilancio regionale e, soprattutto, che l'avanzamento degli interventi abbia determinato pagamenti effettivi. La disposizione censurata è invece destinata a finanziare nuovi investimenti in un arco temporale nel quale la predetta disciplina avrà in buona sostanza esaurito la sua applicazione. Infine, è stata evidenziata la fallacia dell'assunto della ricorrente secondo cui il finanziamento degli investimenti consentito agli enti in avanzo avverrebbe a carico del bilancio dello Stato, con risorse assimilabili a quelle di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., dalle quali sarebbero esclusi gli enti in disavanzo. In realtà, quello che la ricorrente qualifica "costo per l'erario" non rappresenta un onere al quale il bilancio dello Stato ha fatto fronte con un'apposita copertura, ma soltanto la quantificazione degli effetti finanziari della disposizione sui saldi che riguardano le pubbliche amministrazioni. "L'intero meccanismo del contributo non determina, infatti, passaggi di risorse né dagli enti territoriali allo Stato, e neanche in senso inverso, a vantaggio degli enti in avanzo: infatti, il finanziamento degli investimenti a questi consentito avviene utilizzando i risparmi registrati al termine dell'esercizio sul fondo appostato in bilancio con risorse dell'ente". La pronuncia ha altresì dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 796 e 797, lett. a) e d), della legge n. 207 del 2024, promosse dalla Regione Campania in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 119 e 120 Cost. Tali disposizioni determinano la riduzione e la cancellazione di contributi per investimenti assegnati ai Comuni e alle Regioni ordinarie dai commi 139 e 134 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018. Esse intervengono su risorse statali qualificabili come aggiuntive, ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., determinandone una rimodulazione nel contesto di scelte allocative inserite in una manovra di finanza pubblica. Fondi così connotati possono essere "oggetto di una nuova programmazione, alla luce di valutazioni di interesse strategico nazionale (sentenza n. 143 del 2017)". Si tratta di "risorse statali non ancora utilizzate, che, sulla base di una rinnovata valutazione delle esigenze di finanza pubblica, ricevono nel bilancio dello Stato una nuova destinazione ritenuta più consona in rapporto al mutato quadro di politica economica (sentenza n. 207 del 2011)". D'altro canto, alla base delle rimodulazioni operate dalle disposizioni impugnite vi è anche il collegamento tra queste e il meccanismo che consente agli enti territoriali in avanzo di utilizzare il contributo aggiuntivo alla finanza pubblica richiesto per gli anni dal 2025 al 2029 per finanziare investimenti. Quanto al comparto degli enti locali, la maggioranza dei quali presenta avanzi di amministrazione, la riduzione dei trasferimenti può trovare compensazione, nel periodo considerato, dalla destinazione del contributo alla spesa di investimento. Lo stesso saldo positivo non è però ipotizzabile per le Regioni. Tuttavia, per questi enti territoriali l'operatività dei denunciati definanziamenti non è immediata, bensì differita al 2027, per cui il pregiudizio alla perequazione infrastrutturale potrà essere evitato dal legislatore dando seguito alla sollecitazione a intervenire, nelle annualità successive a quella in corso, per una modulazione meno rigida dell'alternativa sull'utilizzazione del contributo.

Capitolo IV

La Repubblica, l'ordinamento dell'Unione europea, il sistema CEDU e il diritto internazionale

Sezione I

Diritto interno e diritto dell'Unione europea

1. L'art. 11 Cost. quale fondamento delle limitazioni di sovranità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea

La sentenza n. **24** ha sottolineato che l'art. 11 Cost. “viene necessariamente in considerazione ogniqualevolta si assuma la contrarietà di una legge nazionale a una disposizione del diritto dell'Unione europea, rispetto alla quale operano le limitazioni di sovranità fondate su tale disposizione costituzionale” (sentenze nn. 349 e 348 del 2007, 183 del 1973).

2. La necessaria considerazione dell'art. 11 Cost. quale parametro di giudizio delle censure di violazione del diritto sovranazionale

La sentenza n. **43** ha precisato che il parametro dell'art. 11 Cost. “viene necessariamente in considerazione ogniqualevolta si assuma la contrarietà di una legge nazionale a una disposizione del diritto dell'Unione europea, rispetto alla quale operano le limitazioni di sovranità fondate su tale disposizione costituzionale” (sentenze nn. 24 del 2025, 349 e 348 del 2007, 183 del 1973).

La costante giurisprudenza della Corte considera coinvolto l'art. 11 Cost. “allorché vengano in considerazione obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea, rispetto ai quali operano le limitazioni di sovranità ivi menzionate”. Così la sentenza n. **95**.

3. L'equiparazione dell'efficacia vincolante per il legislatore statale e regionale degli obblighi sovranazionali e internazionali e la diversa estensione dei limiti a tali vincoli

Si veda *infra*, in relazione alle sentenze nn. **95** e **185**, l'analoga voce in *Diritto interno e diritto internazionale*.

4. La riserva alla Corte di giustizia dell'interpretazione dei trattati e del diritto derivato e i distinti ruoli della Corte costituzionale (l'interpretazione della Costituzione) e della Corte di cassazione (la funzione di nomofilachia del diritto nazionale)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **31**, la voce *L'irrelevanza della diversa interpretazione in termini di prestazione assistenziale prospettata da un giudice territoriale innanzi alla Corte di giustizia in I rapporti economici – L'assistenza – Il reddito di cittadinanza*.

5. Il primato e la piena effettività del diritto dell'Unione

5.1. La non applicazione della normativa interna incompatibile con il diritto sovranazionale dotato di efficacia diretta e il sindacato accentrato di costituzionalità quali rimedi concorrenti a tutela dei diritti fondamentali (il compito del giudice comune di individuare il rimedio di volta in volta più appropriato)

La sentenza n. **1** ha confermato che “il giudice, ove ravvisi l'incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione dotato di efficacia diretta” (CGUE, terza sezione, sentenza 1° luglio 2010, in causa C-194/08, Gassmayr), “può non applicare la normativa interna, all'occorrenza previo rinvio pregiudiziale

alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale” per violazione degli artt. 117, primo comma, e 11 Cost. (sentenza n. 181 del 2024). “In un sistema improntato a un concorso di rimedi, destinato ad assicurare la piena effettività del diritto dell’Unione e, per definizione, ad escludere ogni preclusione, il sindacato accentrato di costituzionalità non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera nella costruzione di tutele sempre più integrate” (sentenza n. 15 del 2024). “Sarà il giudice a individuare il rimedio più appropriato, ponderando le peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame”.

La sentenza n. 7 ha richiamato “i principi ormai ripetutamente enunciati dalla giurisprudenza costituzionale” (a partire dalla sentenza n. 269 del 2017) “per l’ipotesi in cui il giudice rilevi una incompatibilità tra una legge nazionale e una norma di diritto dell’Unione dotata di effetto diretto. Ove la questione abbia altresì un tono costituzionale, per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale” (sentenza n. 181 del 2024), “il giudice italiano ha sempre – accanto alla possibilità di disapplicare, nel caso concreto, la legge nazionale, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in caso di dubbio sull’interpretazione o sulla validità della norma rilevante dell’Unione – l’ulteriore possibilità di sollecitare l’intervento” della Corte costituzionale, “affinché rimuova la legge nazionale ritenuta incompatibile con il diritto dell’Unione” (sentenza n. 1 del 2025). “Le due possibilità – configuranti un concorso di rimedi giurisdizionali che arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione” (sentenza n. 20 del 2019) – “si fondano entrambe sul principio del primato del diritto dell’Unione, la cui tutela può essere assicurata, in modo sempre più integrato” (sentenza n. 15 del 2024), “sia da ciascun giudice attraverso il rimedio della disapplicazione della legge nazionale incompatibile nel caso concreto”, sia dalla Corte “attraverso la dichiarazione della sua illegittimità costituzionale per contrasto con la norma unionale”. Quest’ultimo rimedio ha “particolare rilievo proprio nella materia della tutela dei diritti fondamentali, dove è essenziale che le corti costituzionali e supreme nazionali possano contribuire, per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità, di cui ragiona l’art. 6 del Trattato sull’Unione europea (...) che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall’art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti (...). Al giudice comune spetta, dunque, il compito di individuare il rimedio di volta in volta più appropriato”.

L’ordinanza n. 21 ha ribadito che “il giudice, ove ravvisi l’incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell’Unione dotato di efficacia diretta, può non applicare la normativa interna, all’occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.” (sentenze nn. 7 e 1 del 2025, 210 e 181 del 2024). In generale, la competenza della Corte “non può in alcun modo ostacolare o limitare il potere dei giudici comuni di proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e di non applicare la legge statale incompatibile con il diritto dell’Unione” (CGUE, grande sezione, sentenze 22 febbraio 2022, in causa C-430/21, RS, e 22 giugno 2010, in cause riunite C-188-10 e C-189/10, Melki e Abdeli). “Ove, però, il giudice comune decida di sollevare una questione di legittimità costituzionale”, la Corte “non potrà esimersi dal rispondere, con gli strumenti che le sono propri e che comprendono una vasta gamma di tecniche decisorie, alle censure che investono la violazione di una norma europea” (contenuta nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, nei trattati o anche di diritto derivato), “che presenti un nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale, così da assicurare il tono costituzionale della questione sollevata”.

La sentenza n. 147 ha confermato che, laddove il rimettente dubiti della compatibilità delle disposizioni censurate in riferimento tanto a parametri costituzionali, quanto a plurime norme del diritto dell’Unione europea, tale circostanza “non inficia l’ammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale”. In evenienze del genere, la più recente giurisprudenza costituzionale “lascia al giudice la scelta di quale rimedio avvalersi tra l’incidente di costituzionalità e la non applicazione del diritto nazionale, eventualmente (...) previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’Unione europea, in quanto anche il sindacato accentrato di costituzionalità garantisce il primato del diritto dell’Unione” (sentenza n. 269 del 2017). Anzi, “i due rimedi possono contestualmente essere esperiti, quando ricorrano le condizioni per non applicare il diritto nazionale incompatibile con il diritto dell’Unione e al contempo sollevare su di esso questione di legittimità costituzionale” (sentenza n. 15 del 2024): “si realizza così a pieno un concorso di rimedi giurisdizionali che esclude ogni preclusione (sentenza n. 20 del 2019) e che coopera nella costruzione di tutele sempre più integrate (sentenza n. 1 del 2025).

5.2. La tensione tra il rimedio della disapplicazione e il principio di legalità in materia penale

Si veda, in relazione alla sentenza n. 7, la voce *L'esigenza costituzionalmente rilevante della formulazione chiara e precisa delle norme penali (la certezza del diritto e la parità di trattamento innanzi alla legge)* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Il principio di legalità*.

5.3. La dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge interna incompatibile con il diritto europeo (il surplus di garanzia, in termini di certezza e uniformità, offerto dall'efficacia vincolante delle sentenze di accoglimento)

La sentenza n. 147 ha puntualizzato che l'interlocuzione con la Corte “ha il pregio, in caso di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, di rimuovere le norme censurate dall'ordinamento con effetti *erga omnes*, offrendo dunque una garanzia aggiuntiva al primato del diritto dell'Unione e un tutt'altro che trascurabile beneficio al valore di rilievo costituzionale della certezza del diritto” (sentenze nn. 7 del 2025, 181 e 15 del 2024).

5.4. L'opportunità di una pronuncia della Corte con efficacia erga omnes, nei casi di doppia pregiudizialità, in presenza di incertezze interpretative o di questioni rilevanti a livello sistemico

Secondo la sentenza n. 1, l'interlocuzione con la Corte, “chiamata a rendere una pronuncia *erga omnes*, si dimostra particolarmente proficua, qualora l'interpretazione della normativa vigente non sia scevra di incertezze o la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina controversa o le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico, destinato a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto, oppure qualora occorra effettuare un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale” (sentenza n. 181 del 2024).

Per la sentenza n. 31, “una volta che il giudice abbia individuato l'incidente di costituzionalità come rimedio più appropriato, ponderando le peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame” – “sulla base, nella specie, della evidente idoneità di una pronuncia ad efficacia *erga omnes* a rimuovere in radice la discriminazione” – la Corte “potrà rispondere a tali censure con gli strumenti che le sono propri e che comprendono una vasta gamma di tecniche decisorie” (sentenza n. 1 del 2025; ordinanza n. 21 del 2025), “contribuendo ad assicurare piena effettività al diritto dell'Unione in modo sempre più integrato” (sentenze nn. 7 e 1 del 2025, 181 e 15 del 2024), “dovendosi escludere che il sindacato accentrato di costituzionalità si ponga in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo. Ciò vale a maggior ragione quando i principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano (...) i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana sì che la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione (sentenza n. 269 del 2017). In questa evenienza di *overlapping* di tutele di livello costituzionale, sussiste l'opportunità di un intervento *erga omnes*” della Corte, “anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (...), con conseguente possibile assorbimento della denunciata violazione del diritto europeo, ferma restando la possibilità, per il giudice comune, del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia o, ricorrendone i presupposti, della non applicazione”.

5.5. Il tono costituzionale della questione (sollevata in via incidentale) quale requisito per lo scrutinio nel merito delle censure di violazione di una norma europea (direttamente applicabile)

La sentenza n. 1 ha puntualizzato che la Corte “non potrà esimersi dal rispondere, con gli strumenti che le sono propri e che comprendono una vasta gamma di tecniche decisorie, alle censure che investono la violazione di una norma europea” (contenuta nella Carta dei diritti fondamentali, nei trattati o anche di diritto derivato), “che presenti un nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale, così da assicurare il tono costituzionale della questione” (sentenza n. 181 del 2024).

In relazione al giudizio in via incidentale, la sentenza n. 48 ha rilevato che, perché la Corte “scrutini nel merito le censure di violazione di una normativa di diritto dell'Unione direttamente applicabile, è

necessario che la questione posta dal rimettente presenti un tono costituzionale, per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale” (sentenze nn. 31 e 1 del 2025, 210 e 181 del 2024; ordinanza n. 21 del 2025).

Con riguardo all’obbligo di disapplicare la disposizione censurata in contrasto con una norma della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (nella specie, l’art. 49), la sentenza n. **93** ha sottolineato che, “ove la questione abbia altresì un tono costituzionale, per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale” (sentenza n. 181 del 2024), “il giudice italiano ha sempre, assieme agli altri rimedi, l’ulteriore possibilità di sollecitare l’intervento” della Corte, “affinché rimuova la legge nazionale ritenuta incompatibile con il diritto dell’Unione” (sentenza n. 7 del 2025).

La sentenza n. **147** ha ribadito che il tono costituzionale delle questioni sollevate, per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione al diritto dell’Unione (sentenze nn. 93, 31 e 7 del 2025, 181 del 2024; ordinanza n. 21 del 2025) risiede nel “nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale”.

5.6. L’assenza nel giudizio in via principale di ostacoli processuali alla piena salvaguardia dei valori della certezza e della chiarezza normativa

Già la sentenza n. 94 del 1995, anticipata dalla sentenza n. 384 del 1994, ha statuito che, “nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, non si rinviene, come invece nei giudizi in via incidentale, alcun ostacolo processuale in grado di precludere alla Corte la piena salvaguardia, con proprie decisioni, del valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa di fronte a ipotesi di contrasto di una norma interna con una comunitaria”. Così la sentenza n. **48**.

6. La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea

6.1. L’effetto diretto dell’art. 49, par. 3, e il conseguente potere del giudice nazionale di disapplicare norme interne incompatibili con il principio di proporzionalità della pena

La sentenza n. **7** ha rammentato che la Corte di giustizia “ha attribuito recentemente effetto diretto nell’ordinamento degli Stati membri” all’art. 49, par. 3, CDFUE (grande sezione, sentenza 8 marzo 2022, in causa C.205/20, NE). Tale effetto implica “il potere del giudice nazionale di disapplicare, anche solo parzialmente, eventuali disposizioni statali che, nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione, lo vincolino a risultati sanzionatori sproporzionati rispetto alla gravità del reato”.

6.2. La rilevanza europea della fattispecie disciplinata dalla norma indubbiata quale condizione di invocabilità della Carta come parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale, ferma restando la valenza di ausilio interpretativo dei parametri interni (l’onere motivazionale del rimettente)

La sentenza n. **7** ha ritenuto ammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2641, commi primo e secondo, cod. civ., formulata dal rimettente in relazione all’art. 49, par. 3, CDFUE (per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), anche con riguardo alla condizione – stabilita dall’art. 51 CDFUE, e costantemente rammentata dalla giurisprudenza della Corte (sentenze nn. 85 del 2024 e 183 del 2023) – “che la controversia all’esame ricada nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione”. Siccome la fattispecie *a quo* inerisce a “materia interessata da obblighi discendenti dal diritto dell’Unione”, sono applicabili, ai sensi dell’art. 51 CDFUE, tutte le restanti disposizioni della Carta, tra cui l’art. 49, par. 3, con conseguente “possibilità di evocare anche questo parametro a sostegno dei prospettati dubbi di illegittimità”. Per la dichiarazione di incostituzionalità della norma censurata, per violazione dei parametri interni ed europei su cui si fonda il principio di proporzionalità della pena, si veda, in relazione alla medesima pronuncia, la voce *La (illegittima) previsione della confisca obbligatoria, diretta e per equivalente, dei beni utilizzati per commettere un reato societario in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene*.

La sentenza n. **24** ha confermato che “l’evocazione di disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea quali parametri interposti nel giudizio di legittimità costituzionale presuppone che la controversia all’esame del giudice rimettente ricada nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione

europea, ai sensi dell'art. 51 CDFUE" (sentenza n. 7 del 2025). Nella specie, pur non affrontando *ex professo* questo specifico profilo, il giudice *a quo* evoca la direttiva 2016/343/UE sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali. La direttiva, basata sull'art. 82, par. 2, lett. b), TFUE, "opera quale strumento ad applicazione orizzontale nell'ordinamento dei Paesi membri, mirando a fissare standard minimi di tutela di alcuni diritti riconosciuti dagli artt. 47 e 48 CDFUE, tra cui la presunzione di innocenza, per tutti gli Stati membri. Ciò basta ad assicurare che la controversia oggetto del giudizio *a quo*, che pone in causa la presunzione di innocenza, ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51 CDFUE, a ciò non ostando la natura puramente interna del procedimento" (sentenza n. 182 del 2021). Per la declaratoria di illegittimità del censurato comma 5 dell'art. 30-ter ord. pen., per violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., si veda, in relazione alla medesima pronuncia, la voce *La (illegittima) preclusione biennale della concessione a detenuti che siano stati imputati o condannati per delitto doloso commesso durante l'esecuzione della pena o di una misura restrittiva della libertà personale (sentenza di accoglimento susseguente ad auspicio inascoltato, formulato in una risalente pronuncia di rigetto)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – I permessi premio*.

La sentenza n. 31 ha richiamato "il presupposto di applicabilità della CDFUE, cioè la circostanza che le norme" indubbiamente "rappresentino attuazione del diritto dell'Unione ai sensi del suo art. 51". Nella specie, sono state ritenute inammissibili, per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. a), del d.l. n. 4 del 2019, impugnato, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., 34 CDFUE e 7, par. 2, del regolamento UE n. 492/2011, nella parte in cui prevedeva, tra i requisiti stabiliti per il riconoscimento del reddito di cittadinanza, che il beneficiario dovesse essere residente in Italia per almeno 10 anni. Per la declaratoria di illegittimità *in parte qua* della norma, per violazione dell'art. 3 Cost., si veda, in relazione alla medesima pronuncia, la voce *La (illegittima) previsione del requisito della pregressa residenza del beneficiario in Italia per almeno dieci anni, anziché cinque in I rapporti economici – L'assistenza – Il reddito di cittadinanza*.

La sentenza n. 69 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 40 del 2004, impugnato, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost., 3, 7, 9 e 35 CDFUE, nella parte in cui non prevede che anche la donna singola possa accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita. "A dispetto della condizione cui è subordinata la possibilità di dedurre la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione a norme dettate dalla CDFUE", ovverosia "l'afferenza della controversia all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea (art. 51 CDFUE)", il rimettente ha omesso qualsivoglia motivazione in proposito e non ha spiegato le ragioni per cui sarebbero violati i parametri europei (sentenze nn. 183 e 5 del 2023, 34 e 28 del 2022). Per il rigetto nel merito delle censure sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 32, 117, primo comma, Cost., 8 e 14 CEDU, si veda, in relazione alla medesima pronuncia, la voce *La preclusione dell'accesso alle tecniche procreative alla donna singola (il principio di precauzione nell'interesse dei futuri nati)* in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – Procreazione medicalmente assistita*.

