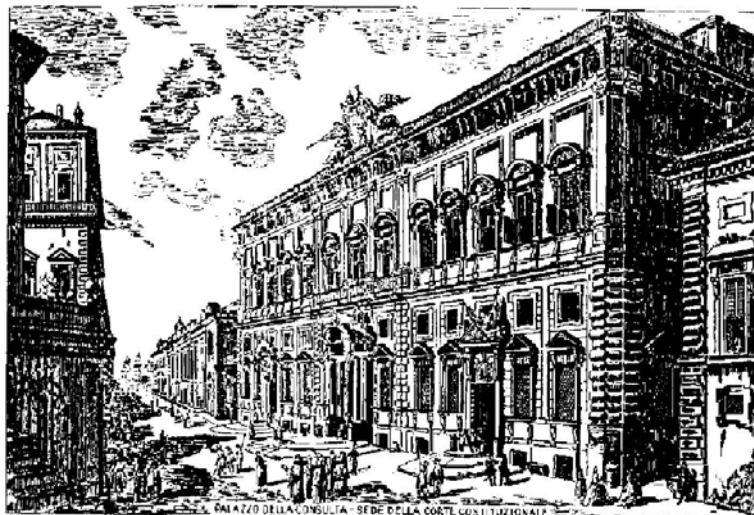


CORTE COSTITUZIONALE
SERVIZIO STUDI



GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE
DELL'ANNO 2016

*Riunione straordinaria della Corte costituzionale
del 9 marzo 2017
presieduta da Paolo Grossi*

Palazzo della Consulta

**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE
DELL'ANNO 2016**

*Riunione straordinaria della Corte costituzionale
del 9 marzo 2017
presieduta da Paolo Grossi*

A cura e con il coordinamento di Maria Fierro

Redazione dei testi: Maria Fierro, Riccardo Nevola e Danilo Diaco
Composizione: Gioconda Verrengia

INDICE GENERALE

Sommario.....	pag. 7
Indice analitico	pag. 9
Giurisprudenza costituzionale del 2016	pag. 39
Elenco delle decisioni esaminate nella Parte II e relative pagine di trattazione	pag. 537

SOMMARIO

Parte I – Profili processuali

- Capitolo I** Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale
Capitolo II Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale
Capitolo III Il giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni
Capitolo IV Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato
Capitolo V Il giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo

Parte II – Profili sostanziali

Capitolo I Principi fondamentali

Capitolo II Diritti e doveri degli individui

- Sezione I I rapporti civili*
Sezione II I rapporti etico-sociali
Sezione III I rapporti economici
Sezione IV I rapporti politici
Sezione V I tributi
Sezione VI La tutela dei diritti nella giurisdizione

Capitolo III L'ordinamento della Repubblica

- Sezione I L'ordinamento dello Stato*
- Il Parlamento
 - La funzione normativa e il rapporto tra diverse fonti normative
 - Il Governo
 - La pubblica amministrazione
 - La Corte dei conti
 - L'ordinamento giurisdizionale
- Sezione II Le autonomie territoriali*
- L'organizzazione delle Regioni
 - La funzione legislativa
 - La funzione amministrativa
 - Il principio cooperativo
 - Il potere sostitutivo
 - Gli enti locali
 - Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome
 - L'autonomia finanziaria

Capitolo IV La Repubblica, l'ordinamento europeo, il sistema CEDU e il diritto internazionale

INDICE ANALITICO

Parte I Profili processuali

Capitolo I Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. Premessa	39
2. I giudici a quibus e la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale	39
3. Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo e giudizio di legittimità costituzionale	40
4. L'ordinanza di rimessione	46
5. La riproposizione delle questioni	58
6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale.....	59
7. Il parametro del giudizio	62
8. La questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi dei giudici comuni	64
9. Il contraddittorio di fronte alla Corte.....	67
10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause	71
11. Le decisioni della Corte	71
11.1. Le decisioni interlocutorie	72
11.2. Le decisioni processuali	72
11.3. Le decisioni di rigetto	75
11.4. Le decisioni di accoglimento.....	76
12. La correzione degli errori materiali.....	77

Capitolo II Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

1. Premessa	78
2. Il ricorso.....	78
2.1. Il contenuto del ricorso	78
2.2. La notifica e il deposito del ricorso; i termini per ricorrere.....	83
2.3. I rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione	83
2.4. La ratifica del competente organo collegiale, in caso di deliberazione della proposizione del ricorso adottata in via d'urgenza	84
3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale.....	85
4. Il parametro di costituzionalità	87

5. <i>L'interesse a ricorrere</i>	87
6. <i>La riunione e la separazione delle cause</i>	93
7. <i>Il contraddittorio di fronte alla Corte</i>	94
8. <i>Le decisioni della Corte</i>	95
8.1. <i>Le decisioni interlocutorie</i>	95
8.2. <i>Le decisioni processuali</i>	95
8.3. <i>Le decisioni di rigetto</i>	96
8.4. <i>Le decisioni di accoglimento</i>	97
9. <i>La correzione degli errori materiali</i>	98