La sentenza n. 93 ha ribadito che "il giudice *a quo* deve illustrare le ragioni per le quali la disposizione censurata ricadrebbe nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea; ciò che a sua volta condiziona, ai sensi dell'art. 51 CDFUE, la stessa applicabilità delle norme della Carta, inclusa la loro idoneità a costituire parametri interposti nel giudizio di legittimità costituzionale" (sentenza n. 85 del 2024). Nella specie, il rimettente ha chiaramente e correttamente richiamato l'art. 49 CDFUE "al fine di supportare, anche a livello unionale, l'argomento secondo cui la disposizione censurata (...) non sarebbe rispettosa della proporzionalità tra la sanzione e la gravità dell'illecito; principio che discende, oltre che dall'art. 3, primo comma, Cost., anche dal paragrafo 3 del citato art. 49 CDFUE, per il quale le pene non devono essere sproporzionate rispetto al reato, che l'Italia è tenuta ad osservare in forza degli obblighi unionali cui è vincolata ai sensi degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.". Pertanto, come evidenziato dalla sentenza n. 46 del 2023, viene in considerazione "la conformità del sistema sanzionatorio nazionale ai criteri indicati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in tema di proporzionalità delle sanzioni tributarie relative ai tributi armonizzati" (sentenze 26 aprile 2017, in causa C-564/15, Farkas; 26 novembre 2015, in causa C-487/14, Total Waste Recycling; 16 luglio 2015, in causa C-255/14, Chmielewski; 17 luglio 2014, in causa C-272/13, Equoland; 18 dicembre 1997, nelle cause riunite C-286/94, C-340/95, C-401/95 e C-47/96, Molenheide e altri). Per la declaratoria di illegittimità *in parte qua* dell'art. 70, primo comma, del d.P.R. n. 633 del 1972, si veda, in relazione alla

medesima pronuncia, la voce *La (illegittima) previsione della confisca delle cose costituenti oggetto della violazione, se l'obbligato provvede al pagamento integrale dell'importo evaso, degli accessori, comprensivi degli interessi, e della sanzione pecuniaria in I tributi – L'IVA all'importazione.*

“L’evocazione di disposizioni della Carta quali parametri interposti nel giudizio di legittimità costituzionale presuppone (...) che la controversia all’esame del giudice rimettente ricada nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione europea, ai sensi dell’art. 51 CDFUE” (sentenze nn. 69, 31, 24 e 7 del 2025); le disposizioni della Carta possono comunque essere considerate “quali criteri interpretativi delle stesse garanzie costituzionali” (sentenze nn. 85 del 2024, 219 del 2023, 33 del 2021, 236 del 2016). Così la sentenza n. **113** che ha ritenuto inammissibili, per carenza di motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 630, primo comma, cod. pen., censurato, in riferimento agli artt. 11, 117 Cost. e 49, par. 3, CDFUE, in quanto prevedono per il sequestro di persona a scopo di estorsione la pena della reclusione da 25 a 30 anni. Per la declaratoria di non fondatezza delle censure di violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., si veda, in relazione alla medesima pronuncia, la voce *La reclusione da 25 a 30 anni per il sequestro di persona a scopo di estorsione (salva l'applicazione dell'attenuante della lieve entità del fatto e l'osservanza dei principi di proporzionalità e offensività)* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene.*

Alla circostanza che la disposizione censurata ricada nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione europea “è subordinata, ai sensi dell’art. 51 CDFUE, la stessa applicabilità delle norme della Carta, inclusa la loro idoneità a costituire parametri interposti nel giudizio di legittimità costituzionale” (sentenze nn. 69, 31 e 7 del 2025, 85 del 2024). Così la sentenza n. **116** che ha ritenuto inammissibili, per difetto di motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 12, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 220 del 2002, impugnato, in riferimento agli artt. 11, 117, primo comma, Cost., 17 e 49, par. 3, CDFUE, nella parte in cui dispone lo scioglimento per atto dell’autorità degli enti cooperativi che si sottraggono all’attività di vigilanza. Per la declaratoria di illegittimità *in parte qua*, per violazione degli artt. 3 e 45, primo comma, Cost., della norma censurata, si veda, in relazione alla medesima pronuncia, la voce *La (illegittima) previsione dello scioglimento autoritativo degli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza* in *I rapporti economici – La cooperazione a carattere di mutualità.*

La sentenza n. **137** ha ribadito che la riconducibilità delle disposizioni censurate all’ambito di applicazione del diritto dell’Unione europea è la condizione “alla quale è subordinata, ai sensi dell’art. 51 CDFUE, la stessa applicabilità delle norme della Carta, inclusa la loro idoneità a costituire parametri interposti nel giudizio di legittimità costituzionale» (sentenze nn. 69, 31 e 7 del 2025, 85 del 2024). Nell’occasione sono state dichiarate inammissibili, per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 32, commi quarto e quinto, del d.P.R. n. 600 del 1973, impugnato, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost., 47 e 48 CDFUE, nella parte in cui dispone la non utilizzabilità in giudizio degli elementi informativi che, in sede procedimentale, l’amministrazione finanziaria ha richiesto al contribuente e che questi non ha esibito o trasmesso. Per la declaratoria di non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, di analoghe questioni sollevate in riferimento agli artt. 10, primo comma, 24, secondo comma, 25, 111, primo comma, 117, primo comma, Cost., 6 CEDU e 14, comma 3, lett. g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici, si veda, in relazione alla medesima pronuncia, la voce *L'inutilizzabilità in giudizio dei soli elementi informativi, richiesti dall'amministrazione finanziaria e non esibiti o trasmessi, che abbiano un contenuto univocamente favorevole al contribuente (l'interpretazione adeguatrice della Corte)* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie.*

L’art. 51, par. 1, CDFUE stabilisce che “le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione”. Ne discendono due conseguenze, più volte evidenziate. Da un lato, la Carta “può essere invocata quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale soltanto quando la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata anche dal diritto europeo”. Dall’altro, “è onere del rimettente illustrare per quali ragioni la disciplina censurata ricada nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione europea, sicché l’eventuale carenza di motivazione impedisce di invocare i diritti riconosciuti dalla CDFUE quali parametri interposti nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale” (sentenze nn. 5 del 2023, 34 e 28 del 2022, 213, 185, 33 e 30 del 2021, 278 e 254 del 2020, 194 del 2018). Ciò naturalmente “non esclude la possibilità che i diritti della Carta possano essere utilizzati come strumenti interpretativi nella lettura delle stesse disposizioni costituzionali corrispondenti” (sentenze nn. 28 del 2022, 33 del 2021, 102 del 2020, 272 del 2017, 236 del

2016). Così la sentenza n. **182** che ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lett. a), cod. proc. pen., in relazione al precedente art. 36, comma 1, lett. g), impugnato, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 47 CDFUE, nella parte in cui non prevede che le parti possano ricusare il giudice che, chiamato a decidere sull'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, abbia disposto nel medesimo procedimento, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, la restituzione degli atti all'autorità proponente. Infatti, il rimettente non ha indicato perché, e in che termini, la fattispecie sarebbe disciplinata dal diritto eurounitario. Per la declaratoria di non fondatezza delle censure rivolte alla suddetta disposizione in riferimento agli artt. 24, 111, 117, primo comma, Cost. e 6 CEDU, si veda, in relazione alla medesima pronuncia, la voce *L'omessa previsione di un'ipotesi di incompatibilità o ricusazione del giudice che, chiamato a decidere sull'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, abbia disposto nel medesimo procedimento la restituzione degli atti all'autorità proponente per carenze probatorie – Auspicio rivolto al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il principio di terzietà e imparzialità del giudice.*

7. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia

7.1. La qualificazione della Corte costituzionale come giudice del rinvio

L'ordinanza n. **21** ha chiarito che, laddove la Corte sia investita di una questione di compatibilità comunitaria, “giudice del rinvio non è il giudice chiamato a pronunciarsi direttamente sulle controversie principali, bensì il giudice costituzionale a cui è stata rimessa una questione di puro diritto – indipendente dai fatti addotti dinanzi al giudice di merito – questione alla quale esso deve rispondere alla luce sia delle norme di diritto nazionale che delle norme del diritto dell'Unione al fine di fornire non solo al proprio giudice del rinvio, ma anche all'insieme dei giudici italiani, una pronuncia dotata di effetti *erga omnes*, vincolante tali giudici in ogni controversia pertinente di cui potranno essere investiti. In tale contesto, l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta dal giudice del rinvio presenta un rapporto con l'oggetto della controversia di cui è investito che riguarda esclusivamente la legittimità costituzionale di disposizioni nazionali rispetto al diritto costituzionale nazionale letto alla luce del diritto dell'Unione” (CGUE, grande sezione, sentenza 2 settembre 2021, in causa C-350/20, OD).

7.2. La tassazione degli extraprofitti congiunturali percepiti nel 2022 da produttori e rivenditori di energia elettrica, distributori, rivenditori di prodotti petroliferi, gas metano e gas naturale nonché da coloro che importano detti beni o li introducono nel territorio nazionale da altri Stati dell'Unione europea

L'ordinanza n. **21** ha sospeso i giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022, impugnato, in relazione agli artt. 3, 53 e 117, primo comma Cost., nella parte in cui sottopone a un contributo di solidarietà temporaneo per il 2023 anche soggetti ulteriori rispetto a quelli considerati dal regolamento UE 2022/1854 (imprese e stabili organizzazioni dell'Unione europea che svolgono la parte prevalente dell'attività nei settori dell'estrazione e della raffinazione); e ha disposto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, chiedendo se gli artt. 1, 2 e 14 del citato regolamento, letti anche alla luce dei pertinenti considerando, ostino all'adozione di una misura nazionale equivalente al contributo di solidarietà quale quella prevista dalle disposizioni censurate, nella parte in cui la misura medesima viene imposta anche ai produttori e rivenditori di energia elettrica, nonché ai distributori, rivenditori di prodotti petroliferi, ai rivenditori di gas metano e gas naturale e a coloro che importano energia elettrica, gas naturale, gas metano o prodotti petroliferi o introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione, ove abbiano percepito extraprofitti congiunturali nel 2022. Il giudice europeo è stato già investito di censure sulla validità e sull'interpretazione del regolamento da altre Corti nazionali (C-358/24, Varo energy Belgium, C-533/24, Vermillon energy Ireland Ltd, C-467/242, Albron Catering BV); in alcune questioni pregiudiziali il giudice nazionale si interroga sulla compatibilità delle norme nazionali di attuazione (C-462/24, Braila Winds srl). Ferma la competenza esclusiva della Corte di giustizia a decidere dell'invalidità del regolamento (sentenza 22 ottobre 1987, in causa C-314/85, Foto-Frost), nel rispetto della giurisprudenza unionale, la Corte costituzionale ha aderito alla presunzione di legittimità del regolamento (sentenza 5 ottobre 2004, in causa C-475/01, Commissione/Grecia; grande sezione, sentenza 21 giugno 2022, in causa C-817/19, ASBL),

riservandosi di valutare gli effetti di un'eventuale dichiarazione di invalidità (grande sezione, sentenza 8 settembre 2010, in causa C-409/06, Winner Wetten GmbH). Con il regolamento 2022/1854, l'Unione "ha inteso affrontare l'eccezionale crisi del settore energetico registratasi alla fine del 2021 e durante il 2022, quando il prezzo dell'energia elettrica (...) ha registrato una drastica impennata, superando ampiamente i livelli più alti mai raggiunti". La crisi "è stata innescata non solo dall'aumento dei consumi derivante dalla fine della pandemia e dalle temperature eccezionalmente elevate registrate durante l'estate 2022, che hanno determinato una crescita della domanda di energia elettrica per il raffrescamento, ma anche e soprattutto dalla riduzione della fornitura del gas da parte della Russia, a seguito dell'invasione dell'Ucraina, e ciò in una situazione, ben nota, di dipendenza dell'Unione dall'approvvigionamento dalle fonti russe". Per fronteggiare l'emergenza, che interessava l'intero mercato energetico europeo, incidendo drasticamente su famiglie e imprese, alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, avevano adottato diverse misure anticrisi (come il contributo di solidarietà contro il "caro bollette", introdotto dal d.l. n. 21 del 2022, vagliato dalla sentenza n. 111 del 2024). Nel contempo, l'Unione è intervenuta con il regolamento 2022/1854, adottato sulla base giuridica dell'art. 122, par. 1, TFUE, che consente al Consiglio di adottare, in casi eccezionali, a maggioranza assoluta e senza consultare il Parlamento, qualsiasi misura normativa e amministrativa adeguata alla situazione emergenziale, in uno spirito di solidarietà tra gli Stati, qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia. Il regolamento persegue diverse finalità: "mitigare gli effetti dell'aumento insostenibile dei prezzi dell'energia sui consumatori e sulle imprese"; "sostenere le finanze pubbliche degli Stati membri, sì da consentire agli stessi, e in particolare a quelli con minor margine di manovra di bilancio, di avere fondi sufficienti a garantire tale mitigazione degli effetti in favore delle famiglie e delle imprese, colpendo i soggetti che hanno ritratto sovraprofitti inaspettati dal descritto contesto di crisi"; "delineare un quadro di interventi omogenei e coordinati" in tutta l'Unione, "al fine di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e prodotti energetici, e di evitare, in uno spirito di solidarietà (...), una disparità di trattamento tra i cittadini e le imprese europee, nonché la frammentazione del mercato interno dell'energia, strutturalmente interconnesso"; "evitare che il forte rincaro dei prezzi dell'energia alimenti l'inflazione generale nell'eurozona e determini un rallentamento della crescita economica dell'Unione", incidendo sulla sua stabilità finanziaria e macroeconomica. I più importanti strumenti impiegati sono, oltre all'adozione di misure volte alla riduzione della domanda di gas, il tetto sui ricavi di mercato e il contributo di solidarietà temporaneo. Il tetto sui ricavi grava sugli operatori energetici inframarginali (i produttori di energia generata da fonti con costi marginali inferiori: energia eolica, solare, termica e fotovoltaica, geotermica, idroelettrica senza serbatoio; combustibili solidi o gassosi da biomassa, escluso il biometano; rifiuti; energia nucleare; lignite; prodotti del petrolio greggio; torba). Il contributo di solidarietà grava, invece, sulle imprese o stabili organizzazioni dell'Unione che generano almeno il 75% di fatturato da attività economiche nel settore dell'estrazione, della raffinazione del petrolio o della fabbricazione di prodotti di cokeria. Gli Stati restano liberi di adottare, in alternativa al contributo, misure nazionali equivalenti, che contribuiscano all'accessibilità economica dell'energia, condividano obiettivi simili a quelli del contributo, siano soggette a norme analoghe e generino proventi comparabili o superiori. Il regolamento, "pur immediatamente precettivo e vincolante, riserva agli Stati membri ampi margini di autonomia nella sua attuazione". Quanto al contributo di solidarietà, essi possono scegliere l'annualità tassabile (che può essere il 2022, il 2023 ovvero entrambi); sono liberi di determinare il tasso applicabile, purché in misura non inferiore al 33%; scelgono la modalità di determinazione degli utili imponibili in base alla normativa tributaria nazionale; hanno facoltà di introdurre misure nazionali equivalenti, la cui base imponibile e il cui tasso non sono predeterminati; possono utilizzare i proventi del contributo e delle misure equivalenti per una delle finalità indicate dall'art. 17 o per finalità simili. L'art. 1, comma 30, della legge n. 197 del 2022 ha introdotto il tetto sui ricavi, in dichiarata attuazione del regolamento e uniformandosi alle sue prescrizioni, anche in punto di delimitazione della platea soggettiva e di durata temporale. Quanto al contributo di solidarietà, l'art. 1, commi da 115 a 119, della legge ha introdotto, per il solo 2023, una misura fiscale equivalente. Per determinare gli extraprofitti da assoggettare a tassazione, la base imponibile è stata individuata negli utili imponibili dell'esercizio fiscale 2022 che eccedono del 10% quelli imponibili medi dei quattro esercizi precedenti; inoltre, il contributo è dovuto se almeno il 75% dei ricavi derivi dalle attività prese in considerazione. L'aliquota è pari al 50% dell'ammontare della quota del reddito complessivo determinato ai fini IRES relativo al periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023. In ogni caso, l'ammontare del contributo non può essere superiore a una quota pari al 25% del valore del patrimonio netto alla data di chiusura

dell'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2022. La legge non prevede una destinazione specifica dei proventi, "il che nello Stato italiano (al pari di altri Stati membri) è imposto dal principio di universalità del bilancio". Il comma 115 ha imposto la misura equivalente non solo ai soggetti che esercitano attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione (gli operatori *upstream* della filiera di fabbricazione e distribuzione dei prodotti derivati dagli idrocarburi) ma anche ai soggetti che si collocano nella fase terminale della filiera, operando nella commercializzazione e distribuzione dei prodotti finiti e dell'energia elettrica con essi generata (gli operatori *downstream*). Oggetto di contestazione "è l'inclusione nella platea dei soggetti gravati dal contributo di solidarietà", da un lato, "dei produttori (anche inframarginali) e rivenditori di energia elettrica, oltre che degli importatori e di coloro che introducono nel territorio dello Stato la medesima energia proveniente da altri Stati dell'Unione" e, dall'altro, "dei distributori, rivenditori di prodotti petroliferi, rivenditori di gas metano e gas naturale, oltre che degli importatori e di coloro che introducono nel territorio dello Stato i medesimi beni provenienti da altri Stati dell'Unione". È vero che, testualmente, il regolamento impone il contributo di solidarietà esclusivamente a imprese e stabili organizzazioni dell'Unione che svolgono attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione, mentre "per gli operatori energetici inframarginali (e non per gli altri) prevede il tetto sui ricavi". È altresì vero che i considerando sembrano avvalorare la separazione "soggettiva" delle misure, "motivandola con la diversità delle pratiche commerciali e del quadro di riferimento dei settori", e sottolineano la "necessità di uno sforzo unitario, e coordinato dell'Unione, al fine di tutelare l'integrità e il funzionamento dell'interconnesso mercato interno dell'energia", evitare gravi distorsioni e mantenere condizioni di parità. Alla stregua di tali rilievi, "si potrebbe ritenere che l'uniformità richiesta sia essenziale al fine di non frammentare il mercato interno e che il regolamento, pertanto, non lasci spazi di manovra agli Stati membri nell'estensione della platea soggettiva delle misure equivalenti al contributo di solidarietà, o quanto meno non consenta la sua estensione ai soggetti da esso presi in considerazione ai fini dell'imposizione del tetto sui ricavi: di qui la possibile incompatibilità, in tutto o in parte, con il regolamento della estensione della platea soggettiva operata dal legislatore italiano". Tuttavia, vi sono "diversi e significativi indici che potrebbero deporre, al contrario, per la riferibilità delle disposizioni nazionali censurate a quelle del diritto dell'Unione". Il regolamento trova la sua base giuridica nell'art. 122, par. 1, TFUE che "non consente al legislatore dell'Unione di adottare misure di armonizzazione. Quest'ultimo non è dunque intervenuto al fine di armonizzare le legislazioni nazionali incidenti sul corretto funzionamento del mercato interno (art. 115 TFUE), né di adottare misure fiscali nell'esercizio della competenza dell'Unione in materia di energia" (art. 194, par. 3, TFUE), ciò che, in entrambi i casi, avrebbe richiesto l'unanimità e la previa consultazione del Parlamento. Il legislatore dell'Unione è intervenuto al fine esclusivo di "affrontare, in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri, una situazione economica emergenziale coinvolgente l'intera eurozona", lasciando intatta la generale competenza degli Stati in materia di imposizione diretta, "che, tuttavia, deve essere esercitata in modo conforme al diritto dell'Unione e, in particolare, in maniera da non ostacolare il raggiungimento del mercato unico" (grande camera, sentenza 12 settembre 2006, in causa C-196/04, Cadbury Schweppes plc). Coerentemente, "il regolamento, pur essendo giustificato dalla necessità di adottare una risposta urgente e coordinata dell'Unione, non sembra pregiudicare la potestà degli Stati membri di adottare misure anche di natura fiscale", prevedendo, sia pure nella sezione dedicata al tetto sui ricavi, la possibilità di mantenere o introdurre misure nazionali di crisi ulteriori nei confronti dei soggetti produttori inframarginali, nonché nei confronti di soggetti della catena energetica diversi da quelli individuati". Il regolamento rappresenta "un esempio di attuazione concreta dei valori solidaristici su cui si fonda l'Unione" (artt. 2 e 3 TUE). Esso ha la finalità ultima di "tutelare le imprese e le famiglie esposte alla crisi energetica". A differenza di altre disposizioni che regolano il mercato energetico e sono rivolte unicamente alle istituzioni UE e agli Stati membri, "il regolamento estende il suo campo di applicazione a imprese private, cittadini e consumatori, con l'obiettivo di alimentare, in una logica redistributiva, le finanze pubbliche degli Stati membri – in particolare di quelli con minore margine di manovra di bilancio – con i sovrapprofitti delle imprese della catena energetica". In base a queste premesse, "l'esigenza di garantire un eccezionale coordinamento impositivo sulla catena energetica per evitare (ulteriori) distorsioni al mercato interno, per quanto rilevante, dovrebbe essere temperata con il principio di solidarietà e con gli altri interessi generali dell'Unione (...), quali la tutela dei consumatori, delle imprese e delle famiglie, la stabilità economica delle finanze pubbliche degli Stati membri e dell'intera eurozona. Del resto, la Corte di giustizia ha sempre riconosciuto agli Stati membri il potere di adottare misure che possano ulteriormente agevolare il

raggiungimento degli scopi stabiliti dal legislatore europeo” (sentenza 11 luglio 2000, in causa C-473/98, *Kemikalieinspektionen*; grande sezione, sentenza 19 novembre 2019, in causa C-609/17, TSN), “a condizione che vengano applicate in maniera non discriminatoria e rispettino il principio di proporzionalità”. In secondo luogo, occorre considerare “le peculiarità del contesto energetico nazionale”. Da un lato, l’Italia è tra gli Stati membri più dipendenti dal gas naturale nel *mix* energetico nazionale, sicché, nel 2022, l’aumento del prezzo di gas ed energia elettrica per i consumatori finali è stato tra i più alti registrati in Europa, nonostante gli interventi nazionali a sostegno di imprese e famiglie. Dall’altro, non vi sono sul territorio italiano attività estrattive di petrolio e nel settore del carbone particolarmente importanti da cui attingere sufficienti risorse per finanziare le misure a tutela di imprese e famiglie ritenute necessarie dall’Unione per far fronte alla crisi. Ne consegue che “la scelta di imporre la misura equivalente ad ulteriori soggetti che pure hanno goduto di extraprofitti congiunturali durante la crisi energetica è legata alle peculiarità del contesto energetico nazionale e risponde alla menzionata finalità ultima del regolamento di finanziare misure nazionali volte a contribuire all’accessibilità economica dell’energia. Alla luce di tali elementi, l’allargamento della platea soggettiva operato dal legislatore nazionale al fine di colpire gli extraprofitti congiunturali potrebbe essere ritenuto, nel contesto economico ed energetico nazionale, una misura equivalente o, comunque, manifestazione della generale competenza degli Stati membri in materia di fiscalità diretta esercitata nel rispetto del principio di solidarietà e delle finalità del regolamento”. Le riferite considerazioni hanno così determinato “la necessità di richiedere alla Corte di giustizia l’interpretazione delle disposizioni del diritto dell’Unione che incidono sulla soluzione” delle questioni di costituzionalità.

8. Le garanzie sostanziali e procedurali del trattenimento di un cittadino di un Paese terzo

La sentenza n. 96 ha rammentato che, per la giurisprudenza della Corte di giustizia UE, la nozione di trattenimento di un cittadino di un paese terzo – che avvenga in forza della direttiva 2008/115/CE, nell’ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33/UE nell’ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento UE 2013/604, che stabilisce criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide – “implica il confinamento dello straniero in un luogo determinato, che lo priva della libertà personale. Tenuto conto della gravità di tale ingerenza nel diritto alla libertà sancito all’art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, una misura di trattenimento può, allora, essere disposta o prorogata solo nel rispetto delle norme generali e astratte che ne fissano le condizioni e le modalità” (grande sezione, sentenza 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid e X*). Ancora, l’art. 15 della direttiva 2008/115/CE deve essere interpretato nel senso che “osta, in primo luogo, a che un cittadino di un paese terzo sia trattenuto per il solo fatto che è oggetto di una decisione di rimpatrio e che non può sovvenire alle proprie necessità; in secondo luogo, a che tale trattenimento abbia luogo senza la previa adozione di una decisione motivata che disponga una siffatta misura e senza che siano state esaminate la sua necessità e proporzionalità; in terzo luogo, alla mancata previsione di un controllo giurisdizionale della legittimità della decisione amministrativa che dispone il trattenimento; in quarto luogo, a che tale stesso trattenimento possa oltrepassare i diciotto mesi ed essere mantenuto anche se il rimpatrio non è più in corso o se non ha avuto luogo un espletamento diligente delle sue modalità” (grande sezione, sentenza 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 e C-925/19, *FMS e altri*).

9. La competenza statale in materia di cittadinanza e i relativi limiti; i contenuti della cittadinanza europea

La sentenza n. 142 ha richiamato l’approccio adottato dalla Corte di giustizia con riguardo ai vincoli imposti in materia di cittadinanza dal diritto dell’Unione europea (artt. 9 TUE e 20 TFUE). In termini generali, la Corte di giustizia ha riconosciuto che “la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro” (sentenza 7 luglio 1992, causa C-369/90, *Micheletti e altri*). Al contempo, ha precisato che “la competenza statale deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell’Unione” (grande sezione, sentenze 29 aprile 2025, causa C-181/23, *Commissione europea contro Repubblica di Malta*; 5 settembre 2023,

causa C-689/21, Udlændinge- og Integrationsministeriet; 18 gennaio 2022, causa C-118/20, JY; 2 marzo 2010, causa C-135/08, Rottmann; e la citata sentenza Micheletti). “In una prima fase, è così pervenuta a censurare discipline statali che determinavano la perdita dello *status civitatis* nei confronti di uno Stato membro e, di riflesso, nei confronti dell’Unione europea. In particolare, ha reputato che le norme sulla cittadinanza contenute nei Trattati fossero ostative a simili discipline, ove queste non consentissero, in nessun momento, un esame individuale delle conseguenze determinate da tale perdita, per gli interessati, sotto il profilo del diritto dell’Unione” (grande sezione, sentenza, 17 marzo 2019, causa C-221/17, Tjebbes e altri; in senso conforme, sentenze Udlændinge- og Integrationsministeriet, JY e Rottmann). “In una seconda fase, recentissima, la Corte di giustizia ha esteso il proprio sindacato anche alle norme attributive della cittadinanza, rilevando che l’esercizio della competenza degli Stati membri in materia di definizione dei requisiti per la concessione della cittadinanza di uno Stato membro non è, alla stregua della loro competenza in materia di definizione delle condizioni di perdita della cittadinanza, illimitato”. In tale prospettiva, ha evidenziato che “la cittadinanza europea si fonda sui valori comuni contenuti nell’articolo 2 TUE e sulla fiducia reciproca che gli Stati membri si accordano quanto al fatto che nessuno di essi eserciti tale competenza in un modo che sia manifestamente incompatibile con la natura stessa della cittadinanza dell’Unione”. I Trattati “identificano il contenuto della cittadinanza europea: nella garanzia ai cittadini e ai loro familiari della libera circolazione, della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento interne; nella facoltà di godere dei diritti politici e nel diritto alla tutela delle autorità diplomatiche e consolari degli altri Stati membri, alle stesse condizioni dei cittadini di questi ultimi”. Sulla base di tali premesse, la Corte di giustizia ha ritenuto che “le norme statali in materia di cittadinanza non debbano essere esercitate in un modo da essere manifestamente incompatibili con la natura stessa della cittadinanza dell’Unione (...). In tal senso, è stato ritenuto in contrasto con il diritto dell’Unione un programma di naturalizzazione che concedeva la cittadinanza a seguito di pagamenti o investimenti effettuati nello Stato membro, in quanto assimilabile a una commercializzazione della concessione dello *status* di cittadino di uno Stato membro e, per estensione, di quella dello *status* di cittadino dell’Unione” (sentenza Commissione europea contro Repubblica di Malta).

10. La parità di trattamento dei cittadini europei che abbiano già avuto accesso al mercato del lavoro

La sentenza n. 31 ha chiarito che il principio di parità di trattamento riconosciuto dall’art. 7, par. 2, del regolamento n. 2011/492/UE opera “a favore del lavoratore cittadino di un Paese membro presente nel territorio di un altro Stato dell’Unione, al cui mercato del lavoro abbia già avuto accesso” (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 6 ottobre 2020, in causa C-181/19, Jobcenter Krefeld).

11. La tutela dei lavoratori in caso di trasferimento di impresa (la summa divisio tra procedure liquidatorie e procedure improntate alla continuità produttiva)

La sentenza n. 99 ha richiamato l’evoluzione normativa e giurisprudenziale in ambito UE relativa alla tutela dei lavoratori in caso di trasferimento di impresa, che ha influenzato la disciplina interna. La materia è stata organicamente ridefinita dalla direttiva 2001/23/CE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese e stabilimenti o di loro parti, che ha fatto seguito alle direttive 77/187/CEE e 98/50/CE. Al fine di tutelare i lavoratori in caso di cambiamento di imprenditore e per assicurare il mantenimento dei loro diritti, l’art. 3, par. 1, prevede il trasferimento al cessionario dei diritti e degli obblighi che risultano per il cedente da un contratto o rapporto di lavoro esistente alla data del trasferimento. L’art. 4, par. 1, esclude che il trasferimento di un’impresa, di uno stabilimento o di una loro parte possa costituire di per sé motivo di licenziamento da parte del cedente o del cessionario. L’art. 5, par. 1, sancisce l’inapplicabilità di tali garanzie ai trasferimenti di imprese, stabilimenti o loro parti nel caso in cui il cedente sia oggetto di una procedura fallimentare o di una procedura di insolvenza analoga aperta in vista della liquidazione dei suoi beni e che si svolgono sotto il controllo di un’autorità pubblica. Il sistema “ha la sua pietra angolare nella *summa divisio* tra procedure liquidatorie e procedure improntate alla continuità dell’attività d’impresa. Tali nozioni devono essere interpretate in stretta correlazione con il diritto dell’Unione europea e con la giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha contribuito a chiarirne latitudine e portata. Già in epoca risalente, la Corte di giustizia ha evidenziato che esiste nello stato attuale dello sviluppo economico,

grande incertezza per quanto riguarda le incidenze, sul mercato del lavoro, dei trasferimenti di imprese in caso di insolvibilità del datore di lavoro e per quel che riguarda i provvedimenti da adottarsi onde tutelare nel miglior modo gli interessi dei lavoratori” (sentenza 7 febbraio 1985, causa C-135/83, H.B.M. Abels). La direttiva 77/187/CEE “non impone agli Stati membri l’obbligo di estendere le norme che essa contiene ai trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti avvenuti nell’ambito di un procedimento fallimentare mirante, sotto il controllo della competente autorità giudiziaria, alla liquidazione dei beni del cedente”. Invero, una procedura “ha come finalità la continuazione dell’attività dell’impresa, quando mira a salvaguardare l’operatività dell’impresa o delle sue unità economicamente redditizie, e tende, invece, alla liquidazione dei beni dell’impresa, quando mira a massimizzare la soddisfazione collettiva dei creditori” (sentenza 3 aprile 2025, causa C-431/23, Wibbra België). Per quanto le due finalità si possano in concreto sovrapporre, “l’obiettivo principale di una procedura che mira al proseguimento dell’attività dell’impresa rimane comunque la salvaguardia dell’impresa interessata” (sentenza 22 giugno 2017, causa C-126/16, Federatie Nederlandse Vakvereniging e altri). “La procedura, per contro, non cessa di essere liquidatoria, nell’ipotesi di prosecuzione dell’attività di impresa, se l’obiettivo principale non è la salvaguardia dell’impresa interessata. Anche nelle procedure liquidatorie, difatti, l’attività di impresa può essere proseguita al fine di prevenire il rischio che l’impresa, lo stabilimento o la parte di impresa o di stabilimento di cui trattasi si svaluti prima che il cessionario rilevi, nell’ambito della procedura fallimentare aperta ai fini della liquidazione dei beni del cedente, una parte del patrimonio e/o delle attività del cedente ritenute redditizie. Tale deroga mira, dunque, a eliminare il grave rischio di un complessivo deterioramento del valore dell’impresa ceduta o delle condizioni di vita e di lavoro della mano d’opera, che sarebbe in contrasto con le finalità del trattato”. La deroga alla continuità del rapporto di lavoro “può trovare giustificazione solo al ricorrere di presupposti tassativi, che trascendono l’interesse meramente individuale dell’impresa insolvente e si raccordano a una procedura, come quella liquidatoria, destinata a bilanciare una pluralità di interessi contrapposti, nell’ambito della vigilanza dell’autorità pubblica competente. Solo in tale ipotesi, al cospetto di interessi generali preminenti e sotto l’egida del controllo dell’autorità pubblica, possono essere sacrificate le garanzie che la legge riconosce al lavoratore”. La sentenza 11 giugno 2009, in causa C-561/07, ha deciso un ricorso della Commissione contro la Repubblica italiana. In quel frangente, si contestava all’Italia di aver escluso, con l’art. 47, commi 5 e 6, della legge n. 428 del 1990, l’applicazione dell’art. 2112 cod. civ. al trasferimento di un’impresa di cui fosse stato accertato lo stato di crisi. I lavoratori avevano così perduto il diritto al riconoscimento dell’anzianità, del trattamento economico e delle qualifiche professionali e il diritto a prestazioni di vecchiaia derivanti dal regime di sicurezza sociale. La Corte ha affermato che la procedura di accertamento della crisi aziendale non tende a un fine analogo a quello perseguito nell’ambito di una procedura di insolvenza, né si trova sotto il controllo di un’autorità pubblica competente. Inoltre, l’art. 5, n. 3, della direttiva 2001/23 autorizza gli Stati membri a prevedere che le condizioni di lavoro possano essere modificate per salvaguardare le opportunità occupazionali garantendo la sopravvivenza dell’impresa, senza tuttavia privare i lavoratori dei loro diritti. Per contro, l’art. 47, comma 5, della legge n. 428 del 1990, nella versione allora vigente, privava puramente e semplicemente i lavoratori, in caso di trasferimento di un’impresa di cui fosse stato accertato lo stato di crisi, delle garanzie previste dagli artt. 3 e 4 della direttiva, non limitandosi a una modifica delle condizioni di lavoro.

12. Gli obblighi sovranazionali e internazionali in materia penale (l’ammissibilità del sindacato della Corte sulla legislazione interna, con effetti riduttivi o espansivi dell’area di rilevanza penale, e la compatibilità degli obblighi di criminalizzazione con il principio di legalità)

Si veda *infra*, in relazione alle sentenze n. 95 e 185, l’analogo voce in *Diritto interno e diritto internazionale*.

13. Il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell’illecito

13.1. Il duplice fondamento costituzionale e sovranazionale

Si veda, in relazione alla sentenza n. 93, l’analogo voce in *La pubblica amministrazione – I principi – Le sanzioni*.

13.2. L'applicabilità alle sanzioni relative ai tributi armonizzati

La sentenza n. **93** ha richiamato la copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sull'applicabilità del principio di proporzionalità alle sanzioni relative ai tributi armonizzati (sentenza 8 maggio 2019, causa C-712/17, En.Sa srl).

14. La presunzione di innocenza nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nel diritto derivato

Il diritto alla presunzione di innocenza è espressamente riconosciuto dall'art. 48, par. 1, CDFUE, "il cui significato e la cui portata – in forza della previsione generale di cui all'art. 52, paragrafo 3, CDFUE – incorporano il livello minimo di tutela previsto dalla corrispondente disposizione della CEDU" (art. 6, par. 2, come interpretato dalla Corte di Strasburgo). A livello di diritto derivato, il principio della presunzione di innocenza ha trovato specifica declinazione nell'art. 4, par. 1, della direttiva 2016/343/UE, secondo il quale "gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che, fino a quando la colpevolezza di un indagato o imputato non sia stata legalmente provata, (...) le decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza non presentino la persona come colpevole"; tale obbligo ha trovato attuazione nell'ordinamento italiano, tra l'altro, con il d.lgs. n. 188 del 2021. Così la sentenza n. **24**.

15. L'esigenza di tutela della retribuzione delle magistrature

La sentenza n. **135** ha evidenziato che l'esigenza di tutela della retribuzione delle magistrature è avvertita a livello eurounitario. In modo molto netto sul punto si è espressa la Corte di giustizia, grande sezione, con la sentenza 25 febbraio 2025, in cause riunite C-146/23 e C-374/23, Sad Rejonowy w Białymstoku, nella quale "non solo si è specificato che nella retribuzione dei giudici devono essere presi in considerazione, oltre allo stipendio ordinario di base, i diversi premi e indennità che essi percepiscono, in particolare a titolo dell'anzianità o delle funzioni loro affidate, ma soprattutto si è escluso che il legislatore possa diminuire in modo stabile quel complessivo trattamento retributivo". Sono possibili deroghe in *peius* del trattamento retributivo dei magistrati ma, affinché siano compatibili con il diritto dell'Unione, devono soddisfare taluni requisiti. La deroga "deve essere necessaria e strettamente proporzionata al conseguimento dell'obiettivo di interesse generale, il che presuppone che essa rimanga eccezionale e temporanea. Nella stessa prospettiva, la Corte di giustizia ha altresì riconosciuto alle autorità amministrative indipendenti una indipendenza funzionale volta a impedire qualsivoglia forma di influenza diretta o indiretta che possa rischiare di incidere sullo svolgimento delle loro attività" (sentenze 2 settembre 2021, causa C-718/18, Commissione europea; 26 luglio 2017, causa C-560/15, Europa way srl e Persidera spa; 28 luglio 2016, causa C-240/15, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni; grande sezione, sentenza 8 aprile 2014, causa C-288/12, Commissione europea).

16. La facoltà degli Stati di restringere le libertà di circolazione e soggiorno per garantire un nesso reale tra il richiedente una prestazione e lo Stato nonché l'equilibrio finanziario del sistema sociale nazionale

La sentenza n. **31** ha richiamato la sentenza della grande sezione della Corte di giustizia 15 luglio 2021, in causa C-709/20, C. G., ove si è precisato che "riconoscere ai cittadini di Stati membri che non beneficino di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38/CE la fruizione di prestazioni di assistenza sociale allo stesso titolo dei cittadini nazionali (...) rischierebbe di consentire a cittadini dell'Unione economicamente inattivi di utilizzare il sistema di protezione sociale dello Stato membro ospitante per finanziare il proprio sostentamento" (sentenza 11 novembre 2014, Dano, C-333/13). Perciò, uno Stato membro ha la possibilità, ai sensi dell'art. 7 della direttiva 2004/38, di negare la concessione di prestazioni di assistenza sociale a cittadini dell'Unione economicamente inattivi che esercitino la libertà di circolazione e che non dispongano delle risorse sufficienti per poter rivendicare il beneficio del diritto di soggiorno. Inoltre, "l'esigenza di garantire l'esistenza di nesso reale tra il richiedente una prestazione e lo Stato, nonché di garantire l'equilibrio finanziario del sistema sociale nazionale costituiscono, in linea di principio, obiettivi legittimi idonei a giustificare restrizioni ai diritti di libera circolazione e di soggiorno previsti dall'art. 21 TFUE" (sentenza 21 luglio 2011, in causa C-503/09, Stewart). Coerentemente, "la

recente raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023, relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva, consente chiaramente agli Stati membri, per l'accesso a prestazioni aventi struttura e funzioni analoghe a quelle del Rdc, il ricorso al criterio selettivo basato sulla residenza protratta, anche in considerazione dell'esigenza di salvaguardare la sostenibilità delle finanze pubbliche, purché la durata del soggiorno legale sia proporzionata". Il considerando n. 22 della raccomandazione precisa che "l'introduzione di criteri non discriminatori per l'accesso a un reddito minimo non pregiudica le eccezioni alla parità di trattamento previste o consentite dal diritto dell'Unione".