Capitolo III

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

1. <i>Premessa</i>	100
2. <i>I soggetti del conflitto</i>	100
3. <i>Il ricorso e la costituzione in giudizio delle parti</i>	100
4. <i>L'interesse al ricorso</i>	101
5. <i>Il tono costituzionale del conflitto</i>	101
6. <i>Gli atti impugnati</i>	101
7. <i>I parametri del giudizio</i>	103
8. <i>La riunione dei giudizi</i>	103
9. <i>Le decisioni della Corte</i>	103
9.1. <i>Le decisioni processuali</i>	103
9.1.1. <i>Le decisioni di improcedibilità</i>	103
9.1.2. <i>Le decisioni di inammissibilità</i>	103
9.1.3. <i>L'estinzione del giudizio</i>	104
9.1.4. <i>Le decisioni di cessazione della materia del contendere</i>	104
9.2. <i>Le decisioni di merito</i>	104
9.2.1. <i>Le decisioni di accoglimento</i>	104
9.2.2. <i>Le decisioni di rigetto</i>	105
10. <i>La correzione di errore materiale</i>	105

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. <i>Premessa</i>	106
2. <i>L'atto introduttivo</i>	106

3. <i>I soggetti del conflitto</i>	107
4. <i>I profili oggettivi</i>	108
5. <i>La riunione dei giudizi</i>	109
6. <i>Le decisioni della Corte</i>	109

Sezione II
La fase del merito

1. <i>Premessa</i>	111
2. <i>I soggetti del conflitto</i>	111
3. <i>I profili oggettivi</i>	111
4. <i>Il ricorso per conflitto</i>	112
5. <i>L'interesse al ricorso</i>	112
6. <i>La riunione dei giudizi</i>	112
7. <i>Le decisioni della Corte</i>	112

Capitolo V
Il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo

1. <i>Premessa</i>	114
2. <i>Il contraddittorio di fronte alla Corte</i>	114
3. <i>Le decisioni della Corte</i>	114
4. <i>I rapporti tra giudizio di ammissibilità del referendum e controllo di costituzionalità</i>	115

Parte II
Profili sostanziali

Capitolo I
Principi fondamentali

1. <i>Il bilanciamento tra valori di rango costituzionale necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata</i>	116
1.1. <i>La libertà di culto e la sicurezza pubblica</i>	116
1.2. <i>Le esigenze finanziarie nel bilanciamento dei valori fondamentali</i>	116
1.3. <i>La garanzia dei diritti incompressibili e l'equilibrio di bilancio</i>	116
1.4. <i>La riserva al legislatore, quale interprete della volontà della collettività, del bilanciamento tra valori fondamentali in conflitto</i>	117
2. <i>Il principio di costituzionalità e le c.d. zone franche sottratte al controllo di costituzionalità</i>	118
3. <i>Il legittimo affidamento dei cittadini nella certezza dei rapporti giuridici</i>	118
4. <i>Il principio di legalità e la non estensibilità del principio della lex mitior al complessivo sistema sanzionatorio amministrativo</i>	120

5. <i>La retroattività delle leggi consentita nei limiti dei fondamentali valori di civiltà giuridica</i>	122
6. <i>La dignità della persona</i>	122
7. <i>Il diritto all'identità personale</i>	122
8. <i>La salute psico-fisica del disabile quale diritto fondamentale dell'individuo</i>	122
9. <i>I valori costituzionali primari della salute dell'uomo e dell'ambiente inteso come bene immateriale unitario</i>	123
10. <i>L'applicazione del principio dell'eguaglianza sostanziale alla finanza pubblica per assicurare il principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale</i>	123
11. <i>La tutela sistemica e unitaria dell'integrità ambientale</i>	124
11.1. <i>Il principio di derivazione europea della priorità della riparazione del danno rispetto al risarcimento per equivalente</i>	124
11.2. <i>I vincoli paesaggistici e il trattamento sanzionatorio</i>	125
12. <i>Il principio di laicità come salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale</i>	125
13. <i>L'intesa per la regolazione legislativa dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica, quale tutela della libertà religiosa</i>	127
14. <i>La solidarietà</i>	127
14.1. <i>Le misure di contenimento della spesa nel pubblico impiego</i>	127
14.2. <i>Lo Stato sociale e la solidarietà interpersonale ed intergenerazionale</i>	128
14.3. <i>Le diverse generazioni che interagiscono nel mercato del lavoro</i>	128
15. <i>I principi di uguaglianza e di ragionevolezza</i>	128
15.1. <i>Il principio di uguaglianza in senso stretto</i>	128
15.1.1. <i>Il trattamento adeguatamente diverso di situazioni diverse</i>	128
15.1.2. <i>Il trattamento uniforme di situazioni identiche o assimilabili</i>	137
15.1.3. <i>La contrarietà al principio di uguaglianza delle presunzioni assolute</i>	139
15.1.4. <i>L'uguaglianza e l'assetto regionalistico dello Stato</i>	140
15.1.5. <i>L'uguale libertà di tutte le confessioni religiose davanti alla legge</i>	142
15.1.6. <i>L'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi</i>	144
15.2. <i>I principi di ragionevolezza e di proporzionalità</i>	144
15.2.1. <i>La tecnica del giudizio di ragionevolezza e proporzionalità</i>	144
15.2.2. <i>Le declinazioni della ragionevolezza: limite intrinseco della discrezionalità legislativa; non contraddittorietà logica, razionalità e proporzionalità della norma, quale sua necessità e idoneità al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti; congruità tra mezzi e fini; coerenza rispetto ad altre disposizioni contenute nel medesimo atto legislativo; insufficienza della mancanza di arbitrarietà nei casi di scrutinio stretto di costituzionalità</i>	144
15.2.3. <i>La ragionevolezza e il bilanciamento di interessi</i>	150