17. Le condizioni per l'introduzione negli ordinamenti statali di imposte indirette sul consumo di energia elettrica ulteriori rispetto alle accise (il perseguimento di una finalità specifica)

La sentenza n. 43 ha chiarito che "affinché gli Stati membri possano introdurre, sul consumo di energia elettrica, imposte indirette ulteriori rispetto alle accise occorrono due condizioni, applicabili cumulativamente: 1) le imposte addizionali devono avere una finalità specifica; 2) le imposte addizionali devono rispettare le regole di imposizione dell'Unione applicabili ai fini delle accise o dell'IVA per la determinazione della base imponibile, il calcolo, l'esigibilità e il controllo dell'imposta. In merito, la Corte di giustizia ha precisato che la finalità specifica è una finalità che non sia puramente di bilancio" (sentenze 24 febbraio 2000, Commissione/Francia, C-434/97; 9 marzo 2000, EKW e Wein & Co, C-437/97; 27 febbraio 2014, Transportes Jordi Besora, C-82/12). "Affinché si possa considerare quale imposta che persegua una finalità specifica (...), infatti, un'imposta deve essere volta, di per sé, a garantire la finalità specifica invocata. Ciò si verificherebbe, segnatamente, quando il gettito di tale imposta deve obbligatoriamente essere utilizzato al fine di ridurre i costi ambientali specificamente connessi al consumo di energia elettrica su cui grava l'imposta in parola nonché di promuovere la coesione territoriale e sociale, di modo che sussiste un nesso diretto tra l'uso del gettito derivante dall'imposta e la finalità dell'imposizione in questione" (sentenze 25 luglio 2018, causa C-103/17, La Messer France SAS, già Praxair; 5 marzo 2015, Statoil Fuel & Retail, C-553/13; 27 febbraio 2014, Transportes Jordi Besora, C-82/12). Ciò nondimeno, "un'assegnazione predeterminata del gettito di una tassa rientrando in una semplice modalità di organizzazione interna del bilancio di uno Stato membro, non può, in quanto tale, costituire una condizione sufficiente a siffatto riguardo, poiché ogni Stato membro può decidere di imporre, a prescindere dalla finalità perseguita, l'assegnazione del gettito di un'imposta al finanziamento di determinate spese". D'altra parte, "si può ritenere che un'imposta supplementare gravante sui prodotti sottoposti ad accisa, il cui gettito non è oggetto di una destinazione predeterminata, persegua una finalità specifica (...) solo se tale imposta è concepita, per quanto riguarda la sua struttura, in particolare la materia imponibile o l'aliquota d'imposta, in modo tale da influenzare il comportamento dei contribuenti in un senso che consenta la realizzazione della finalità specifica invocata, ad esempio tassando fortemente i prodotti interessati al fine di scoraggiarne il consumo" (sentenze 14 marzo 2024, causa C-336/22, f6 Cigarettenfabrik GmbH & Co. KG; 22 giugno 2023, Endesa Generación, C-833/21; 27 febbraio 2014, Transportes Jordi Besora, C-82/12).

18. L'incidenza della giurisprudenza europea sull'evoluzione del regime nazionale di tassazione delle sigarette

La sentenza n. 183 ha ricostruito la complessa evoluzione del regime nazionale di tassazione dei tabacchi e delle sigarette, determinata anche dalle indicazioni della giurisprudenza europea. La legge n. 311 del 2004 ha introdotto per la prima volta un prezzo minimo per la vendita delle sigarette. La misura non è passata indenne al vaglio della Corte di giustizia UE (terza sezione, sentenza 24 giugno 2010, causa C-571/08, Commissione europea), che ne ha rilevato il contrasto con l'art. 9, par. 1, della direttiva 95/59/CE. Infatti, una normativa che impone un prezzo minimo è "idonea ad arrecare pregiudizio alle relazioni concorrenziali, impedendo a taluni di questi produttori o importatori di trarre vantaggio da prezzi di costo inferiori per proporre più allettanti prezzi di vendita al minuto". L'obiettivo di tutela della salute pubblica, pur invocabile a giustificazione della disciplina del prezzo minimo, "può essere adeguatamente perseguito mediante l'aumento dell'imposizione fiscale su tali prodotti, dal momento che gli aumenti dei diritti di accisa devono prima o poi tradursi in un aumento dei prezzi di vendita al minuto, senza con ciò compromettere la libertà di determinazione del prezzo". Il legislatore ha dato seguito alla sentenza seguendo una duplice prospettiva, incentrata sul diverso versante dell'imposizione fiscale. In

primo luogo, il d.lgs. n. 48 del 2010 ha soppresso la previsione del prezzo minimo e ha stabilito un diverso criterio di determinazione dell'accisa sulle sigarette, impostato sulla nozione della classe di prezzo più richiesta (*most popular price category*, MPPC). In secondo luogo, il d.l. n. 78 del 2010 ha modificato significativamente la modalità di tassazione delle sigarette, da un lato, lasciando immutata la tassazione per le sigarette di “fascia alta”, ossia vendute a un prezzo pari o superiore a quello della classe di prezzo più richiesta, e, dall'altro, prevedendo per le sigarette di “fascia bassa” la misura fiscale dell'accisa minima disincentivante (pari al 115% dell'accisa applicabile alla classe di prezzo più richiesta). Anche quest'intervento è stato censurato dal giudice europeo, per violazione della direttiva 2011/64/UE, che ha sostituito la precedente. La Corte di giustizia, quinta sezione, con sentenza 9 ottobre 2014, causa C-428/13, Ministero dell'economia e delle finanze e Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, ha precisato che “l'applicazione di soglie d'imposta che variano in funzione delle caratteristiche o del prezzo delle sigarette comporterebbe distorsioni alla concorrenza tra le differenti sigarette e sarebbe quindi contraria all'obiettivo di garantire il corretto funzionamento del mercato interno e condizioni neutre di concorrenza perseguito dalla direttiva 2011/64”. La normativa italiana prevede il prelievo di un'accisa, fissata nella misura del 115% dell'accisa applicabile alla classe di prezzo più richiesta, unicamente sulle sigarette con un prezzo di vendita inferiore a quello delle sigarette della classe di prezzo più richiesta. La direttiva osta a una normativa nazionale che stabilisca non un'accisa minima identica per tutte le sigarette, bensì un'accisa minima sulle sole sigarette con un prezzo di vendita al pubblico inferiore a quello delle sigarette della classe di prezzo più richiesta. Il d.lgs. n. 188 del 2014 ha così introdotto una diversa configurazione della struttura dell'imposizione, imperniata sulla previsione di un onere fiscale minimo (OFM), inizialmente determinato nella misura fissa di 170 euro per chilogrammo convenzionale, cioè ogni 1000 sigarette. In seguito, sono intervenute le leggi nn. 145 del 2018, 160 del 2019, 197 del 2022 e 213 del 2023 che, pur confermando l'OFM, ne hanno modificato la modalità di calcolo. L'OFM non è più stabilito in misura fissa dal legislatore, ma risulta indicizzato, in quanto è divenuto una percentuale, inizialmente pari al 95,22 (poi via via innalzata al 96,22 dal 2019, al 98,10 dal 2023, al 98,70 dal 2024 e al 98,80 dal 2025), della somma dell'accisa globale e dell'IVA, calcolata con riferimento al prezzo medio ponderato (“PMP-sigarette”). In tal modo, si è compiuto il passaggio “da un sistema di calcolo dell'OFM fondato su una scelta numerica del legislatore a una metodologia basata su un aggiornamento automatico”, che si rapporta al “PMP-sigarette”. Quest'ultimo viene determinato annualmente entro il primo marzo dell'anno solare successivo, sulla base del rapporto, espresso in euro con troncamento dei decimali, tra il valore totale, calcolato con riferimento al prezzo di vendita comprensivo di tutte le imposte, delle sigarette immesse in consumo nell'anno solare precedente e la quantità totale delle medesime sigarette. La legge n. 197 del 2022 ha modificato e aumentato l'importo dell'accisa specifica, determinato, per il 2023, in 28 euro per 1.000 sigarette, per il 2024 in 28,20 euro per 1.000 sigarette e, dal 2025, in 28,70 euro per 1.000 sigarette. L'accisa *ad valorem* è stata definita come un importo risultante dall'applicazione dell'aliquota di base al prezzo di vendita al pubblico. È dunque rimasta la nozione di accisa globale, quale somma delle due componenti, fissa e proporzionale, richiamata nel meccanismo di determinazione dell'OFM. Lo *ius variandi* è stato previsto esclusivamente per il calcolo dell'accisa specifica, ma non per la determinazione dell'OFM, che continua a dipendere da un'alta percentuale, stabilita di volta dal legislatore, sostanzialmente rapportata al “PMP-sigarette”.

19. I giochi d'azzardo accessibili online

Si veda, in relazione alla sentenza n. 104, la voce *La ludopatia quale patologia comportamentale in I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute*.

20. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell'Unione europea

20.1. La (illegittima) previsione della residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, al momento della domanda e per tutta la durata del beneficio, in modo continuativo, quale requisito per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione (norme della Provincia autonoma di Trento)

La sentenza n. 1 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., degli artt. 5, comma 2-*bis*, e 3, comma 2-*bis*, della legge della Provincia autonoma di

Trento n. 15 del 2005 (introdotti dalla legge provinciale n. 5 del 2019), nella parte in cui richiedevano, per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione, la residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo. La Corte ha riconosciuto sia "il tono costituzionale delle questioni", sia "le specificità della vicenda controversa, che si innesta su un giudizio antidiscriminatorio", sicché "una pronuncia destinata a produrre effetti *erga omnes* rimuove in radice la discriminazione", in quanto incide sulla stessa disciplina che l'ha determinata (sentenza n. 15 del 2024). Al principio di uguaglianza, che ha valore fondante nel disegno costituzionale, si raccorda la parità di trattamento tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini nazionali, sancita dall'art. 11, par. 1, della direttiva 2003/109/CE per "le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale" (lett. d) e per "l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio" (lett. f). Il giudizio incidentale si è dimostrato particolarmente proficuo "in ragione delle divergenze sull'efficacia diretta della normativa europea", emerse nei diversi gradi di giudizio (sentenza n. 181 del 2024); inoltre, "una pronuncia di incostituzionalità, nel caducare un requisito che ha valenza generale, consente di porre rimedio alle incongruenze di una disciplina che per tutti, cittadini e stranieri, prescrive il requisito della residenza decennale", scongiurando "il rischio delle discriminazioni a rovescio, che una disapplicazione, circoscritta ai soggiornanti di lungo periodo tutelati dalla direttiva 2003/109/CE, non mancherebbe di generare a danno degli altri beneficiari". Il requisito di legge, censurato nella sua valenza generale, non ha superato lo scrutinio. Innanzitutto, non rinveniva "alcuna giustificazione persuasiva nell'esigenza di coordinamento con la disciplina del reddito di cittadinanza", che "persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale e differisce dalle misure assistenziali dirette a soddisfare un bisogno primario della persona" (sentenze nn. 54 del 2024 e 19 del 2022). La diversità tra le provvidenze "non giustifica la scelta del legislatore provinciale di trasporre all'una i criteri valevoli per l'altra e di armonizzare le discipline mediante un'equiparazione indebita delle condizioni di accesso". Inoltre, "la residenza pregressa, riferita all'intero territorio nazionale, neppure rispecchia un significativo radicamento nel territorio dell'ente deputato al riconoscimento della prestazione e non corrobora alcuna prognosi di stanzialità" (sentenze nn. 67 del 2024 e 44 del 2020). "Né la ragionevolezza del requisito è avvalorata dalla sua applicabilità indistinta a cittadini e stranieri". La disciplina restrittiva "non solo non è suffragata da una valida ragione giustificatrice, ma si rivela manifestamente irragionevole, in quanto disconosce ogni rilievo allo stato di bisogno e assurge a parametro esclusivo e dirimente, nella rigidità della preclusione che racchiude" (sentenza n. 77 del 2023), "determinando una ingiustificata diversità di trattamento tra persone che si trovano nelle medesime condizioni di fragilità" (sentenza n. 147 del 2024). "Si nega così in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica" e, "nell'aggiungere un ulteriore e irragionevole ostacolo al disagio economico e sociale, si tradisce il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona". L'intrinseca irragionevolezza "si coglie anche da una diversa angolazione. I criteri limitativi muovono dalla premessa, contraddetta dalla realtà empirica, che il bisogno abitativo sia più pressante solo perché più lunga è la permanenza sul territorio nazionale e si attenui e meriti minor tutela a fronte di una presenza discontinua. Così congegnato, il criterio selettivo pregiudica proprio chi sia costretto a trasferirsi di frequente, per le precarie condizioni di vita, e perciò si trovi in uno stato di più grave disagio". È fondata anche la censura inerente alla discriminazione indiretta a scapito dei soggiornanti di lungo periodo, i quali, pur potendo vantare la permanenza quinquennale, necessaria per conseguire il relativo permesso di soggiorno UE, più difficilmente cumulano i dieci anni di residenza richiesti dalla norma censurata. "Su questa platea di beneficiari (...) più accentuata, dunque, è l'incidenza lesiva del requisito". Ne discende la violazione della parità di trattamento che l'art. 11, par. 1, della direttiva 2003/109/CE prescrive, con pienezza ed effettività di garanzie, con riguardo alle provvidenze dei sussidi per il canone. "Il requisito della residenza prolungata sul territorio nazionale, in ultima analisi, si dimostra irragionevole e sproporzionato per tutti coloro, cittadini o stranieri, cui si applica".

20.2. La (illegittima) previsione della confisca obbligatoria, diretta e per equivalente, dei beni utilizzati per commettere un reato societario

Si veda, in relazione alla sentenza n. 7, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene*.

20.3. L'illegittimo divieto di realizzare nuovi impianti di energia rinnovabile per 18 mesi, nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee (norme della Regione Sardegna)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 28, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna*.

20.4. La (illegittima) previsione di un'addizionale provinciale (poi abrogata) all'accisa sull'energia elettrica

La sentenza n. 43 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., dell'art. 6, commi 1, lett. c), e 2, del d.l. n. 511 del 1988 che imponeva un'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica. La Corte di giustizia dell'Unione europea, con sentenza 11 aprile 2024, in causa C-316/22, Gabel industria tessile spa e Canavesi spa, ha ribadito che l'art. 288, terzo comma, TFUE deve essere interpretato nel senso che “osta a che un giudice nazionale disapplichi in una controversia tra privati una norma nazionale che istituisce un'imposta indiretta contraria ad una disposizione chiara precisa e incondizionata di una direttiva non trasposta o non correttamente trasposta”. Il giudice civile, pertanto, “constatata la preclusione della strada della non applicazione, dovrebbe sempre rigettare la domanda di ripetizione di indebito proposta dal cliente nei confronti del fornitore (...) basata sulla contrarietà dell'imposta alla direttiva”. Proprio per ovviare a tali situazioni, la Corte del Lussemburgo ha ammesso che il cliente del servizio di fornitura elettrica possa “esercitare un'azione diretta nei confronti dello Stato” non solo nel caso di impossibilità di fatto ma “anche nel caso di impossibilità giuridica di agire contro il fornitore”. Ciò posto, la norma censurata era stata introdotta dall'art. 5 del d.lgs. n. 26 del 2007, attuativo della direttiva 2003/96/CE, che sottoponeva anche l'energia elettrica ad accisa armonizzata, prevedendo che rientrasse tra i beni che potevano “formare oggetto di altre imposizioni indirette aventi finalità specifiche”. La direttiva 2008/118/CE applicabile *ratione temporis* al giudizio *a quo* prevedeva che gli Stati membri potessero applicare ai prodotti già sottoposti ad accise altre imposte indirette aventi finalità specifiche, purché conformi alle norme europee in materia di accise o imposta sul valore aggiunto, relative alla determinazione della base imponibile, all'esigibilità e al controllo dell'imposta. Quindi, secondo la Corte di giustizia (terza sezione, sentenza 5 marzo 2015, causa C-553/13, Tallinna Ettevõtlusamet), dalla lettura congiunta dei paragrafi 1 e 2 della direttiva 2008/118/CE discende che i prodotti sottoposti ad accisa possono essere oggetto di un'imposizione indiretta diversa dall'accisa se, da un lato, il prelievo ha finalità specifiche che non possono consistere nel perseguimento di obiettivi di bilancio e se, dall'altro, rispetta le regole d'imposizione europee. Secondo la giurisprudenza sovranazionale, “un'imposta supplementare gravante sui prodotti soggetti ad accisa, il cui gettito non è oggetto di una destinazione predeterminata”, persegue una finalità specifica se è concepita “per quanto riguarda la sua struttura, in particolare la materia imponibile o l'aliquota d'imposta, in modo tale da influenzare il comportamento dei contribuenti in un senso che consenta la realizzazione della finalità specifica invocata”. Il censurato art. 6, comma 1, lett. c), del d.l. n. 511 del 1988 “prevede solo una generica destinazione del gettito dell'addizionale provinciale in favore delle province”, in conformità al preambolo ove si afferma che le misure impositive recate sono rivolte ad assicurare agli enti regionali e locali “l'assolvimento dei compiti istituzionali”. Tale conclusione ha trovato pieno conforto anche nella giurisprudenza di legittimità. La finalità dell'addizionale *de qua*, pertanto, non si distingue dal perseguimento di generiche esigenze di bilancio, né può ravvisarsi un nesso diretto tra la destinazione dell'addizionale e la finalità delle accise sull'energia elettrica, che mirano a consentire la riduzione dei costi ambientali specificamente connessi al consumo di energia. Pertanto, l'addizionale non rispettava il requisito della finalità specifica richiesto dalla normativa europea per l'istituzione di un'imposta indiretta diversa dall'accisa.

20.5. La (illegittima) previsione della confisca delle cose costituenti oggetto della violazione dell'IVA all'importazione, se l'obbligato provvede al pagamento integrale dell'importo evaso, degli accessori, comprensivi degli interessi, e della sanzione pecuniaria

Si veda, in relazione alla sentenza n. 93, l'analoga voce in *I tributi – L'IVA all'importazione*.

20.6. L'illegittimo divieto, presidiato da sanzione amministrativa pecuniaria, di mera messa a disposizione, presso qualsiasi esercizio pubblico, di apparecchiature che consentano di giocare sulle piattaforme online

Si veda, in relazione alla sentenza n. 104, l'analoga voce in *I rapporti economici – L'iniziativa economica*.

20.7. Norme della Regione Sardegna in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili

20.7.1. La (illegittima) previsione della modifica irreversibile dello stato dei luoghi quale unico limite all'applicabilità retroattiva della nuova disciplina anche ai procedimenti autorizzatori già conclusi

Si veda, in relazione alla sentenza n. 184, l'analoga voce in *Principi fondamentali – Il legittimo affidamento*.

20.7.2. L'illegittimo divieto di realizzare impianti ricadenti nelle aree qualificate come non idonee

Si veda, in relazione alla sentenza n. 184, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna*.

20.7.3. L'illegittimo divieto di realizzare impianti e accumuli FER oggetto di procedura autorizzativa e di valutazione ambientale pendente nonché di dare corso alle istanze presentate anteriormente alla nuova disciplina, ove con essa contrastanti

Si veda, in relazione alla sentenza n. 184, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna*.

20.7.4. La (illegittima) previsione dell'inefficacia dei provvedimenti autorizzatori e dei titoli abilitativi già emanati in relazione a impianti ricadenti nelle aree non idonee

Si veda, in relazione alla sentenza n. 184, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna*.

20.7.5. L'(illegittima) introduzione di diverse tipologie di limiti all'attività di repowering e revamping

Si veda, in relazione alla sentenza n. 184, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna*.

21. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell'Unione europea

21.1. La subordinazione dell'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni alla presentazione, salvo formale rifiuto, di un documento attestante, alternativamente, l'avvenuta vaccinazione anti-HPV, l'avvio del programma di somministrazione, il rifiuto di essa o l'espletamento del colloquio informativo (norme della Regione Puglia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 48, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Norme generali sull'istruzione*.

21.2. La disciplina, di derivazione sovranazionale, dell'approvvigionamento delle materie prime critiche strategiche

La sentenza n. 136 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Sardegna in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. – di numerose disposizioni del d.l. n. 84 del 2024 (artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2;

6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6; 15, comma 1, lett. b) riguardanti il procedimento di riconoscimento del carattere strategico di un progetto di estrazione, trasformazione o riciclaggio di materie prime critiche strategiche, le procedure di autorizzazione dei progetti riconosciuti strategici, le modalità di avvio delle attività di ricerca delle materie e le modalità di approvazione degli strumenti di pianificazione e programmazione. Secondo la ricorrente, il regolamento n. 2024/1252/UE, attuato dal decreto, si limiterebbe a prevedere un punto unico di contatto deputato a facilitare e coordinare le procedure autorizzatorie nel rispetto del diritto nazionale e comunitario e di tutte le autorità interessate a livello locale, regionale o nazionale, senza imporre l'istituzione a livello nazionale di un unico punto di contatto. Invero, ai sensi dell'art. 9 del regolamento, entro il 24 febbraio 2025, gli Stati membri istituiscono o designano una o più autorità quali punti di contatto unici; qualora uno Stato membro istituisca uno o più punti di contatto unici, esso garantisce che vi sia un solo punto di contatto unico per livello amministrativo pertinente e per fase della catena del valore delle materie prime critiche. Il regolamento lascia liberi gli Stati membri di decidere se istituire uno o più punti unici di contatto, se istituire i punti unici di contatto a livello locale, regionale o nazionale o a qualsiasi altro livello amministrativo pertinente, e, anche, se individuare o meno nel punto unico di contatto un'autorità che prende decisioni di autorizzazione. Pertanto, laddove, ai fini del rilascio dei titoli autorizzatori per la realizzazione dei progetti strategici, il decreto ha istituito il punto unico di contatto presso la competente direzione generale del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, ha effettuato una scelta compatibile con il sistema costituzionale, rispettosa del regolamento e ispirata a una logica di sussidiarietà, in relazione alla segnalata necessità di assicurare un'attuazione unitaria della disciplina.

21.3. Il criterio della prevalenza dell'inidoneità laddove un progetto relativo a impianti da fonti energetiche rinnovabili ricada in parte nelle aree idonee e in parte nelle aree non idonee (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. 184 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge della Regione Sardegna n. 20 del 2024, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 16-septies della direttiva 2018/2001/UE, in quanto prevede che, laddove un progetto relativo a impianti da fonti energetiche rinnovabili ricada in parte nelle aree idonee e in parte nelle aree non idonee, prevale la non idoneità. La sentenza n. 134 del 2025 ha già chiarito che “la qualifica di non idoneità di un'area non corrisponde al divieto di installazione, bensì equivale a indicare un'area in cui l'installazione dell'impianto può essere egualmente autorizzata ancorché sulla base di una idonea istruttoria e di una motivazione rafforzata”. L'art. 1, comma 2, lett. b), del d.m. 21 giugno 2024, definisce come non idonei “aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010”. Tale rinvio alle precedenti linee guida sta a significare che “la decisione definitiva in merito alla realizzazione degli impianti FER, nelle aree indicate come non idonee, va assunta, in ogni caso, all'esito del singolo procedimento di autorizzazione concernente lo specifico progetto di impianto, all'interno del quale si potrebbero comunque evidenziare ragioni a favore della sua realizzazione”. Nel caso di specie, la disposizione impugnata deve intendersi nel senso che “la circostanza che un impianto insista anche su un'area dichiarata non idonea non rappresenta un impedimento assoluto alla realizzazione delle fonti rinnovabili quanto, piuttosto, l'impossibilità di accedere alla procedura autorizzatoria semplificata. Ai sensi della richiamata normativa statale, infatti, la decisione definitiva in merito alla realizzazione degli impianti FER va assunta all'esito del singolo procedimento di autorizzazione concernente lo specifico progetto di impianto. In quella sede, pertanto, dovranno tenersi in debita considerazione le esigenze di massima tutela del paesaggio e delle aree naturalistiche protette che giustifichino il procedimento autorizzatorio non semplificato. Questo consente altresì di valutare il rapporto tra le due aree in concreto e di bilanciare compiutamente la protezione della natura e la tutela dell'ambiente mediante la riduzione delle fonti di energia inquinanti”.

Sezione II

Diritto interno e sistema CEDU

1. L'obbligo del legislatore di rispettare le garanzie convenzionali e della Corte costituzionale di rilevare e sanzionare eventuali violazioni, indipendentemente da un previo specifico pronunciamento della Corte di Strasburgo

La sentenza n. 33 ha precisato che la mancanza di un intervento della Corte di Strasburgo non impedisce alla Corte costituzionale di valutare la violazione di una garanzia convenzionale nel coordinamento con la pertinente norma costituzionale. L'art. 117, primo comma, Cost. "comporta l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare le norme della CEDU, ferma restando la verifica di compatibilità con le norme della Costituzione" (sentenze nn. 349 e 348 del 2007). D'altro canto, "la peculiarità della CEDU, rappresentata dalla istituzione di un sistema di tutela uniforme dei diritti fondamentali (...) affidato alla Corte di Strasburgo, implica il rispetto delle interpretazioni offerte dalla Corte EDU, ma non vincola ad attendere un preciso pronunciamento rispetto a una specifica vicenda, per poter accertare la violazione delle norme convenzionali (sentenza n. 10 del 2024). Questo tanto più va ribadito a fronte di diritti convenzionali, come quello dell'art. 8 CEDU, la cui tutela – in base alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo – presuppone, in capo agli Stati contraenti, obblighi non solo negativi, ma anche positivi" (sentenze 27 maggio 2021, Jessica Marchi contro Italia; 21 luglio 2015, Oliari contro Italia; 20 gennaio 2015, Gözümlü contro Turchia; 4 ottobre 2012, Harroudj contro Francia; 16 dicembre 2010, A, B e C contro Irlanda; 28 maggio 1985, Abdulaziz, Cabales e Balkandali contro Regno Unito). Dunque, "nell'osservanza delle coordinate ermeneutiche offerte dalla Corte EDU e nel raccordo con i principi costituzionali", spetta alla Corte costituzionale "intervenire per garantire tutela ai diritti previsti dalla Convenzione. Ciò in conformità, peraltro, al principio generale di sussidiarietà, di cui al preambolo della Convenzione come modificato a seguito dell'entrata in vigore del Protocollo XV, in virtù del quale spetta agli Stati contraenti il compito di garantire, all'interno dei rispettivi ordinamenti, i diritti e le libertà convenzionali, interpretandone la portata normativa in armonia con i propri principi costituzionali". La Corte italiana, "nel procedere a una interpretazione integrata delle garanzie convenzionali e delle corrispondenti tutele costituzionali, contribuisce, al contempo, alla definizione di standard comuni di protezione a livello europeo". Simile intervento è coerente con l'art. 53 CEDU secondo cui nessuna norma convenzionale può essere interpretata "in modo da limitare o pregiudicare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte contraente o in base a ogni altro accordo al quale essa partecipi". I Paesi contraenti possono rafforzare la tutela dei diritti e delle libertà in coordinamento con le disposizioni della Convenzione (sentenze 17 gennaio 2017, A.H. contro Russia; 22 gennaio 2008, E.B. contro Francia).

2. Le garanzie convenzionali relative al trattenimento dello straniero

La sentenza n. 96 ha affermato che la disciplina del trattenimento dello straniero è "soggetta alle garanzie convenzionali relative alla privazione della libertà personale di cui all'art. 5 CEDU e agli altri diritti convenzionali che possano essere incisi nel corso del trattenimento, compreso il diritto a un ricorso effettivo di cui all'art. 13". La Corte EDU, grande camera, sentenza 15 dicembre 2016, Khlaifia contro Italia, in relazione al trattenimento presso centri di primo soccorso e *hotspot*, ha ravvisato "la violazione degli artt. 5, paragrafi 1, 2 e 4, e 13 CEDU in combinato disposto con l'art. 3 (...), in relazione ai profili di legalità della detenzione amministrativa e (...) per l'assenza nell'ordinamento italiano di un ricorso giurisdizionale attivabile dai migranti avverso le condizioni di accoglienza. La Corte di Strasburgo ha sottolineato che nel caso di una privazione di libertà è particolarmente importante soddisfare il principio generale della certezza del diritto. Di conseguenza, è essenziale che le condizioni di privazione della libertà in virtù del diritto interno siano definite chiaramente e che la legge stessa sia prevedibile nella sua applicazione, in modo da soddisfare il criterio di legittimità stabilito dalla CEDU, che esige che ogni legge sia sufficientemente precisa per permettere al cittadino – che eventualmente potrà avvalersi di una adeguata consulenza – di prevedere, a un livello ragionevole nelle circostanze della causa, le conseguenze che possono derivare da un determinato atto. Nella risoluzione finale relativa all'esecuzione della sentenza, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha preso atto delle informazioni fornite dal

Governo italiano, che ha individuato, quali rimedi giurisdizionali disponibili per le persone trattenute in via amministrativa che abbiano subito la violazione dei loro diritti, il procedimento d'urgenza *ex art. 700 cod. proc. civ.* e l'azione risarcitoria *ex art. 2043 del codice civile*, concludendo con un pressante invito alle autorità italiane a che il quadro legale di riferimento sia applicato nel pieno e rigoroso rispetto delle garanzie convenzionali. Da ultimo, la stessa Corte EDU, grande camera, con la sentenza resa nella causa Mansouri, ha dichiarato in parte irricevibile e in parte manifestamente infondato il ricorso proposto da un cittadino tunisino destinatario di un respingimento ai sensi dell'art. 10, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, che aveva censurato la legittimità e le condizioni di trattenimento a bordo di una nave, per violazione degli artt. 3, 5 e 13 CEDU. La Corte di Strasburgo ha dichiarato inammissibile il ricorso in relazione all'art. 5, paragrafi 1, 2 e 4, CEDU, per mancato esaurimento dei rimedi interni in quanto il ricorrente non aveva sollevato in sede nazionale la questione della privazione della libertà, non avendo avviato un'azione risarcitoria o cautelare, così come eccepito dal Governo italiano sulla scorta dell'art. 2043 cod. civ. e dell'art. 700 cod. proc. civ., in questo modo precludendo ai giudici nazionali l'opportunità di vagliare l'interpretazione e l'applicazione delle norme rilevanti, sia sotto il profilo delle garanzie convenzionali sia, ove pertinenti, per i profili attratti dalla disciplina dell'Unione europea".

3. L'ammissibilità di trattamenti differenziati in base al sesso (anche in materia penale), purché giustificati da ragioni consistenti

La sentenza n. 52 ha richiamato l'orientamento della Corte EDU secondo cui, in linea di principio, solo ragioni assai consistenti "possono giustificare differenze di trattamento basate sul sesso nel godimento di diritti rientranti nell'ambito di applicazione di una norma della Convenzione o dei suoi protocolli", fermo restando che "assunti generali sul ruolo femminile o attitudini sociali prevalenti in un Paese specifico non possono essere considerati, di per sé, una giustificazione sufficiente per trattamenti differenziati" (sentenza Beeler contro Svizzera). "Ciò vale anche allorché il trattamento differenziato concerne diritti (...) che abbiano natura addizionale, in quanto il loro riconoscimento nel caso concreto non costituisca un obbligo a carico dello Stato parte". La Corte EDU ha sovente ritenuto incompatibili con gli artt. 8 e 14 CEDU normative nazionali che prevedevano trattamenti più favorevoli per le donne rispetto agli uomini (sentenze Beeler contro Svizzera, e, con riferimento ai benefici penitenziari, Ēcis contro Lettonia, peraltro con la precisazione che, "in linea di principio, talune divergenze di trattamento tra detenuti uomini e donne possono essere giustificate); ovvero che – in materia giuslavoristica – privilegiavano le madri rispetto ai padri (sentenza Konstantin Markin contro Russia). Tuttavia, nel caso significativo riguardante la previsione dell'ergastolo, nella Federazione Russa, per i soli i condannati uomini di età compresa tra i 18 e i 65 anni, la grande camera – muovendo dal riconoscimento a ciascuno Stato di un ampio margine di apprezzamento nella definizione della propria politica in materia sanzionatoria penale – "ha ritenuto giustificata la disparità di trattamento così creata tra condannati uomini e donne". La Corte ha posto l'accento "sull'esistenza di vari strumenti di diritto internazionale che riconoscono lo speciale bisogno di tutela della donna detenuta in relazione alla gravidanza e alla maternità" (sentenza Khamtokhu e Aksenchik contro Russia); "sui dati statistici che indicavano come anche nella Federazione Russa le condannate donne costituissero solo un'esigua porzione della popolazione complessiva dei detenuti"; "sull'inesistenza di un obbligo deducibile dalla Convenzione di abolire interamente l'ergastolo". Quest'ultima constatazione rendeva difficile "criticare il legislatore russo per avere stabilito (...) l'esenzione dall'ergastolo di una determinata categoria di condannati, nell'ambito di una fase ancora transizionale della legislazione penale (...) che però si muoveva nella direzione di un sicuro progresso verso la più piena attuazione delle garanzie convenzionali". Il cammino verso un'espansione dei diritti procede in modo graduale: ciò "impone di tollerare situazioni di – transitoria – ineguale distribuzione di nuovi benefici, sempre che nessun gruppo sia privato del livello minimo di tutela convenzionalmente garantito. In ogni caso, non si potrebbe rimproverare uno Stato per non avere garantito subito a tutti i consociati i nuovi e più elevati livelli di tutela".

4. L'autonomia del concetto convenzionale di pena (l'irrilevanza della qualificazione interna della sanzione come amministrativa)

La sentenza n. 101 ha sottolineato che le garanzie apprestate dall'art. 25, secondo comma, Cost. con riguardo a tutte le misure contraddistinte da un carattere punitivo (sentenza n. 196 del 2010) sono

inscindibilmente connesse con l'art. 7 CEDU. In proposito, è “ininfluente che la sanzione sia qualificata come amministrativa dall'ordinamento interno e che non sia irrogata all'esito di un procedimento penale, in quanto subordinare il carattere penale di una misura, nell'ambito della Convenzione, al fatto che l'individuo abbia commesso un atto qualificato come reato dal diritto interno e sia stato condannato per questo reato da un giudice penale si scontrerebbe con l'autonomia del concetto di pena” (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenze 28 giugno 2018, GIEM srl e altri contro Italia, e 9 febbraio 1995, Welch e altri contro Regno Unito). “Quando la misura non sia imposta in seguito alla condanna per un reato, occorre avere riguardo ad altri aspetti, che toccano la natura e il fine della misura in questione; la sua qualificazione ai sensi del diritto interno; le procedure coinvolte nell'emissione e nell'attuazione della misura; e la sua gravità” (sentenze 19 dicembre 2024, Episcopo e Bassani contro Italia, e 10 luglio 2012, Del Rio Prada contro Spagna). In una valutazione complessiva e coerente, “il fine generale di prevenzione di per sé non esclude il carattere punitivo” (sentenza 13 febbraio 2025, Garofalo e altri contro Italia) e, “d'altro canto, anche misure non penali di carattere preventivo sono foriere di un impatto ragguardevole sulla sfera giuridica dell'interessato” (sentenza 8 ottobre 2019, Balsamo contro San Marino). Ai medesimi criteri si ispira, nella qualificazione delle sanzioni, anche la Corte costituzionale (sentenza n. 276 del 2016), compiendo un vaglio sinergico di tutti gli elementi significativi.

5. La dilatazione giurisprudenziale dei confini esterni del principio di irretroattività in materia penale (le disposizioni processuali con carattere sostanzialmente afflittivo)

A partire dalle sentenze della Corte EDU, grande camera, 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia e 21 ottobre 2013, Del Rio Prada contro Spagna, si è affermata una linea interpretativa dell'art. 7 CEDU secondo cui “i confini esterni del principio di irretroattività in materia penale devono essere estesi alle disposizioni processuali che mostrino di avere un carattere sostanzialmente afflittivo perché intimamente correlate alla natura e all'entità della pena da irrogare in concreto, e non semplicemente alle misure riguardanti l'esecuzione o l'applicazione di quest'ultima”. Così la sentenza n. 8.

6. L'ampia portata (non solo endoprocessuale ma estesa ai procedimenti successivi e paralleli) della garanzia convenzionale della presunzione di innocenza della persona in relazione a un fatto addebitato ma non ancora definitivamente accertato a suo carico

La sentenza n. 24 ha precisato che “la presunzione di innocenza fondata sull'art. 6, paragrafo 2, CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, assume un più ampio rilievo rispetto al parametro nazionale, presentando una portata non strettamente endoprocessuale” (sentenza n. 182 del 2021; Corte EDU, grande camera, 12 luglio 2013, Allen contro Regno Unito). Da una parte, “la presunzione di innocenza costituisce una garanzia procedurale destinata ad operare nel contesto di un processo penale, producendo effetti sul piano dell'onere della prova, sulla operatività delle presunzioni legali di fatto e di diritto, sull'applicabilità del privilegio contro l'autoincriminazione, nonché in ordine alla pubblicità preprocessuale e alle espressioni premature, da parte della Corte processuale o di altri funzionari pubblici, della colpevolezza di un imputato. Dall'altra, la presunzione di innocenza, in linea con la necessità di assicurare che il diritto garantito dall'art. 6, paragrafo 2, CEDU sia pratico e effettivo, estende i suoi effetti al di fuori del processo penale ed opera nel tempo successivo alla sua conclusione o interruzione, non in funzione di apprestare garanzie procedurali all'imputato, ma allo scopo di proteggere le persone che sono state assolte da un'accusa penale, o nei confronti delle quali è stato interrotto un procedimento penale, dall'essere trattate dai pubblici ufficiali e dalle autorità come se fossero di fatto colpevoli del reato contestato”. La tutela garantita dall'art. 6, par. 2, CEDU “si estende, dunque, oltre lo specifico procedimento penale nel quale si controverte della possibile responsabilità penale dell'imputato. In particolare, secondo la costante giurisprudenza della Corte EDU, essa si estende non solo ai procedimenti giudiziari successivi, ma anche a quelli paralleli nei quali il fatto di reato addebitato alla persona, ma non ancora definitivamente accertato a suo carico, possa assumere una qualche rilevanza”: ad esempio, al procedimento di revoca della sospensione condizionale della pena (sentenze 3 ottobre 2002, Böhmer contro Germania; 12 novembre 2015, El Kaada contro Germania); al procedimento penale in cui debba valutarsi l'integrazione di una circostanza aggravante (sentenze 19 giugno 2012, Hajnal contro Serbia; 14 marzo 2019, Kangars contro Lettonia); al procedimento in cui si debba decidere sulla proroga della custodia cautelare in carcere (sentenza 31 ottobre 2013, Perica Oreb contro Croazia).

7. La libertà di autodeterminazione e le scelte relative alla genitorialità

Si veda, in relazione alla sentenza n. **33**, la voce *Le scelte orientate alla costituzione di vincoli genitoriali e la primaria considerazione dell'interesse del potenziale figlio* in *Principi fondamentali – La libertà di autodeterminazione*.

8. Il limite, costituzionale e convenzionale, della proporzionalità di ogni limitazione del diritto di proprietà

Si veda, in relazione alla sentenza n. **7**, l'analoga voce in *I rapporti economici – La proprietà*.

9. La solida sinergia e la reciproca integrazione tra principi costituzionali e convenzionali nel sindacato sulle leggi incidenti su giudizi in corso (le eccezioni, giustificate da motivi imperativi di interesse pubblico, al divieto di ingerenza legislativa nell'attività giurisdizionale e l'insufficienza di mere considerazioni finanziarie)

Relativamente al sindacato di costituzionalità delle leggi incidenti su giudizi in corso, la sentenza n. **44** ha sottolineato “il rilievo assunto dalla giurisprudenza della Corte EDU e la costruzione di una solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU, che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali” (sentenze nn. 77 e 4 del 2024, 145 del 2022), “al fine di massimizzarne l'espansione in un rapporto di integrazione reciproca”. La Corte EDU ha ripetutamente riconosciuto che, “benché non sia precluso al legislatore di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi in vigore, il principio dello Stato di diritto e la nozione di equo processo sanciti dall'articolo 6 precludono, salvo che per motivi imperativi di interesse pubblico, l'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia finalizzata a influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia” (sentenza 30 gennaio 2020, Cicero e altri contro Italia). Quanto ai motivi di interesse generale, la Corte EDU “esclude che le sole ragioni finanziarie possano essere, in principio, sufficienti a giustificare un intervento legislativo incidente sui giudizi in corso” (sentenze 9 gennaio 2025, Zafferani e altri contro San Marino; grande camera, 3 novembre 2022, Vegotex International S.A. contro Belgio). La medesima Corte ammette, invece, che, “in circostanze eccezionali, una legislazione retrospettiva può essere giustificata, soprattutto al fine di interpretare o chiarire una disposizione legislativa precedente” (Hôpital local Saint Pierre d'Oléron e altri c. Francia, n. 18096/12 e altri, 8 novembre 2018), “per colmare un vuoto normativo” (OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X e Blanche de Castille e altri c. Francia, nn. 42219/98 e 54563/00, 27 maggio 2004), “o per controbilanciare gli effetti di un nuovo indirizzo giurisprudenziale”, come nel caso “Building Societies”, in cui si è ritenuta giustificata l'emanazione di una normativa con effetto retroattivo volta a limitare gli effetti di una sentenza della *House of Lords* che aveva evidenziato un difetto normativo, alla quale il legislatore ha cercato di porre rimedio (grande camera, 3 novembre 2022, Vegotex International S.A. contro Belgio). A tali fini, la Corte EDU ha ribadito “la necessità di valutare il carattere imperativo delle menzionate ragioni di interesse generale nel loro complesso e alla luce dei seguenti elementi: se l'indirizzo giurisprudenziale ribaltato dall'intervento legislativo censurato fosse o meno consolidato, le modalità e i tempi di attuazione della normativa, la prevedibilità dell'intervento del legislatore, la portata della normativa e i suoi effetti (...). Nel valutare il grado di consolidamento o meno dell'indirizzo giurisprudenziale e il correlato grado di affidamento delle parti in causa, la Corte EDU ha anche preso in considerazione la costante prassi amministrativa antecedente l'intervento legislativo”.