15.2.4. <i>La ragionevolezza e il principio del legittimo affidamento; il sindacato di costituzionalità sulle leggi di interpretazione autentica, sulle leggi retroattive e sulle leggi-provvedimento</i>	152
15.2.5. <i>La ragionevolezza delle scelte sanzionatorie del legislatore</i>	156
15.2.6. <i>La ragionevolezza nell'esercizio del potere legislativo delegato</i>	160
15.2.7. <i>La ragionevolezza nell'esercizio del potere di decretazione d'urgenza</i>	160
15.2.8. <i>La ragionevolezza e gli interventi di finanza pubblica</i>	161
15.2.9. <i>La ragionevolezza e la proporzionalità nella definizione dei rapporti e delle competenze degli enti territoriali costitutivi della Repubblica</i>	164

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

1. <i>Lo Stato e le confessioni religiose</i>	170
1.1. Il diniego del Governo ad avviare le trattative con l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti per la stipula dell'intesa	170
1.2. L'apertura di luoghi di culto delle confessioni religiose "senza intesa"	170
2. <i>I principi costituzionali in materia penale</i>	173
2.1. La riserva di legge in materia penale e le questioni concernenti norme penali di favore	173
2.2. Il principio di legalità della pena e la sospensione dalla carica degli amministratori regionali e locali condannati in via non definitiva.....	173
2.3. La discrezionalità del legislatore nelle scelte di politica criminale e nella configurazione dei trattamenti sanzionatori.....	174
2.4. I principi della proporzionalità della pena e della finalità rieducativa	175
2.5. Il principio di necessaria offensività del reato.....	176
2.6. Il principio del <i>ne bis in idem</i>	176
2.6.1. <i>La concorrenza delle sanzioni amministrative e penali nei reati di abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato</i>	176
2.6.2. <i>La concorrenza delle sanzioni amministrative e penali nel reato di omesso versamento IVA</i>	177
2.7. La prescrizione dei reati di competenza del giudice di pace punibili mediante le cosiddette sanzioni paradetentive	178
2.8. Il divieto di prevalenza dell'attenuante del ravvedimento collaborativo post-delittuoso sulla recidiva reiterata (superamento del rigido automatismo).....	178
2.9. La sostituzione della pena dell'ergastolo, inflitta all'esito di un giudizio col rito abbreviato, con quella della reclusione di trenta anni (un nuovo caso di asserita necessità di conformazione alla sentenza della Corte EDU, Scoppola contro Italia).....	179
2.10. Le sanzioni per il delitto di "alterazione di stato" (le falsificazioni poste in essere nella formazione di un atto di nascita) - Auspicio rivolto al legislatore.....	182

2.11. Il trattamento sanzionatorio delle opere eseguite su beni paesaggistici vincolati in assenza di autorizzazione o in difformità da essa.....	182
2.12. Il divieto di propaganda nelle elezioni amministrative locali sanzionato penalmente.....	183
2.13. Le sanzioni per l'inosservanza delle misure di prevenzione irrogate ai tossicodipendenti a tutela della sicurezza pubblica	184
2.14. Il reato di coltivazione non autorizzata di piante di <i>cannabis</i>	184
3. <i>I principi costituzionali in materia processuale</i>	186
3.1. Il giusto processo.....	186
3.1.1. <i>I principi di indipendenza e imparzialità del giudice (con riferimento alle giurisdizioni speciali)</i>	186
3.1.2. <i>Il principio del ne bis in idem</i>	186
3.1.3. <i>L'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo nel procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001</i>	187
3.2. Il diritto di difesa	187
3.2.1. <i>La discrezionalità del legislatore</i>	187
3.2.2. <i>I riti alternativi</i>	188
3.2.3. <i>Il procedimento davanti al giudice di pace e i riti alternativi</i>	188
3.2.4. <i>L'imposizione, nei limiti della ragionevolezza, di specifici oneri o modalità</i>	188
3.2.5. <i>Ostacoli all'esercizio del diritto di difesa o allo svolgimento dell'attività processuale (le controversie proposte nei confronti dei concessionari del servizio di riscossione)</i>	189
3.2.6. <i>L'obbligo del previo esperimento della procedura di negoziazione assistita</i>	189
3.3. La discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali.....	189
3.4. Il concetto di condanna nell'ordinamento penale.....	190
3.5. L'azione civile in sede penale e il principio della separazione e dell'autonomia dei giudizi (profili storici)	190

Sezione II

I rapporti etico sociali

1. <i>La persona</i>	192
1.1. Le disposizioni di volontà relative ai trattamenti sanitari nella fase terminale della vita e alla donazione degli organi e dei tessuti	192
1.2. Il diritto al cognome materno, quale elemento dell'identità personale	192
2. <i>Famiglia e filiazione</i>	193
2.1. Il principio di uguaglianza morale e giuridica dei coniugi.....	193
2.2. L'acquisizione del cognome materno - <i>Reirement</i> e auspicio rivolto al legislatore.....	193
2.3. La PMA fra il diritto della scienza e il diritto dell'embrione (riserva alla discrezionalità politica del legislatore).....	194
2.4. La PMA fra il diritto della scienza e il diritto dell'embrione (quadro giurisprudenziale e dottrinario)	195