10. L'ampio margine di apprezzamento degli Stati nella definizione e attuazione delle politiche fiscali

La sentenza n. **180** ha sottolineato l'ampio margine di apprezzamento riconosciuto dalla Corte EDU agli Stati quando si tratta di definire e attuare politiche in materia fiscale: “le autorità nazionali sono infatti ritenute in linea di massima in una posizione migliore del giudice internazionale per decidere che cosa rientri nell'interesse della giustizia sociale” (sentenze 24 giugno 2014, Azienda Agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia, e 7 dicembre 2023, Waldner contro Francia).

11. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU

11.1. L'(illegittima) esclusione della persona singola dall'accesso all'adozione internazionale dei minori

Si veda, in relazione alla sentenza n. 33, l'analoga voce in *Principi fondamentali – La libertà di autodeterminazione*.

11.2. L'illegittimo divieto, presidiato da sanzione amministrativa pecuniaria, di mera messa a disposizione, presso qualsiasi esercizio pubblico, di apparecchiature che consentano di giocare sulle piattaforme online

Si veda, in relazione alla sentenza n. 104, l'analoga voce in *I rapporti economici – L'iniziativa economica*.

12. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU

12.1. La modifica e la legificazione, confermata con norma interpretativa, della disciplina regolamentare dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali

Si veda, in relazione alla sentenza n. 44, l'analoga voce in *L'ordinamento giurisdizionale – La giurisdizione e gli altri poteri*.

12.2. Il meccanismo dello “scalino preferenziale” nella disciplina dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive locali

Si veda, in relazione alla sentenza n. 44, l'analoga voce in *I rapporti civili – La libertà di manifestazione del pensiero – Il pluralismo dell'informazione*.

12.3. Il decesso o l'impossibilità della madre di occuparsi della prole quale condizione di accesso del padre detenuto alla detenzione domiciliare speciale

Si veda, in relazione alla sentenza n. 52, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione – La detenzione domiciliare speciale*.

12.4. La dipendenza del paziente da un trattamento di sostegno vitale (in atto o anche solo indicato dal medico come necessario alla sopravvivenza) quale inderogabile condizione di non punibilità dell'aiuto al suicidio – Reiterato appello e auspicio rivolto al legislatore e al servizio sanitario nazionale

Si veda, in relazione alla sentenza n. 66, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

12.5. La preclusione dell'accesso alle tecniche procreative alla donna singola (il principio di precauzione nell'interesse dei futuri nati)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 69, l'analoga voce in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – La procreazione medicalmente assistita*.

12.6. L'affermazione, con norma interpretativa, dell'immediata efficacia anche nei confronti dei privati del divieto di costruire entro 150 metri dalla battigia (norme della Regione Siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 72, l'analoga voce in *Principi fondamentali – Il legittimo affidamento*.

12.7. Il termine di ragionevole durata delle procedure concorsuali, fissato normativamente in sei anni ed estensibile a sette, secondo il diritto vivente, nei casi di particolare complessità

Si veda, in relazione alla sentenza n. 102, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – L'equa riparazione*.

12.8. L'inutilizzabilità in giudizio dei soli elementi informativi, richiesti dall'amministrazione finanziaria e non esibiti o trasmessi, che abbiano un contenuto univocamente favorevole al contribuente (l'interpretazione adeguatrice della Corte)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 137, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie*.

12.9. L'applicazione della confisca allargata in caso di condanna o patteggiamento per il delitto di piccolo spaccio commesso prima dell'entrata in vigore della novella legislativa

Si veda, in relazione alla sentenza n. 166, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La confisca allargata*.

12.10. L'esclusione del carattere confiscatorio del contributo solidaristico straordinario a carico delle imprese produttrici di energia elettrica e del settore dei combustibili fossili

Si veda, in relazione alla sentenza n. 180, l'analoga voce in *I tributi*.

12.11. L'omessa previsione di un'ipotesi di incompatibilità o ricusazione del giudice che, chiamato a decidere sull'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, abbia disposto nel medesimo procedimento la restituzione degli atti all'autorità proponente per carenze probatorie – Auspicio rivolto al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. 182, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il principio di terzietà e imparzialità del giudice*.

Sezione III

Diritto interno e diritto internazionale

1. Le norme del diritto internazionale pattizio quali parametri interposti rispetto all'art. 117, primo comma, Cost. ovvero, in assenza di sua formale evocazione, strumenti interpretativi delle corrispondenti garanzie costituzionali

La sentenza n. **55** ha confermato che “le norme del diritto internazionale pattizio, quando siano in grado di vincolare la potestà legislativa statale e regionale, non fungono da parametro autonomo, ma integrano quello dettato dall'art. 117, primo comma, Cost.: quando i giudici *a quibus* ne omettano l'evocazione, le relative questioni di legittimità costituzionale sono dunque inammissibili, salva soltanto la possibilità di considerare il richiamo alle norme internazionali quale strumento interpretativo delle corrispondenti garanzie costituzionali” (sentenze nn. 189 del 2024, 62 del 2021, 102 del 2020).

2. L'inidoneità di una norma internazionale pattizia a integrare il parametro dell'art. 11 Cost.

La sentenza n. **185** ha precisato che una norma di diritto internazionale pattizio “non è idonea a integrare il parametro di cui all'art. 11 Cost.” (sentenza n. 95 del 2025).

3. L'equiparazione dell'efficacia vincolante per il legislatore statale e regionale degli obblighi sovranazionali e internazionali e la diversa estensione dei limiti a tali vincoli

“L'art. 117, primo comma, Cost. sancisce a carico del legislatore (statale e regionale) il generale obbligo di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e gli obblighi internazionali. Le due categorie di obblighi sono equiparate quanto agli effetti vincolanti per il legislatore statale e regionale, impregiudicata restando soltanto la diversa estensione dei *limiti* di tali vincoli, così come precisati (...) a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007: il nucleo dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona umana, rispetto ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (oggi, dell'Unione europea); l'intero *corpus* delle norme di rango costituzionale, rispetto agli obblighi di diritto internazionale pattizio. L'effetto della violazione degli obblighi unionali e internazionali da parte della legge, statale o regionale che sia, è però identico, e consiste nella illegittimità costituzionale della stessa”, dichiarata dalla Corte – “salva naturalmente la possibilità per il giudice comune, rispetto al solo diritto dell'Unione europea dotato di effetto diretto, di disapplicare la legge nazionale o regionale che risulti con esso incompatibile” (sentenze nn. 31, 7 e 1 del 2025, 181 del 2024; ordinanza n. 21 del 2025). Così la sentenza n. **95**.

L'art. 117, primo comma, Cost. “subordina il legittimo esercizio della potestà legislativa statale e regionale al rispetto tanto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario quanto degli obblighi internazionali, di talché la violazione degli uni e degli altri da parte della legge statale e regionale determina (...) l'identica conseguenza della sua illegittimità costituzionale; ferme restando, naturalmente, la possibilità per il giudice comune di disapplicare la legge allorché contrasti con una norma del solo diritto dell'Unione europea, allorché essa sia dotata di effetto diretto (possibilità, quest'ultima, che discende dal principio del primato del diritto dell'Unione, riconosciuto dallo Stato italiano sulla base dell'art. 11 Cost.), nonché la diversa estensione dei limiti a tali vincoli e obblighi” (sentenza n. 95 del 2025). Così la sentenza n. **185**.

4. L'inidoneità dell'art. 10 Cost. a veicolare censure di violazione del diritto internazionale pattizio

La sentenza n. **25** ha dichiarato inammissibile, per inconferenza del parametro, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992, impugnato, in riferimento, agli artt. 10 Cost. e 18, comma 1, lett. a) e b), della Convenzione ONU di New York del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità, nella parte in cui, imponendo il requisito della conoscenza linguistica per l'attribuzione della cittadinanza italiana, precluderebbe la sua concessione a quei soggetti che, in ragione

dell'impossibilità di apprendere la lingua per gravi disabilità e certificati deficit cognitivi, non siano nelle condizioni di documentarne la conoscenza. L'art. 10 Cost. non è il parametro per il cui tramite la norma internazionale assume la capacità di condizionare la normazione interna. "Non lo è con riferimento al suo primo comma, in quanto non si lamenta la violazione del diritto internazionale consuetudinario, bensì di quello pattizio. Non lo è neppure con riferimento al suo secondo comma, poiché la Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità non è un trattato avente a oggetto la condizione giuridica dello straniero, configurandosi semmai come obbligo internazionale la cui violazione sarebbe in ipotesi riconducibile all'art. 117, primo comma, Cost." (sentenze nn. 168 del 2023 e 236 del 2012). Per la declaratoria di illegittimità della norma censurata, per violazione dell'art. 3 Cost., si veda, in relazione alla medesima pronuncia, la voce *L'esonero (introdotto con sentenza di accoglimento) dalla prova di conoscenza dell'italiano del richiedente la cittadinanza, per matrimonio o naturalizzazione, affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o disabilità attestate in Principi fondamentali – Lo straniero.*

5. Gli obblighi sovranazionali e internazionali in materia penale (l'ammissibilità del sindacato della Corte sulla legislazione interna, con effetti riduttivi o espansivi dell'area di rilevanza penale, e la compatibilità degli obblighi di criminalizzazione con il principio di legalità)

La sentenza n. 95 si è ampiamente soffermata sull'ammissibilità di questioni *in malam partem* in materia penale allorché venga in considerazione il rispetto di obblighi sovranazionali o internazionali. Il dato testuale dell'art. 117, primo comma, Cost. "equipara i vincoli derivanti dal diritto dell'Unione e quelli statuiti dal diritto internazionale pattizio, dalla violazione di tali obblighi da parte della legge statale o regionale discendendo in entrambi i casi l'illegittimità costituzionale della legge"; "questo meccanismo vale anche per le leggi penali, alla sua operatività non ostando – in particolare – il principio di legalità dei reati e delle pene di cui all'art. 25, secondo comma, Cost."; "il rispetto della *ratio* anche democratica del principio di legalità in materia penale è comunque assicurato dal coinvolgimento del Parlamento nel procedimento di ratifica delle convenzioni internazionali". La riferibilità dei richiamati principi anche alle leggi in materia penale è incontestata per quanto concerne la possibilità per la Corte "di dichiarare l'illegittimità costituzionale di disposizioni penali in contrasto con gli obblighi internazionali, con effetto riduttivo dell'area di rilevanza penale" (sentenze nn. 150 del 2021 e 25 del 2019). Ma non vi è ragione per ritenere che i medesimi principi non si applichino allorché la Corte sia chiamata a censurare il contrasto con gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione o dal diritto internazionale pattizio (anche diverso dalla CEDU: sentenze nn. 194 e 120 del 2018), "con effetti potenzialmente espansivi della punibilità rispetto ai limiti fissati dal legislatore". In proposito, la sentenza n. 28 del 2010 (concernente l'esclusione di una particolare categoria di rifiuti – le ceneri di pirite – dalla disciplina generale in materia, e segnatamente dagli obblighi penalmente sanzionati in materia di rifiuti, in contrasto con le pertinenti direttive comunitarie) ha dichiarato illegittima la disposizione derogatoria nazionale, "provocando così la riespansione della disciplina penale generale in materia di rifiuti: con un effetto, dunque, espansivo della punibilità". Lo stesso meccanismo "ben può operare anche nei confronti degli obblighi derivanti dal diritto internazionale pattizio, equiparati dallo stesso art. 117, primo comma, Cost. ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. All'operare di tale meccanismo – nei confronti tanto degli obblighi unionali, quanto di quelli di natura internazionale pattizia – non osta, segnatamente, il principio di legalità in materia penale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. (...) Non è dubbio, invero, che il principio di legalità in materia penale costituisca un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, idoneo a operare quale controlimite rispetto alle stesse limitazioni di sovranità acconsentite dallo Stato italiano ai sensi dell'art. 11 Cost.". Proprio muovendo da tale principio, l'ordinanza n. 24 del 2017 e la sentenza n. 115 del 2018 hanno ritenuto incompatibile con la stessa identità costituzionale italiana una soluzione interpretativa che facesse discendere direttamente da una sentenza della Corte di giustizia UE un effetto di aggravamento della responsabilità penale di un individuo, *sub specie* di allungamento retroattivo dei termini di prescrizione di un reato, o addirittura di riapertura di un termine di prescrizione già spirato. "Nessun contrasto con il principio di legalità in materia penale si verifica però allorché una norma di diritto dell'Unione o (...) una norma di diritto internazionale pattizio si limiti a imporre un obbligo di criminalizzazione, cioè a vincolare il legislatore nazionale a introdurre o mantenere nel proprio ordinamento una legge penale che incrimini una data tipologia di condotta. In tale ipotesi, infatti, la responsabilità penale di un individuo non discenderà direttamente dall'atto di diritto dell'Unione

o dall'obbligo internazionale. La responsabilità penale individuale si fonderà, invece, unicamente sulla legge nazionale attuativa dell'obbligo internazionale, una volta che questa sia stata effettivamente introdotta nell'ordinamento dal legislatore nazionale". Laddove poi la Corte dovesse dichiarare illegittima una legge abrogativa di una legge penale rispettosa di un obbligo unionale o internazionale di criminalizzazione, ritenendo che l'abrogazione contravvenga a tale obbligo, "l'effetto della sentenza sarebbe semplicemente quello di ripristinare la vigenza di una legge nazionale abrogata illegittimamente, perché in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.: esattamente come accaduto più volte in passato", allorché talune sentenze hanno ripristinato la vigenza di leggi penali abrogate dal legislatore in violazione delle norme costituzionali in materia di formazione delle leggi (sentenze nn. 32 e 5 del 2014). "Proprio come in quei casi, dopo la sentenza della Corte la responsabilità penale degli individui continuerebbe a fondarsi sull'originaria disciplina stabilita dal legislatore, e dunque a essere basata sulla legge statale vigente al momento del fatto; nel rispetto, peraltro, del principio di garanzia che esclude l'applicabilità della legge ripristinata ai fatti commessi durante il periodo di vigenza della legge abrogativa poi dichiarata incostituzionale", in piena consonanza tanto con la riserva di legge, quanto con il divieto di applicazione retroattiva della legge penale, entrambi corollari del principio di legalità *ex* art. 25, secondo comma, Cost. Né può ritenersi che la *ratio* anche "democratica" della riserva di legge in materia penale – "che vuole affidato al Parlamento, quale istituzione rappresentativa dell'intera comunità nazionale, il compito di valutare se apprestare una sanzione penale per proteggere determinati beni giuridici" – venga svuotata, laddove si riconosca alle fonti unionali e internazionali una legittimazione a dettare indicazioni vincolanti per il legislatore nazionale in materia penale. "Gli obblighi di criminalizzazione stabiliti dal diritto internazionale pattizio sono infatti liberamente accettati dallo stesso Parlamento per il tramite della legge che autorizza la ratifica dei singoli trattati, la quale può altresì indicare al Governo di apporre riserve e dichiarazioni, nei limiti consentiti dal diritto internazionale, in ordine a loro specifiche previsioni all'atto della ratifica. Si deve dunque ritenere che, autorizzando *tout court* la ratifica, il Parlamento abbia consapevolmente condiviso le scelte compiute dallo strumento pattizio negoziato dal Governo con gli altri Stati firmatari (anche) in merito all'*an* e alle specifiche condizioni della criminalizzazione, o non criminalizzazione, di determinate condotte; e abbia così accettato di assumere, anche rispetto a tali scelte, impegni giuridicamente vincolanti nei confronti delle altre Parti contraenti, contestualmente assoggettando la propria successiva produzione normativa al rispetto degli obblighi medesimi ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. Né potrebbe predicarsi (...) una sorta di tirannia degli obblighi internazionali sul principio di legalità penale, o di espropriazione della riserva di legge, sulla base dell'argomento che – una volta assunto un obbligo internazionale di criminalizzazione – non sarebbe più concesso al legislatore modificare le sue scelte di politica criminale. Vero è, infatti, che dopo la ratifica di un trattato il legislatore italiano è vincolato agli obblighi dallo stesso derivanti ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., anche nella materia penale; ma ciò non preclude allo Stato di discostarsi in seguito da tali obblighi con le modalità previste dallo stesso diritto internazionale, e in particolare promuovendo un emendamento al trattato, ovvero denunciandolo. Evento che si può verificare anche grazie all'intervento del Parlamento, nell'esercizio della sua essenziale funzione di indirizzo e controllo".

La sentenza n. **185** ha confermato che "un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge penale contrastante con un obbligo internazionale o unionale, dalla quale discendano effetti *in malam partem* per il consociato, non è incompatibile con il principio di legalità in materia penale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., e segnatamente con la riserva di legge, sempre che la responsabilità penale che ne risulti discenda comunque dalla legge statale, e non direttamente dalla norma internazionale o unionale" (sentenza n. 95 del 2025). Tale principio vale anche nell'ipotesi in cui "non sia richiesto di ripristinare integralmente la vigenza di una disposizione incriminatrice abrogata dal legislatore in violazione di un obbligo internazionale, (...) ma di eliminare un singolo requisito di una disposizione incriminatrice, introdotto da una modifica legislativa in asserita violazione di un obbligo internazionale, dal momento che anche in questa ipotesi la responsabilità penale degli individui continuerebbe a fondarsi non direttamente sulla norma internazionale, ma sulla legge penale interna", come risultante dalla sentenza della Corte. D'altra parte, "lo Stato italiano resta sempre libero di discostarsi dall'obbligo pattizio con le modalità previste dallo stesso diritto internazionale, e in particolare promuovendo un emendamento al trattato, ovvero denunciandolo. Evento che si può verificare anche grazie all'intervento del Parlamento, nell'esercizio della sua essenziale funzione di indirizzo e controllo".

6. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme di diritto internazionale

6.1. La (illegittima) previsione di un tetto massimo, pari a sei mensilità di riferimento per il calcolo del TFR, all'indennità risarcitoria dovuta dal datore in caso di licenziamento illegittimo nelle piccole imprese (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato) – Auspicio rivolto al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. 118, l'analoga voce in *I rapporti economici – Il lavoro*.

7. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme di diritto internazionale

7.1. L'abrogazione del delitto di abuso d'ufficio

La sentenza n. 95 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost., 1, 5, 7, par. 4, 19 e 65, par. 1, della Convenzione ONU contro la corruzione, dell'art. 1, comma 1, lett. b), della legge n. 114 del 2024 che abroga il delitto di abuso d'ufficio ex art. 323 cod. pen. Anzitutto, nessun elemento evincibile dal testo o dalla *ratio* dell'art. 19 della Convenzione di Mérida autorizza a concludere che lo Stato sarebbe obbligato a introdurre (o a mantenere) nel proprio ordinamento l'incriminazione delle condotte di abuso di ufficio, alla sola condizione che essa risulti compatibile con i principi generali dell'ordinamento nazionale. L'inequivoco testo della disposizione enuncia un mero obbligo di "considerare" tale introduzione: e dunque non solo di assicurarsi della compatibilità dell'incriminazione con i principi generali dell'ordinamento penale nazionale, ma anche di valutare attentamente *pro* e *contra* di tale opzione, essendo allo Stato anche consentito, come nel caso di specie, di ritornare sui propri passi con una successiva scelta abrogatrice. In effetti, ogni scelta di criminalizzazione presenta ovvi vantaggi, in termini di più energica tutela degli interessi lesi dalla condotta che si voglia sottoporre a sanzione penale, ma anche una nutrita serie di svantaggi, quanto alla sua sicura incidenza sui diritti fondamentali dei destinatari del precetto, nonché ai suoi effetti collaterali a danno di altri interessi collettivi (sentenza n. 8 del 2022, con riferimento ai rischi di "burocrazia difensiva" connessi all'incriminazione dell'abuso d'ufficio). Altresì, non è violato l'art. 7, par. 4, che pone in capo agli Stati l'obbligo di adoperarsi per "adottare, mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse". Da tale disposizione, che deve essere letta nelle sue connessioni sistematiche con i paragrafi precedenti, non è desumibile implicitamente anche un "divieto di regressione" (o obbligo di "*stand still*") nella repressione dell'abuso d'ufficio, estrinsecantesi nel divieto assoluto di abrogare la relativa incriminazione ove prevista nell'ordinamento dello Stato firmatario al momento della ratifica della Convenzione. E anche ipotizzando che l'abrogato art. 323 cod. pen. potesse interpretarsi quale strumento funzionale a prevenire i conflitti di interesse nella pubblica amministrazione, da tale disposizione convenzionale non pare evincibile alcun obbligo di risultato. Né, infine, uno scrutinio sulla complessiva efficacia del sistema di prevenzione e di repressione delle condotte illegittime dei pubblici agenti potrebbe legittimarsi sulla base delle altre disposizioni della Convenzione evocate. In definitiva, è precluso alla Corte di sindacare la complessiva efficacia del sistema di prevenzione e contrasto alle condotte abusive dei pubblici agenti risultante dall'abolizione del delitto di abuso d'ufficio, sovrapponendo la propria valutazione a quella del legislatore, su cui solo ricade la responsabilità politica. Per la declaratoria di inammissibilità delle censure di violazione degli artt. 3, 11 e 97 Cost., si veda, in relazione alla medesima pronuncia, la voce *L'abrogazione del delitto di abuso d'ufficio (questioni inammissibili in ragione del tendenziale divieto di sindacato in malam partem)* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

7.2. Il fermo amministrativo della nave utilizzata per commettere la violazione comminato al comandante o all'armatore che non osserva le richieste di informazioni e le indicazioni della competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare (l'interpretazione adeguatrice della Corte e il necessario rispetto degli obblighi di soccorso)

La sentenza n. 101 ha dichiarato non fondata, nei sensi indicati in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-*sexies*, primo periodo, del d.l. n. 130 del 2020, censurato, in riferimento agli artt. 10 e 117 Cost., nella parte in cui prevede il fermo amministrativo della nave utilizzata per commettere la violazione comminato al comandante o all'armatore che non osserva le

richieste di informazioni e le indicazioni della competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare. La norma può e deve essere interpretata in senso compatibile con i parametri evocati, in considerazione del dato testuale e delle implicazioni sistematiche della disciplina vigente. L'osservanza degli obblighi internazionali, anche quando non sia *ex professo* richiamata, non può infatti non orientare l'interpretazione e l'applicazione della disciplina nazionale (art. 1, comma 2-*bis*, del d.l. n. 130 del 2020). Quest'ultima chiarisce che le indicazioni delle autorità, cui le operazioni di soccorso si devono conformare, sono emesse sulla base degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare, dalla CEDU e dalle norme nazionali, internazionali ed europee in materia di diritto di asilo. La normativa nazionale è legata indissolubilmente alla Convenzione SAR, che, a sua volta, si inserisce a pieno titolo in un complesso di regole internazionali improntate all'obiettivo della salvaguardia della vita in mare (la Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare del 1974 – SOLAS, la Convenzione ONU sul diritto del mare del 1982 – UNCLOS, la Risoluzione Maritime Safety Committee – MSC del 2004). Pertanto, la delimitazione delle zone SAR, lungi dall'essere mera estrinsecazione della sovranità dello Stato costiero, è funzionalmente e teleologicamente collegata alla più fruttuosa attuazione delle operazioni di ricerca e soccorso, che non è rimessa in via esclusiva all'iniziativa spontanea ed episodica, e perciò inevitabilmente aleatoria, dei singoli. Non è vincolante, pertanto, un ordine che conduca a violare il primario obbligo di salvataggio della vita umana e che sia idoneo a metterla a repentaglio e non ne può essere sanzionata l'inosservanza. Nell'applicazione della Convenzione SAR e della normativa nazionale attuativa, riveste importanza cruciale anche l'art. 33 della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati del 1951, che vieta agli Stati contraenti di espellere o respingere i rifugiati verso i confini di territori in cui la loro vita o la loro libertà sarebbero minacciate in considerazione della razza, della religione, della cittadinanza, dell'appartenenza a un gruppo sociale o delle opinioni politiche. Il nesso che intercorre tra il principio di non respingimento e il divieto di tortura avvalorava l'appartenenza di tale principio al nucleo del diritto internazionale generale e ne corrobora il valore imperativo, secondo i tratti dello *ius cogens*. Il principio in esame, inoltre, è presidiato dall'art. 3 CEDU, che proibisce la tortura, le pene, i trattamenti inumani o degradanti e così consacra uno dei valori fondamentali delle società democratiche (Corte EDU, sentenza 29 aprile 2022, Khasanov e Rakhmanov contro Russia). Su tale valore si fonda l'obbligo degli Stati di non espellere una persona verso uno Stato in cui vi siano seri motivi per credere che l'interessato corra il reale rischio di essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti (Corte EDU, sentenza 28 febbraio 2008, Saadi contro Italia). A tale riguardo non sono ammesse deroghe, quando gli stranieri siano intercettati in acque internazionali (Corte EDU, sentenza 23 febbraio 2012, Hirsi Jamaa e altri contro Italia). Né l'applicazione della normativa censurata, nel presidiare un effettivo e proficuo sistema di collaborazione tra le autorità competenti secondo la Convenzione SAR, infrange il divieto di respingimenti collettivi, che impone la valutazione della peculiarità di ogni singolo caso. Il legislatore ha inteso rafforzare il sistema di cooperazione e di regole condivise, che la Convenzione SAR ha istituito, e ha attribuito specifico rilievo alle violazioni che si riverberano sulla propria sfera di competenza, in un contesto che vede la comune responsabilità di tutti gli Stati coinvolti e non si incardina sulla rigida e aprioristica delimitazione di zone di sovranità. Inoltre, l'applicabilità dell'apparato sanzionatorio, lungi dall'esaurirsi nel pedissequo richiamo a ordini e indicazioni di un'autorità straniera, presuppone pur sempre un collegamento della vicenda con il territorio dello Stato italiano. Spetta al giudice la valutazione delle peculiarità della singola vicenda, senza vanificare le finalità della Convenzione di Amburgo, volta a salvaguardare un efficiente sistema di salvataggio e di soccorso, e la necessaria discrezionalità dello Stato che opera e coordina le operazioni di salvataggio nella necessaria cooperazione con gli altri Stati interessati. In tale ambito, occorre coordinare le esigenze correlate alla sicurezza della navigazione con quelle di ordine pubblico, frutto del doveroso confronto tra le autorità preposte, valutando tutte le caratteristiche del caso concreto (il numero, il sesso, le condizioni psico-fisiche dei migranti da assistere, la necessità di somministrare cure mediche adeguate). Nessuna sanzione, in definitiva, si può irrogare quando l'osservanza del precetto si ponga in contrasto con i principi sovraordinati evocati dal rimettente, in base a dati specifici che il prudente apprezzamento del giudice dovrà soppesare, nel quadro di un giudizio che fa gravare pur sempre sull'amministrazione l'allegazione e la prova degli elementi costitutivi dell'illecito e della legittimità dei provvedimenti emessi. Né potrà essere sanzionata l'inosservanza quando, a fronte di un quadro frastagliato e non scevro di connotazioni problematiche, difetti l'elemento soggettivo del dolo o della colpa, richiesto in via generale dall'art. 3 della legge n. 689 del 1981, o quando non vi siano prove specifiche della responsabilità dell'opponente, secondo il criterio enucleato dall'art. 6, comma 11, del

d.lgs. n. 150 del 2011: l'insufficienza degli elementi probatori acquisiti scagiona il trasgressore, secondo un modello mutuato dall'art. 530 cod. proc. pen.

7.3. *L'inutilizzabilità in giudizio dei soli elementi informativi, richiesti dall'amministrazione finanziaria e non esibiti o trasmessi, che abbiano un contenuto univocamente favorevole al contribuente (l'interpretazione adeguatrice della Corte)*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 137, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie*.

7.4. *La riduzione della portata dell'incriminazione del traffico di influenze mediante l'intervenuta definizione normativa della "mediazione illecita" (ovvero mirante a ottenere dal pubblico agente una condotta, tra l'altro, costituente reato) – Invito al legislatore*

La sentenza n. 185 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. e), della legge n. 114 del 2024, impugnato, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 12 della Convenzione di Strasburgo del 1999 sulla corruzione, nella parte in cui, introducendo un nuovo secondo comma nell'art. 346-*bis* cod. pen. che punisce il traffico di influenze illecite, definisce la mediazione illecita come quella mirante a ottenere dal pubblico agente una condotta non solo contraria ai doveri d'ufficio ma anche costituente reato, che produca un indebito vantaggio a chi abbia dato o promesso al mediatore denaro o altra utilità economica, così restringendo la portata della norma incriminatrice. Dall'art. 12 della citata Convenzione "discende un obbligo, a carico degli Stati contraenti, di criminalizzare le condotte di traffico di influenze": ciò è confermato da taluni dati testuali e dalla collocazione sistematica della norma. L'esistenza dell'obbligo non è depotenziata dalla previsione, nel successivo art. 37, della possibilità per lo Stato di apporre riserve, né dalla circostanza che l'ordinamento penale di vari Stati contraenti non contempli il reato di traffico di influenze. L'art. 37 prova il contrario, ossia che lo Stato, una volta ratificata la Convenzione, "deve considerarsi vincolato all'obbligo discendente dall'art. 12, a meno che abbia formulato specifiche riserve". Non rileva poi che la proposta della Commissione europea di direttiva sulla corruzione (UE COM-2023-234 final) preveda espressamente l'obbligo di criminalizzare il traffico di influenze. "Da un lato, infatti, è del tutto usuale che il diritto dell'Unione sostanzialmente riproduca, anche in materia penale, obblighi già previsti a carico degli Stati membri dal diritto internazionale pattizio allo scopo di conferire a tali obblighi la speciale vincolatività loro assicurata dalla fonte unionale" (ciò che comporta l'esposizione dello Stato membro inadempiente al procedimento per infrazione). Dall'altro, proprio la circostanza che taluni Stati parte della Convenzione (come la Germania o i Paesi Bassi), "giovandosi delle riserve a suo tempo apposte, tuttora non abbiano previsto l'incriminazione in parola nei rispettivi ordinamenti nazionali, conferma l'utilità pratica, dal punto di vista della Commissione europea, di prevedere un obbligo unionale che vincoli anche questi Stati a provvedere in tal senso". L'obbligo vincola, nella sua integralità, anche l'Italia che pure, all'atto della ratifica della Convenzione, aveva formulato due riserve all'art. 12, con lo scopo di circoscrivere l'obbligo di configurare il delitto di traffico di influenze in termini corrispondenti a quelli risultanti dalla versione originaria dell'art. 346-*bis* cod. pen., introdotta dalla legge n. 190 del 2012, e per essere autorizzata a limitare l'incriminazione al contesto di una relazione *esistente* tra il mediatore e il pubblico agente, nonché a un accordo che avesse a oggetto la remunerazione dello stesso pubblico agente per una sua condotta contraria ai doveri d'ufficio. Nel 2019, alla scadenza, dette riserve non sono state reiterate dal Governo. Spesso gli strumenti internazionali pattizi, nell'imporre obblighi di criminalizzazione, utilizzano, nella descrizione della fattispecie, "formule volutamente elastiche e generiche. Ciò non fa venir meno la vincolatività dell'obbligo, ma apre uno spazio di discrezionalità per il legislatore nazionale, sul quale incombe l'obbligo costituzionale di formulare con precisione l'ambito applicativo della norma incriminatrice che attua l'obbligo internazionale". La questione verte non già sull'esistenza dell'obbligo di criminalizzazione bensì sulla sua concreta estensione, sì da stabilire se il legislatore del 2024, restringendo la portata dell'incriminazione del traffico di influenze, lo abbia o meno violato. Il principio di legalità in materia penale vincola "il legislatore italiano nel momento in cui introduce nell'ordinamento domestico una legge penale; non già gli Stati (...) nella fase di negoziazione e ratifica di uno strumento internazionale che ponga obblighi di incriminazione. Simili obblighi sono, anzi, fisiologicamente connotati dall'uso di formule elastiche e relativamente generiche, che assicurano agli Stati contraenti la discrezionalità indispensabile per adattare l'obbligo di raggiungere le finalità indicate

dallo strumento internazionale in maniera congeniale alle peculiarità di ciascun ordinamento nazionale: e in particolare alle sue specifiche categorie normative (strettamente connesse alla tradizione normativa nazionale), al complessivo sistema in cui l'incriminazione andrà a inserirsi, nonché ai vincoli domestici di natura costituzionale, che possono anch'essi differire da uno Stato contraente all'altro. È ben possibile, dunque, che lo strumento internazionale che stabilisca un obbligo di criminalizzazione utilizzi formulazioni ampie che, se trasposte meccanicamente nella legislazione penale del singolo Stato, darebbero luogo a una violazione del principio di legalità in materia penale. Spetterà in tal caso al legislatore nazionale configurare la legge incriminatrice nell'ordinamento interno in maniera tale da assicurarne la conformità agli scopi perseguiti dal trattato, (...) assicurando al contempo che i contorni dell'incriminazione siano tracciati in forma precisa", in ossequio al vincolo discendente dall'art. 25, secondo comma, Cost. La descrizione convenzionale della fattispecie di traffico di influenze "lascia significativi margini di discrezionalità ai legislatori nazionali quanto alla definizione del concetto di *improper influence over the decision-making* del pubblico agente, che il mediatore si impegna a esercitare in cambio del pagamento o della promessa di un compenso". L'obbligo di incriminare la condotta di chi promette, dà od offre indebiti vantaggi a chi asserisca o confermi di essere in grado di esercitare tale impropria influenza – e correlativamente la condotta di chi riceve i predetti vantaggi – “presenta un notevole tasso di elasticità, che rende necessaria un'opera di concretizzazione e precisazione da parte del legislatore”. La disposizione convenzionale “non precisa, in effetti, che cosa debba intendersi per *improper influence*”; il corrispondente testo francese, parimenti ufficiale, è “ancor più generico, richiedendo che oggetto della pattuizione sia l'impegno a *exercer une influence* sulla decisione del pubblico agente, senza ulteriori qualificazioni”. Certo è che, da un lato, l'introduzione dell'incriminazione è richiesta agli Stati per “tutelare la trasparenza e l'imparzialità nel processo decisionale delle pubbliche amministrazioni, colpendo il *corrupt behaviour* delle persone che sono nelle vicinanze del potere e cercano di ottenere vantaggi da questa posizione” nonché l’“atmosfera” o “sottofondo” di corruzione, che mina la fiducia dei cittadini nell'imparzialità e correttezza dell'amministrazione. Dall'altro, le forme “riconosciute” di *lobbying* “non ricadono nella nozione di *improper influence*”, non venendo però in alcun modo precisati i confini di liceità del *lobbying*, pure caratterizzato da un accordo con cui una parte si impegna a influire, nell'interesse dell'altra, sulle determinazioni di pubblici agenti. Il legislatore italiano del 2024 ha discrezionalmente tracciato i confini della fattispecie di traffico di influenze in senso indubbiamente restrittivo, ma non incompatibile con l'obbligo internazionale di criminalizzazione. “A fronte di un dato convenzionale così vago, in cui l'unica indicazione ragionevolmente certa è quella relativa alla necessità di tenere fuori i fenomeni di (legittimo) *lobbying* dall'area dell'incriminazione, spetta dunque al legislatore nazionale precisare i confini delle condotte punibili, tenendo conto del principio di sufficiente precisione della legge penale”. Il legislatore “ha adottato, tra il 2012 e il 2024, tre diverse tecniche di trasposizione del requisito convenzionale della *improper influence*”. La legge n. 190 del 2012 ha richiesto, alternativamente, a) una mediazione illecita verso il pubblico agente, ovvero b) che l'accordo tra privato e mediatore avesse a oggetto la remunerazione del pubblico agente, *in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio*. In tal modo, la versione del 2012 “copriva sia i casi in cui l'accordo avesse a oggetto una successiva corruzione del pubblico agente per atto contrario ai doveri del proprio ufficio (...); sia quelli in cui il mediatore promettesse comunque di attivarsi presso il pubblico agente – evidentemente usando mezzi diversi da un illecito pagamento o promessa di denaro o altra utilità – per ottenere una condotta non solo favorevole al privato, ma anche contraria ai doveri d'ufficio dello stesso pubblico agente”. La legge n. 3 del 2019 ha confermato l'ipotesi a), relativa alla mediazione illecita, mentre ha ampliato il raggio applicativo dell'ipotesi b), relativa alla remunerazione del pubblico agente, richiedendo che l'illecito pagamento avvenisse *in relazione* all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, e non già in vista di una condotta *contraria* a tali doveri; con conseguente attrazione di *ogni* ipotesi di corruzione tra i possibili oggetti dell'accordo costitutivo del traffico di influenze. Infine, la legge n. 114 del 2024 ha confermato che l'accordo può alternativamente avere a oggetto, in successione invertita rispetto alle precedenti versioni della disposizione: a) la remunerazione del pubblico agente in relazione all'esercizio delle sue funzioni; ovvero b) un'altra mediazione illecita. Questa volta però il legislatore si è incaricato di definire, nel nuovo secondo comma dell'art. 346-bis cod. pen., che cosa si debba intendere per mediazione illecita, “chiarendo che tale sia una mediazione mirante a ottenere dal pubblico agente una condotta non solo contraria ai doveri d'ufficio” (come già era sotto il vigore della legge n. 190 del 2012), “ma anche costituente reato, che produca un indebito vantaggio a chi abbia dato o promesso al mediatore

denaro o altra utilità economica”. Dalla combinazione tra la riscrittura dell’art. 346-*bis* e l’abrogazione del delitto di abuso d’ufficio “deriva, evidentemente, una incisiva riduzione della sfera di applicazione della fattispecie penale di traffico di influenze. A tale reato oggi sfuggono, in particolare, tutti gli accordi onerosi tra privati e mediatori aventi a oggetto l’impegno di questi ultimi a ottenere da pubblici agenti – con mezzi diversi dalla corruzione – condotte non solo favorevoli ai privati, ma anche contrarie ai doveri d’ufficio degli stessi pubblici agenti, laddove non costitutive di altro reato”. Tali accordi – che si risolvono in un patto in forza del quale il privato mira a ottenere favori indebiti da un pubblico agente, attraverso l’intervento di un mediatore remunerato per tale servizio – “restano oggi penalmente irrilevanti: e ciò sia nell’ipotesi in cui successivamente il mediatore non si attivi, o comunque non riesca a ottenere dal pubblico agente la condotta antidoverosa cui il privato aspira; sia nell’ipotesi in cui, invece, il mediatore riesca effettivamente a ottenere dal pubblico agente il risultato illegittimo sperato, con mezzi diversi dalla corruzione (ad esempio, facendo leva su pregressi rapporti personali, sul timore determinato dalla propria caratura criminale, o sulla comune militanza politica), provocando così una concreta distorsione dell’attività amministrativa a vantaggio del privato. Parimenti, resta oggi priva di sanzione penale anche l’ipotesi in cui il mediatore sia egli stesso un pubblico agente, allorché il suo intervento presso altro pubblico agente, finalizzato a ottenere – con mezzi diversi dalla corruzione – un provvedimento favorevole al privato, non sia di per sé connesso all’esercizio della propria funzione o dei propri poteri”. Tuttavia, simile riscrittura della disposizione, “pur se significativamente limitativa della tutela penale del buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione”, non risulta di per sé incompatibile con l’obbligo stabilito dall’art. 12 della Convenzione. Per un verso, infatti, la norma convenzionale lascia “ampio margine al legislatore nazionale per precisare e definire in che consista quell’*improper influence* che il mediatore si impegna a esercitare nei confronti del pubblico agente”. Per altro verso, la scelta di “definire direttamente il concetto di mediazione illecita, in precedenza oggetto di oscillanti letture giurisprudenziali determinate dalla sua indubbia vaghezza semantica, appare essa stessa coerente con il principio costituzionale di sufficiente precisione della legge penale, che vincola il legislatore italiano nella fase di trasposizione degli obblighi di criminalizzazione assunti in sede internazionale. E ciò anche a fronte della persistente mancanza di una disciplina del *lobbying*, e dunque in assenza di una linea di demarcazione legislativa tra illegittime e legittime forme di intermediazione con i pubblici ufficiali, finalizzate a rappresentare e sostenere interessi di singoli individui e imprese, ovvero interessi diffusi e collettivi, nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dello stesso legislatore”. La scelta, poi, di non ancorare la definizione legislativa di mediazione illecita alla mera contrarietà della condotta ai doveri d’ufficio, ma di richiedere che la condotta auspicata del pubblico agente oggetto dell’accordo sia altresì costitutiva di reato, è coerente con la parallela abolizione del delitto di abuso d’ufficio: “scelta, quest’ultima, che non si pone in contrasto con la Convenzione di Strasburgo, la quale non obbliga il legislatore a introdurre o mantenere questa figura di reato, né con la parallela Convenzione di Mérida”, adottata nell’ambito delle Nazioni Unite (sentenza n. 95 del 2025). “Entrambi gli interventi della legge n. 114 del 2024 si pongono, in effetti, in linea di continuità con le risalenti preoccupazioni del legislatore che anche quella nozione lasciasse ai giudici, e prima ancora ai pubblici ministeri, un eccessivo margine di discrezionalità nell’individuazione delle condotte punibili, con conseguente pregiudizio per la prevedibilità dell’applicazione della legge penale” (sentenza n. 8 del 2022). In questo quadro, la restrittiva definizione di mediazione illecita si colloca “all’interno dello spazio di discrezionalità che la stessa Convenzione di Strasburgo lascia aperto al legislatore nazionale, chiamato a concretizzare le clausole generali contenute nello strumento internazionale in armonia con i principi del proprio ordinamento, tra cui quello – di rango costituzionale – di precisione della legge penale”. Il legislatore è stato opportunamente invitato a “introdurre una organica disciplina delle attività di *lobbying*, da tempo e da più parti auspicata”, necessaria “al fine di definire con chiarezza le condotte di illecita influenza sui pubblici ufficiali e di prevedere sanzioni per l’inosservanza delle relative prescrizioni; garantendo così trasparenza alle prassi di interlocuzione con le istituzioni, onde assicurare ai consociati la possibilità di un più accurato controllo sull’operato della pubblica amministrazione e dei propri rappresentanti eletti”. Ciò potrebbe consentire al legislatore di “rimeditare le attuali scelte in materia di disciplina penale del traffico di influenze illecite, sì da assicurare una più incisiva tutela degli stessi interessi collettivi – essi pure di rango costituzionale – all’imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione contro condotte di indubbia gravità, che restano oggi del tutto sprovviste di sanzione”.