2.5. Le falsificazioni poste in essere nella formazione di un atto di nascita	197
2.6. Il matrimonio tardivo tra coniugi con differenza di età maggiore di venti anni (decurtazione della pensione di reversibilità)	198
2.7. Il diritto del figlio minore a mantenere un rapporto significativo con l'ex compagna della madre biologica.....	198
3. Il diritto alla salute	198
3.1. La salute dei cittadini e la riduzione delle prestazioni del SSN acquistate da soggetti privati accreditati	198
4. La disabilità (v. anche la voce L'assistenza).....	199
4.1. Il ruolo privilegiato della famiglia nell'attuazione di interessi generali legati all'assistenza e al benessere della persona disabile.....	199
4.2. Le barriere architettoniche.....	199
4.3. Il diritto all'istruzione (con riferimento al servizio di trasporto)	200
5. L'assistenza.....	201
5.1. La compartecipazione economica del disabile commisurata alla condizione economico patrimoniale del nucleo familiare.....	201
5.2. Il radicamento nel territorio.....	201
5.3. Il permesso mensile retribuito per l'assistenza alla persona con <i>handicap</i> in situazione di gravità (estensione al convivente <i>more uxorio</i>).....	202
6. Lo straniero.....	203
6.1. L'assegno sociale.....	203

Sezione III

I rapporti economici

1. Il lavoro.....	204
1.1. Il principio della retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto....	204
1.2. La pignorabilità della retribuzione del lavoratore (fattispecie del reddito esiguo).....	204
1.3. I contratti di lavoro a tempo determinato dei docenti e del personale ATA della scuola (in esito alla questione di pregiudizialità comunitaria per l'interpretazione dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP, allegato alla direttiva europea sul lavoro a tempo determinato)	205
1.4. L'esclusione dalle graduatorie ad esaurimento dei docenti che hanno stipulato un contratto a tempo indeterminato	206
1.5. L'avviamento dei lavoratori forestali siciliani attraverso il sistema della graduatoria unica.....	207
2. La previdenza.....	207
2.1. Il contributo di solidarietà quale misura eccezionale, oggetto di uno scrutinio "stretto" di costituzionalità	207
2.2. Il contributo di solidarietà sulle pensioni più elevate.....	208
2.3. La ridotta rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici meno elevati	209
2.4. I valori costituzionali coinvolti nella regolamentazione del cumulo tra pensioni e redditi.....	209

2.5. Il cumulo della pensione con il reddito da lavoro autonomo (il differenziale trattamento riservato ai titolari di pensione privilegiata ordinaria rispetto ai titolari di pensione di anzianità)	210
2.6. L'asserita soppressione <i>ex abrupto</i> di "diritti quesiti" (trattamenti di previdenza e quiescenza integrativi o sostitutivi)	211
2.7. I benefici combattentistici (inapplicabilità ai militari partecipanti alle missioni ONU)	211
2.8. La pensione di reversibilità e la decurtazione in ragione dell'età dei coniugi	212
2.9. Le esigenze di bilancio e la misura dei trattamenti di quiescenza.....	213
3. <i>L'iniziativa economica</i>	213
3.1. La liberalizzazione intesa come «razionalizzazione della regolazione», compatibile con il mantenimento degli oneri «necessari alla tutela di superiori beni costituzionali».....	213
3.2. Le liberalizzazioni e la tutela di interessi pubblici	214
3.3. I limiti alla libertà d'iniziativa economica in favore dell'utilità sociale	214
3.4. Il coinvolgimento dell'iniziativa privata per la realizzazione di un interesse di natura strategica (impianti energetici alternativi) e i vincoli a tutela di interessi ambientali	215
3.5. L'efficienza ambientale e la diffusione dei carburanti meno inquinanti quali finalità proprie della concorrenza	216
3.6. La nozione di concorrenza (in relazione alle attività economiche regolamentate)	216
3.7. L'imposizione di obblighi asimmetrici a carico degli operatori economici, quale eccezione alla regola della libertà d'iniziativa (condizioni e limiti)	216
3.8. I servizi di trasporto a chiamata mediante applicazioni informatiche - Auspicio rivolto al legislatore	217
3.9. Il divieto imposto alle imprese di trasporto di incrementare il parco mezzi con autobus usati	218
3.10. La liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali quale soluzione legislativa non imposta dalla Costituzione	218
3.11. La liberalizzazione nell'esercizio delle attività commerciali quale principio dell'ordinamento nazionale di derivazione comunitaria	218
3.12. I principi di semplificazione e liberalizzazione dell'attività commerciale.....	219
3.13. L'avvio degli esercizi commerciali e il coinvolgimento delle organizzazioni rappresentative.....	219
3.14. La limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o il divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti	220
3.15. La disciplina statale dei titoli edilizi, tra autotutela amministrativa e tutela dell'affidamento del privato	220
4. <i>La proprietà</i>	221
4.1. L'indennità di espropriazione per le aree non edificabili.....	221
4.2. I vincoli sulla proprietà a tutela dell'interesse culturale.....	222
4.3. Gli interventi di ristrutturazione edilizia (già oggetto della sentenza n. 309 del 2011).....	223
4.4. Il diritto di prelazione sui fondi agricoli della Provincia di Bolzano	223

Sezione IV
I rapporti politici

1. <i>Il testo unico in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi</i>	225
1.1. <i>La sospensione cautelare dalla carica degli amministratori regionali e locali condannati in via non definitiva</i>	225
1.2. <i>Il regime della sospensione e decadenza nelle elezioni regionali (in relazione alle elezioni al Parlamento nazionale ed europeo)</i>	225
2. <i>Le elezioni amministrative locali e il divieto di propaganda imposto alle amministrazioni pubbliche</i>	226