Elenco delle voci

ADOZIONE	sentenze nn. 33, 53, 210, 215
AMBIENTE E PAESAGGIO	sentenza n. 136
ASSISTENZA	sentenze nn. 1, 31, 40
AUTONOMIA DIFFERENZIATA	sentenza n. 10
AUTOSTRADE	sentenza n. 147
AVVOCATO	sentenza n. 70
BENI CULTURALI	sentenza n. 160
BILANCIO E CONTABILITÀ PUBBLICA	sentenze nn. 45, 121, 150, 152, 174
CACCIA	sentenza n. 82
CARICHE ELETTIVE E DI GOVERNO	sentenze nn. 64, 131, 148, 149, 211
CHIESA CATTOLICA	sentenza n. 20
CITTADINANZA	sentenze nn. 11, 25, 142
COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE	sentenze nn. 44, 108
CONFISCA	sentenze nn. 7, 166
CONTRATTI PUBBLICI	sentenze nn. 77, 80, 138, 188
COOPERAZIONE	sentenza n. 116
CORTE DEI CONTI	sentenze nn. 165, 189
DEMANIO MARITTIMO	sentenza n. 89
DISABILE	sentenze nn. 3, 25, 76, 197
EDILIZIA E URBANISTICA	sentenze nn. 22, 37, 51, 72
EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA	sentenza n. 1
ELEZIONI	sentenze nn. 3, 148, 149, 211
ENERGIA	sentenze nn. 134, 136, 184; ordinanza n. 21
ENTI LOCALI	sentenze nn. 51, 91
EQUA RIPARAZIONE	sentenza n. 102
ESECUZIONE PENALE	sentenze nn. 24, 52, 78, 201
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	sentenza n. 37
FAMIGLIA E FILIAZIONE	sentenze nn. 68, 69, 115, 155, 210, 215
FINANZA LOCALE	sentenze nn. 45, 91
FINANZA REGIONALE	sentenza n. 152
FORZE ARMATE E DI POLIZIA	sentenza n. 145
IMPIEGO PUBBLICO	sentenze nn. 4, 57, 121, 135, 144, 165, 189, 198
IMPOSTE E TASSE	sentenze nn. 20, 34, 43, 46, 49, 75, 93, 100, 112, 137, 180, 183; ordinanze nn. 21, 50
IMPRESA E IMPRENDITORE	sentenze nn. 38, 62, 99, 104, 109, 116, 143, 147, 164, 175, 186
ISTRUZIONE	sentenze nn. 48, 121, 200
LAVORO	sentenze nn. 12, 13, 14, 15, 99, 111, 115, 118, 141, 188, 197

MAFIA E CRIMINALITÀ ORGANIZZATA	sentenze nn. 109, 175
MAGISTRATI	sentenze nn. 67, 135, 213
MINORE	sentenze nn. 8, 23, 52, 115, 203
MISURE DI PREVENZIONE	sentenza n. 182
PANDEMIA DA COVID-19	sentenze nn. 124, 141, 158
PARLAMENTO	ordinanze nn. 79, 98, 178
PATROCINIO A SPESE DELLO STATO	sentenze nn. 58, 119
PRESCRIZIONE E DECADENZA	sentenza n. 86
PREVIDENZA	sentenze nn. 19, 94, 103, 110, 120, 159, 167, 216
PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO	sentenza n. 88
PROCEDIMENTO PENALE	sentenze nn. 2, 8, 23, 38, 67, 90, 127, 128, 129, 157, 170, 182, 187, 190, 191, 203, 212, 217; ordinanza n. 219
PROCEDURE CONCORSUALI	sentenza n. 87
PROCESSO AMMINISTRATIVO	sentenza n. 5
PROCESSO CIVILE	sentenze nn. 146, 179
PROCESSO TRIBUTARIO	sentenze nn. 36, 124, 137
PROCREAZIONE MEDICALMENTE ASSISTITA	sentenze nn. 68, 69, 155
PROFESSIONI	sentenze nn. 153, 161
PROPRIETÀ	sentenza n. 7
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	sentenza n. 71
REATI E PENE	sentenze nn. 7, 9, 27, 55, 56, 66, 74, 81, 83, 90, 95, 105, 107, 113, 117, 123, 130, 132, 139, 151, 154, 157, 166, 171, 172, 173, 185, 191, 193, 202, 203, 207, 214; ordinanze nn. 35, 195
REFERENDUM ABROGATIVO	sentenze nn. 10, 11, 12, 13, 14, 15, 206
REGIONE (IN GENERE)	sentenza n. 64
REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME	sentenze nn. 1, 22, 37, 59, 72, 80, 84, 136, 148, 149, 158, 177, 184, 198, 211
REGIONI ORDINARIE	sentenze nn. 26, 32, 48, 51, 57, 62, 64, 65, 82, 89, 122, 131, 134, 143, 150, 152, 161, 163, 174, 186, 188, 189, 204, 218
SALUTE	sentenze nn. 48, 76, 104, 204
SANITÀ	sentenze nn. 32, 57, 65, 84, 114, 122, 161, 177, 198, 204
SANZIONI AMMINISTRATIVE	sentenze nn. 93, 101, 103, 104, 116, 158
SANZIONI DISCIPLINARI	sentenze nn. 70, 153
SERVIZIO IDRICO INTEGRATO	sentenze nn. 26, 59
SINDACATI E LIBERTÀ SINDACALE	sentenza n. 156
SPESE DI GIUSTIZIA	sentenze nn. 16, 58, 179

STRANIERO	sentenze nn. 1, 11, 25, 31, 33, 39, 40, 73, 81, 96, 101, 119, 129, 187, 205
TRASPORTO	sentenze nn. 62, 163
TURISMO	sentenze nn. 143, 186, 218
UNIONE EUROPEA	sentenze nn. 1, 7, 24, 31, 43, 48, 147; ordinanza n. 21
USI CIVICI E DOMINI COLLETTIVI	sentenza n. 125
VACCINAZIONI	sentenza n. 48

***Elenco delle decisioni esaminate nella Parte II (Profili sostanziali) e
relative pagine di trattazione o citazione***

S. 1.....	pag. 134, 136, 144, 314, 315, 546, 548, 560
S. 2.....	pag. 139, 144, 176, 179, 228, 229, 367
S. 3.....	pag. 125, 136, 142, 144, 285, 336, 337
S. 4.....	pag. 144, 441, 442
S. 5.....	pag. 144, 238, 240, 389, 416, 418, 450
S. 7.....	pag. 125, 167, 168, 179, 181, 184, 199, 200, 328, 547, 548, 549, 561, 568
S. 8.....	pag. 171, 172, 280, 373, 375, 567
S. 9.....	pag. 139, 144, 184, 419
S. 10.....	pag. 408, 409, 410, 522
S. 11.....	pag. 408, 412
S. 12.....	pag. 291, 409, 413
S. 13.....	pag. 292, 414
S. 14.....	pag. 408, 410, 414
S. 15.....	pag. 416
S. 16.....	pag. 144, 459, 460
S. 19.....	pag. 144, 303, 305, 398
S. 20.....	pag. 154, 355, 450
O. 21.....	pag. 547, 552
S. 22.....	pag. 469, 529, 530, 538
S. 23.....	pag. 280, 373, 375, 378, 379
S. 24.....	pag. 174, 177, 380, 397, 546, 549, 558, 567
S. 25.....	pag. 139, 142, 144, 158, 571
S. 26.....	pag. 243, 455
S. 27.....	pag. 136, 139, 183, 201
S. 28.....	pag. 468, 495, 512, 531, 562
S. 30.....	pag. 144, 177, 382, 383
S. 31.....	pag. 136, 144, 315, 316, 317, 396, 546, 548, 550, 556, 558
S. 32.....	pag. 523
S. 33.....	pag. 130, 131, 143, 270, 273, 565, 568, 569
S. 34.....	pag. 136, 139, 343, 344, 346
O. 35.....	pag. 213
S. 36.....	pag. 139, 144, 148, 150, 151, 229, 237, 238, 254, 390, 392, 393, 417, 418, 419, 452, 455

S. 37.....	pag. 142, 145, 328, 329, 538
S. 38.....	pag. 144, 145, 236, 238, 240, 362
S. 39.....	pag. 145, 229, 236, 254, 398
S. 40.....	pag. 139, 145, 160, 161, 277, 314
S. 43.....	pag. 546, 559, 562
S. 44.....	pag. 145, 148, 164, 165, 166, 253, 322, 404, 405, 423, 424, 426, 428, 455, 568, 569
S. 45.....	pag. 139, 150, 398, 522, 527, 542
S. 46.....	pag. 358, 397
S. 48.....	pag. 142, 143, 288, 489, 490, 498, 507, 548, 549, 563
S. 49.....	pag. 137, 142, 343, 354, 355
O. 50.....	pag. 137, 139, 231, 345
S. 51.....	pag. 493, 521, 526
S. 52.....	pag. 137, 139, 147, 262, 277, 279, 280, 380, 384, 386, 396, 566, 569
S. 53.....	pag. 126, 127, 136, 139, 272, 274, 396
S. 55.....	pag. 149, 198, 202, 280, 398, 571
S. 56.....	pag. 148, 177, 207, 209, 214
S. 57.....	pag. 439, 450, 504, 517
S. 58.....	pag. 137, 228, 258, 359
S. 59.....	pag. 469, 473, 494, 536, 537
S. 62.....	pag. 469, 470, 471, 473
S. 64.....	pag. 339, 462, 463, 464, 496
S. 65.....	pag. 504
S. 66.....	pag. 129, 132, 137, 186, 398, 569
S. 67.....	pag. 458
S. 68.....	pag. 127, 145, 262, 264, 265, 279, 280
S. 69.....	pag. 132, 139, 145, 262, 263, 284, 395, 550, 569
S. 70.....	pag. 125, 132, 143, 147, 153, 164, 399, 449
S. 71.....	pag. 148, 151, 403
S. 72.....	pag. 148, 152, 330, 404, 405, 569
S. 73.....	pag. 159, 177
S. 74.....	pag. 148, 178, 181, 208, 215, 452
S. 75.....	pag. 147, 347
S. 76.....	pag. 164, 223, 228, 231, 237, 255, 281, 282, 285
S. 77.....	pag. 137, 322, 429, 430, 446
S. 78.....	pag. 231
O. 79.....	pag. 402

S. 80.....	pag. 471, 475, 530, 538
S. 81.....	pag. 417, 418, 420
S. 82.....	pag. 137, 139, 494
S. 83.....	pag. 148, 178, 180, 202, 211, 215, 396
S. 84.....	pag. 469, 479, 503, 532
S. 86.....	pag. 137, 232
S. 87.....	pag. 257
S. 88.....	pag. 147, 150, 155, 395, 396, 429, 432, 447, 451
S. 89.....	pag. 471, 472
S. 90.....	pag. 136, 137, 145, 368, 369, 396, 423, 424, 425, 428
S. 91.....	pag. 140, 145, 335, 430, 449, 524
S. 93.....	pag. 148, 347, 348, 396, 435, 549, 550, 557, 558, 562
S. 94.....	pag. 140, 302, 308, 395, 452
S. 95.....	pag. 137, 145, 168, 169, 170, 182, 188, 430, 546, 557, 571, 572, 574
S. 96.....	pag. 156, 157, 163, 399, 450, 555, 565
O. 98.....	pag. 402
S. 99.....	pag. 254, 293, 456, 556
S. 100.....	pag. 140, 145, 167, 342, 343, 344, 353, 354
S. 101.....	pag. 148, 170, 171, 183, 401, 403, 434, 435, 436, 452, 566, 574
S. 102.....	pag. 145, 233, 260, 570
S. 103.....	pag. 140, 149, 310, 395, 396, 435
S. 104.....	pag. 149, 284, 322, 452, 560, 563, 569
S. 105.....	pag. 182, 189
S. 107.....	pag. 172, 190, 453
S. 108.....	pag. 452, 454, 509, 510, 511
S. 109.....	pag. 145, 323, 396, 445
S. 110.....	pag. 302
S. 111.....	pag. 145, 154, 233, 237, 285, 290, 295, 396
S. 112.....	pag. 137, 277, 355, 356
S. 113.....	pag. 140, 149, 167, 170, 172, 175, 180, 182, 203, 208, 212, 213, 551
S. 114.....	pag. 143, 281, 284, 430, 431, 505, 506, 514, 516, 519, 522
S. 115.....	pag. 137, 277
S. 116.....	pag. 149, 331, 332, 435, 551
S. 117.....	pag. 137, 149, 176, 178, 179, 182, 207, 211, 216
S. 118.....	pag. 137, 140, 154, 289, 297, 324, 399, 574
S. 119.....	pag. 140, 160, 259

S. 120.....	pag. 140, 276, 304
S. 121.....	pag. 396, 428
S. 122.....	pag. 399, 518
S. 123.....	pag. 146, 171, 173, 174, 184, 191
S. 124.....	pag. 390, 393, 456
S. 125.....	pag. 154, 233, 244, 247, 248, 397, 399, 401, 403
S. 127.....	pag. 364
S. 128.....	pag. 140, 237, 365
S. 129.....	pag. 140, 159, 453
S. 130.....	pag. 137, 217
S. 131.....	pag. 143, 147, 335, 336, 463
S. 132.....	pag. 192
S. 134.....	pag. 148, 151, 154, 324, 406, 513
S. 135.....	pag. 443, 454, 456, 457
S. 136.....	pag. 469, 470, 475, 494, 529, 534, 563
S. 137.....	pag. 233, 254, 258, 342, 344, 551, 570, 576
S. 138.....	pag. 143, 144, 146, 395, 396, 448
S. 139.....	pag. 140, 149, 167, 175, 176, 178, 204, 396, 399, 417, 421
S. 141.....	pag. 140, 289, 299, 453
S. 142.....	pag. 134, 135, 138, 140, 397, 401, 451, 555
S. 143.....	pag. 146, 321, 322, 324
S. 144.....	pag. 138, 142, 443, 452
S. 145.....	pag. 140, 142, 146, 341, 430, 439, 440
S. 146.....	pag. 136, 141, 228, 235, 237, 254, 396
S. 147.....	pag. 146, 151, 325, 423, 424, 425, 431, 547, 548, 549
S. 148.....	pag. 335, 338, 339, 401, 466
S. 149.....	pag. 467
S. 150.....	pag. 477
S. 151.....	pag. 141, 179, 197, 207, 209, 210, 211, 217
S. 152.....	pag. 142, 150, 399, 400, 430, 515, 522, 543
S. 153.....	pag. 138, 150, 437, 438
S. 154.....	pag. 141, 173, 178, 193, 208, 417, 418, 421
S. 155.....	pag. 262
S. 156.....	pag. 146, 318, 319, 320, 395, 400
S. 157.....	pag. 136, 141, 178, 182, 370
S. 158.....	pag. 469, 470, 493

S. 159.....	pag. 311, 400
S. 160.....	pag. 138, 146, 155
S. 161.....	pag. 498, 499, 517
S. 162.....	pag. 312, 453, 454
S. 163.....	pag. 471, 473, 520
S. 164.....	pag. 136, 138, 141, 146, 325
S. 165.....	pag. 427, 461
S. 166.....	pag. 141, 149, 224, 225, 227, 330, 395, 396, 570
S. 167.....	pag. 138, 141, 144, 307, 342, 343, 357, 400
S. 170.....	pag. 138, 361
S. 171.....	pag. 138, 141, 149, 183, 194, 212, 218
S. 172.....	pag. 138, 149, 222
S. 173.....	pag. 138, 149, 207, 219
S. 174.....	pag. 478
S. 175.....	pag. 445, 454
S. 177.....	pag. 479, 533
O. 178.....	pag. 402
S. 179.....	pag. 138, 146, 236, 360
S. 180.....	pag. 146, 330, 344, 350, 351, 352, 568, 570
S. 182.....	pag. 223, 236, 244, 245, 246, 249, 254, 400, 551, 570
S. 183.....	pag. 349, 400, 559
S. 184.....	pag. 142, 148, 150, 152, 153, 326, 403, 496, 511, 514, 531, 534, 535, 536, 563, 564
S. 185.....	pag. 168, 401, 450, 546, 557, 571, 573, 576
S. 186.....	pag. 138, 144, 146, 326, 327, 330, 468, 479, 480, 496, 509, 521
S. 187.....	pag. 138, 141, 364, 366
S. 188.....	pag. 300, 474, 479, 482
S. 189.....	pag. 461, 482
S. 190.....	pag. 244, 245, 246, 251
S. 191.....	pag. 147, 182, 371
S. 193.....	pag. 141, 149, 178, 182, 195, 220
O. 195.....	pag. 136, 139, 202
S. 196.....	pag. 470, 477, 487, 496, 497, 499, 500, 501, 502, 503
S. 197.....	pag. 125, 126, 147, 276, 285, 286, 395
S. 198.....	pag. 430, 431, 440, 444, 503, 506
S. 199.....	pag. 125, 141, 147, 154, 282, 283, 302
S. 200.....	pag. 287, 469, 489, 490, 491, 498, 522

S. 201	pag. 147, 175, 176, 179, 253, 387, 451, 453
S. 202	pag. 149, 179, 182, 183, 220, 397
S. 203	pag. 141, 147, 179, 280, 374, 376, 452
S. 204	pag. 470, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 497, 507, 508, 509
S. 205	pag. 147, 163, 238, 239, 241, 423, 424, 427, 456
S. 206	pag. 406
S. 207	pag. 141, 150, 196
S. 210	pag. 126, 127, 275, 395, 396
S. 211	pag. 335, 340, 341, 540
S. 212	pag. 244, 245, 246, 252
S. 213	pag. 417, 418, 422, 459
S. 214	pag. 180, 206, 451
S. 215	pag. 273, 275, 401
S. 216	pag. 141, 147, 312
S. 217	pag. 363
S. 218	pag. 143, 147, 328, 331, 481, 521
O. 219	pag. 141, 147, 372, 397