Sezione V
I tributi

1. <i>Gli elementi distintivi del prelievo tributario (il caso del blocco degli effetti retributivi della progressione in carriera dei dipendenti pubblici)</i>	228
2. <i>Il contributo di solidarietà sulle pensioni elevate, quale prestazione patrimoniale imposta per legge</i>	228
3. <i>Le agevolazioni fiscali applicabili agli immobili oggetto di vincolo culturale (mancata estensione agli immobili gravati da “prescrizioni di tutela indiretta”)</i>	228
4. <i>L’IMU quale tributo erariale</i>	229
5. <i>La tassa automobilistica</i>	230
6. <i>Il diritto annuale in favore delle camere di commercio</i>	230

Sezione VI
La tutela dei diritti nella giurisdizione

1. <i>Il procedimento civile</i>	232
1.1. <i>Il raddoppio del contributo unificato in caso di esito negativo dell’appello</i>	232
1.2. <i>La lite temeraria e la sanzione a carico della parte soccombente</i>	232
1.3. <i>Le deroghe alla sospensione dei termini processuali nel periodo feriale</i>	233
1.4. <i>Il perfezionamento della notifica in caso di irreperibilità o di rifiuto di ricevere la copia dell’atto</i>	234
1.5. <i>Il nuovo rito impugnatorio dei licenziamenti e la non configurabilità di un obbligo di astensione del magistrato nella fase dell’opposizione</i>	234
1.6. <i>La notifica ad imprenditore collettivo del ricorso per la dichiarazione di fallimento e del decreto di fissazione dell’udienza</i>	235
1.7. <i>L’opposizione in materia di sanzioni amministrative per la violazione di norme del codice della strada</i>	235
1.8. <i>Il termine per l’opposizione al decreto di liquidazione delle spese di giustizia</i>	236
1.9. <i>Le controversie relative al procedimento elettorale per l’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia</i>	236
1.10. <i>Il patrocinio a spese dello Stato</i>	237
1.10.1. <i>Il reddito rilevante per l’ammissione al patrocinio a spese dello Stato</i>	237

1.10.2. <i>Il dimezzamento degli onorari spettanti al difensore</i>	237
2. Il procedimento penale	238
2.1. <i>Il divieto di un secondo giudizio (ne bis in idem) alla luce della giurisprudenza convenzionale</i>	238
2.2. <i>L'ergastolo e la riparazione per la detenzione in condizione di sovraffollamento</i>	240
2.3. <i>Il divieto di sospensione dell'esecuzione nei confronti delle persone condannate per il delitto di furto con strappo</i>	240
2.4. <i>Il divieto per il giudice di decidere sulla domanda risarcitoria quando pronuncia sentenza di assoluzione dell'imputato per vizio totale di mente</i>	241
2.5. <i>La costituzione di parte civile per il risarcimento del danno ambientale (riserva allo Stato)</i>	242
2.6. <i>I riti alternativi</i>	243
2.6.1. <i>Il procedimento per decreto e l'avviso della facoltà di chiedere la sospensione con messa alla prova</i>	243
2.6.2. <i>La sospensione del procedimento con messa alla prova</i>	243
2.6.3. <i>L'inapplicabilità del patteggiamento nel procedimento davanti al giudice di pace</i>	244
2.6.4. <i>Il giudizio abbreviato e l'automatica estromissione del responsabile civile</i>	244
2.7. <i>Le misure cautelari personali e il divieto di reiterazione delle misure coercitive, diverse dalla custodia in carcere, che abbiano perso efficacia, salve eccezionali e motivate esigenze cautelari</i>	244
2.8. <i>Le spese di giustizia</i>	245
2.8.1. <i>Gli onorari dei difensori</i>	245
2.8.2. <i>La garanzia dello Stato per il pagamento delle spese e degli onorari</i>	246
3. <i>La giurisdizione amministrativa</i>	246
3.1. <i>La giurisdizione esclusiva e le controversie instaurate su iniziativa della pubblica amministrazione</i>	246
4. <i>La giurisdizione tributaria</i>	247
4.1. <i>La competenza territoriale nelle controversie proposte nei confronti dei concessionari del servizio di riscossione</i>	247
4.2. <i>Notificazione dell'appello effettuata direttamente dalla parte</i>	248
4.3. <i>La condanna alle spese della fase cautelare</i>	248
5. <i>Le giurisdizioni speciali</i>	249
5.1. <i>La Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie (i componenti di derivazione governativa)</i>	249
6. <i>Il giudizio arbitrale</i>	250
6.1. <i>Le controversie su diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici</i>	250
6.1.1. <i>La disciplina transitoria e a regime del deferimento ad arbitri</i>	250
6.1.2. <i>La composizione dei collegi arbitrali</i>	251
7. <i>Le controversie in materia di circolazione stradale</i>	251
7.1. <i>L'obbligo del previo procedimento di negoziazione assistita</i>	251

7.2. La competenza territoriale e il criterio del locus commissi delicti.....	252
-------------------------------------------------------------------------------	-----

Capitolo III **L'ordinamento della Repubblica**

Sezione I *L'ordinamento dello Stato*

1. Il ruolo prioritario del legislatore nella soluzione di questioni sistemiche che involgono l'ordinamento nazionale e la CEDU.....	253
2. Il ruolo del legislatore secondo il principio della separazione dei poteri	253
3. La funzione di garanzia costituzionale	253
3.1. Il sistema accentrato di controllo di costituzionalità	253
3.2. L'interpretazione nel giudizio di legittimità costituzionale.....	253
3.3. Il sindacato costituzionale di decisioni di natura politico-economica assunte nelle leggi di bilancio e l'intollerabilità di zone franche del diritto costituzionale	254
3.4. Il giudicato costituzionale (il divieto di mitigare gli effetti di una pronuncia di illegittimità costituzionale)	254
4. Il Parlamento	255
4.1. Lo svolgimento dei lavori parlamentari come disciplinati da norme e prassi regolamentari	255
4.2. L'autodichia per le controversie di lavoro dei dipendenti delle Camere.....	255
5. La funzione normativa	256
5.1. La delegazione legislativa	256
5.1.1. La delega legislativa e la discrezionalità del legislatore delegato	256
5.1.2. Il rapporto tra legge delega e legge delegata	256
5.1.3. Il parere delle Commissioni parlamentari	257
5.1.4. La delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria.....	257
5.1.5. La delega in tema di sospensione e decadenza dalle cariche politiche nelle regioni e negli enti locali (c.d. legge Severino)	257
5.1.6. La delega in tema di contenzioso tributario (sulle spese della fase cautelare).....	259
5.1.7. La delega per la razionalizzazione dell'arbitrato sulle controversie su diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici.....	259
5.1.8. La delega per la riorganizzazione degli uffici giudiziari	260
5.1.9. La delega in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione	260
5.1.10. La delega per la riorganizzazione sul territorio degli uffici giudiziari e gli eventi sismici del 2009	261
5.2. La decretazione d'urgenza.....	262
5.2.1. I presupposti costituzionali.....	262

5.2.2. <i>Il nesso di interrelazione funzionale tra decreto legge e legge di conversione (le norme introdotte in sede di conversione)</i>	263
5.2.3. <i>Il caso della riforma delle banche popolari</i>	263
5.3. <i>La legge retroattiva</i>	264
5.3.1. <i>La legge retroattiva di interpretazione autentica</i>	264
5.3.2. <i>L'interpretazione autentica di disposizioni di recepimento di accordi sindacali</i>	264
5.3.3. <i>Il caso della sospensione dalla carica degli amministratori regionali e locali condannati in via non definitiva</i>	265
5.4. <i>La legge-provvedimento</i>	266
5.4.1. <i>L'abrogazione della vicedirigenza del comparto Ministeri</i>	266
5.5. <i>La copertura finanziaria delle leggi di spesa</i>	266
5.5.1. <i>Il principio della copertura finanziaria</i>	266
5.5.2. <i>L'equilibrio di bilancio e la garanzia dei diritti incompressibili</i>	266
5.5.3. <i>I casi relativi ai bilanci regionali</i>	267
5.5.4. <i>Il caso dell'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio dei dipendenti pubblici</i>	269
5.6. <i>Gli atti normativi secondari</i>	269
5.6.1. <i>I testi unici di norme regolamentari (nella prospettiva del riparto della competenza legislativa)</i>	269
5.6.2. <i>La duplice natura del d.P.C.m.</i>	270
5.6.3. <i>Le linee guida</i>	270
5.7. <i>Il referendum abrogativo</i>	271
5.7.1. <i>I requisiti per l'ammissibilità (il quesito sulla durata delle concessioni per la ricerca di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine)</i>	271
5.8. <i>Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale</i>	272
5.8.1. <i>Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in via consequenziale</i>	272
5.8.2. <i>Le decisioni manipolative</i>	272
5.8.3. <i>Le pronunce additive</i>	272
5.8.4. <i>Il giudicato costituzionale (il divieto di mitigare gli effetti di una pronuncia di illegittimità costituzionale)</i>	273
5.8.5. <i>L'integrazione ad opera della Corte costituzionale del dictum del giudice comunitario reso in sede di questione di pregiudizialità comunitaria (valutazioni in ordine alle ricadute sanzionatorie dell'illecito)</i>	274
5.8.6. <i>La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intero bilancio regionale - Richiamo al legislatore per l'adozione delle necessarie correzioni</i>	277
6. <i>Il Governo</i>	277
6.1. <i>La gestione commissariale delle emergenze di protezione civile e dei c.d. grandi eventi (la fine dell'emergenza e la successione a titolo universale)</i>	277
6.2. <i>Le intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica quali atti politici liberi nel fine di cui il Governo risponde politicamente di fronte al</i>	

<i>Parlamento, ma non in sede giudiziaria (il caso del diniego all'apertura di trattative con l'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti)</i>	278
7. La pubblica amministrazione	279
7.1. I principi	279
7.1.1. Il principio generale di continuità dell'azione amministrativa.....	279
7.1.2. Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione	280
7.1.3. Il principio dell'equilibrio di bilancio e il criterio di economicità	281
7.2. L'impiego presso le pubbliche amministrazioni	281
7.2.1. L'accesso ai pubblici uffici	281
7.2.1.1. Il passaggio ope legis di personale da soggetti privati ad enti pubblici.....	281
7.2.1.2. L'inquadramento nei ruoli regionali del personale di un ente soppresso	282
7.2.2. Il rapporto d'impiego.....	282
7.2.2.1. La dotazione organica quale elemento essenziale per l'assetto organizzativo e per la determinazione dei costi del personale.....	282
7.2.2.2. La vicedirigenza del comparto Ministeri	283
7.2.2.3. Lo spoil system regionale	283
7.2.2.4. La decadenza automatica (o del tutto discrezionale) degli incarichi direttivi	284
7.2.2.5. L'esclusione di automatismi destitutori e la necessità del procedimento disciplinare (in relazione allo status del militare)	285
7.2.2.6. Il principio della regolamentazione del trattamento economico dei dipendenti pubblici attraverso i contratti collettivi	286
7.2.2.7. Il diritto alle ferie e il divieto di "monetizzazione" delle ferie non godute	286
7.2.2.8. Il computo del lavoro straordinario festivo per il personale non dirigente delle Forze di polizia	287
7.2.2.9. Lo svolgimento di funzioni superiori di reggenza e l'azzeramento del compenso (il caso degli assistenti amministrativi della scuola)	288
7.2.2.10. Il temporaneo blocco degli effetti economici della promozione (la carriera prefettizia)	288
7.2.2.11. L'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio dei dipendenti civili dello Stato.....	289
7.3. L'attività	290
7.3.1. La duplice natura del d.P.C.m.....	290
7.3.2. Le linee guida	291
7.3.3. L'adozione di norme di natura tecnica omogenee su tutto il territorio nazionale	291
7.3.4. L'autorizzazione della pubblica amministrazione per il deferimento ad arbitri di controversie in materia di contratti pubblici.....	291
7.3.5. Le sanzioni amministrative e il principio di legalità (inapplicabilità del principio della lex mitior al sistema sanzionatorio amministrativo nel suo complesso).....	292

7.3.6. <i>Il sistema sanzionatorio delle condotte di guida (il caso del cittadino italiano residente all'estero e con patente estera)</i>	293
7.3.7. <i>La rivalsa dello Stato nei confronti delle amministrazioni locali responsabili di violazioni della CEDU</i>	294
7.4. <i>La finanza pubblica</i>	295
7.4.1. <i>Lo Stato quale custode della finanza pubblica allargata nel necessario perseguimento dell'equilibrio di bilancio – Monito al Governo</i>	295
7.4.2. <i>L'allocazione delle somme corrispondenti a presunti avanzi di amministrazione e l'equilibrio di bilancio (con dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intero bilancio della Regione Molise e richiamo al legislatore per l'adozione delle necessarie correzioni)</i>	296
7.4.3. <i>Le esigenze di politica economica</i>	297
7.4.4. <i>Le eccezionali esigenze di contenimento della spesa e la certezza del diritto</i>	297
7.4.5. <i>Le esigenze della finanza pubblica e il diritto alla salute quale diritto costituzionale condizionato</i>	298
7.4.6. <i>La sostenibilità finanziaria di misure per il disabile aspirante alla frequenza e al sostegno nella scuola</i>	299
8. <i>La Corte dei conti</i>	299
8.1. <i>Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari</i>	299
9. <i>L'ordinamento giurisdizionale</i>	300
9.1. <i>La giurisdizione e l'incidente di costituzionalità</i>	300
9.1.1. <i>L'interpretazione costituzionalmente orientata delle leggi</i>	300
9.1.2. <i>Obbligo di interpretazione conforme e ammissibilità della questione</i>	301
9.1.3. <i>L'interpretazione sistemica</i>	301
9.1.4. <i>Il diritto vivente</i>	301
9.1.5. <i>La sindacabilità costituzionale del principio di diritto affermato dalla Corte di cassazione</i>	302
9.1.6. <i>La non sindacabilità costituzionale degli inconvenienti di fatto derivanti dalla disposizione censurata</i>	302
9.2. <i>La giurisdizione e gli altri poteri</i>	303
9.2.1. <i>La non sindacabilità giurisdizionale degli atti politici liberi nel fine (il diniego all'apertura di trattative con l'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti, non qualificata quale “confessione religiosa”)</i>	303
9.2.2. <i>L'interferenza del legislatore nella funzione giurisdizionale</i>	303
9.3. <i>L'organizzazione giudiziaria</i>	304
9.3.1. <i>La funzione giurisdizionale e il principio di buon andamento dell'amministrazione</i> ...	304
9.3.2. <i>La soppressione di tribunali ordinari</i>	304

Sezione II
Le autonomie territoriali

1. <i>L'unità del territorio nazionale</i>	305
--------------------------------------------------	-----

2. <i>L'organizzazione delle Regioni</i>	305
2.1. <i>Gli organi regionali</i>	305
2.1.1. <i>I limiti ai poteri del Consiglio regionale dopo la scadenza della legislatura, in regime di prorogatio</i>	305
2.1.2. <i>La sospensione cautelare dalla carica degli amministratori regionali e locali condannati in via non definitiva</i>	306
2.1.3. <i>Il regime della sospensione e decadenza nelle elezioni regionali (per disparità di trattamento rispetto alle elezioni al Parlamento nazionale ed europeo)</i>	307
2.1.4. <i>La nomina dei giornalisti preposti all'Ufficio stampa presso la Presidenza della Regione</i>	308
2.2. <i>L'amministrazione</i>	309
2.2.1. <i>Il principio di salvaguardia della continuità dei servizi di rilevanza sociale affidati all'ente territoriale</i>	309
2.2.2. <i>Il subentro nei rapporti posti in essere dalla gestione commissariale delle emergenze di protezione civile e dei c.d. grandi eventi</i>	309
2.2.3. <i>Razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche</i>	310
2.2.4. <i>La delegazione legislativa per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e il necessario coinvolgimento regionale attraverso l'intesa nella Conferenza Stato-Regioni</i>	310
2.2.5. <i>Lo spoil system</i>	311
2.2.6. <i>Le dotazioni organiche dirigenziali</i>	312
2.2.7. <i>La decadenza automatica (o del tutto discrezionale) degli incarichi direttivi (nella specie, il direttore dell'ente «Abruzzo-Lavoro»)</i>	313
2.2.8. <i>Il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato (nella specie, la titolarità del servizio Centrale unica di committenza regionale)</i>	313
2.2.9. <i>I trattamenti complessivi dei dirigenti apicali di enti e organismi dipendenti dalla regione</i>	314
2.2.10. <i>L'(asserito) inquadramento nei ruoli regionali del personale di un ente soppresso (nella specie, l'Autorità di bacino dei fiumi Trigno ed altri della Regione Molise)</i>	314
2.2.11. <i>Il riassetto del personale delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni ordinarie in seguito al riordino delle funzioni di cui alla legge n. 56 del 2014</i>	315
2.2.12. <i>La stabilizzazione di personale precario</i>	318
2.2.13. <i>I trattamenti previdenziali integrativi e sostitutivi, già a carico dei Consorzi ASI</i>	318
2.3. <i>I controlli</i>	319
2.3.1. <i>Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari</i>	319
2.4. <i>Il Servizio Sanitario Regionale</i>	320
2.4.1. <i>Il contenimento dei costi della spesa sanitaria attraverso la riduzione dei contratti per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati</i>	320
2.4.2. <i>Il divieto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e l'esecuzione del mandato commissariale</i>	322

2.5. La finanza.....	322
2.5.1. <i>L'obbligo di assicurare a tutti gli enti territoriali risorse sufficienti a finanziare integralmente le funzioni loro attribuite</i>	322
2.5.2. <i>L'utilizzo dei proventi derivanti dalle dismissioni di alloggi di edilizia residenziale pubblica</i>	323
2.5.3. <i>Il riassorbimento del disavanzo finanziario (Regione Molise)</i>	324
2.5.4. <i>La copertura finanziaria delle leggi di spesa (si veda nella sezione I, in La funzione normativa, la voce La copertura finanziaria delle leggi di spesa)</i>	325
3. La funzione legislativa.....	325
3.1. <i>La condizione di obiettiva incertezza indotta da norme statali dal significato ambiguo</i>	325
3.2. <i>Il riparto delle competenze</i>	325
3.2.1. <i>La natura oggettiva della lesione del riparto costituzionale di competenze</i>	325
3.2.2. <i>Criterio ontologico e criterio teleologico nel riparto competenziale</i>	326
3.2.3. <i>Il contesto emergenziale e i vincoli economici nazionali e comunitari</i>	326
3.2.4. <i>La prevalenza della funzione di coordinamento finanziario su ogni tipo di potestà legislativa regionale</i>	326
3.2.5. <i>Le deroghe unilaterali all'assetto delle relazioni finanziarie in funzione dei vincoli connessi alla manovra finanziaria o concordati in sede europea</i>	326
3.2.6. <i>La potestà di interpretazione autentica</i>	326
3.2.7. <i>L'inammissibilità di interventi regionali nelle materie di competenza statale esclusiva</i>	327
3.2.8. <i>I principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente</i>	327
3.2.9. <i>La competenza concorrente e le norme interposte</i>	327
3.2.10. <i>Il carattere autoapplicativo ed autosufficiente di una norma non implica il carattere "di dettaglio" della medesima</i>	328
3.2.11. <i>La mancata adozione da parte dello Stato dei "criteri generali" cui deve attenersi il legislatore regionale</i>	328
3.2.12. <i>I principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (sul finalismo delle norme di coordinamento finanziario v. anche in 3.3.2. Le materie a carattere finalistico o trasversali)</i>	328
3.2.13. <i>Le norme generali sull'istruzione</i>	329
3.2.14. <i>Il concorso di competenze non risolvibile con il criterio della prevalenza</i>	330
3.2.15. <i>L'intreccio di competenze non risolvibile secondo il criterio della prevalenza e la necessità dell'intesa</i>	330
3.2.16. <i>L'intreccio delle competenze e il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato come limite alle competenze delle Regioni e Province autonome</i>	332
3.2.17. <i>L'intreccio delle competenze nelle materie della tutela dell'ambiente, della sicurezza e del governo del territorio e il criterio della prevalenza</i>	332

3.2.18. L'intreccio delle competenze nelle materie della tutela dell'ambiente e del governo del territorio e il criterio della prevalenza	333
3.2.19. Il punto di equilibrio tra la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e la competenza regionale nella materia concorrente del governo del territorio	334
3.2.20. Il criterio della prevalenza in presenza di ambiti materiali di competenza esclusiva trasversale dello Stato	334
3.2.21. Le autonomie speciali e la priorità dei parametri statutari	335
3.2.22. Le competenze statutarie delle autonomie speciali e il limite delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica	335
3.2.23. Le competenze statutarie delle autonomie speciali e il rispetto dei superiori limiti....	335
3.2.24. Le clausole di salvaguardia.....	336
3.3. <i>Le materie</i>	336
3.3.1. Qualificazione e individuazione della materia	336
3.3.2. Le materie a carattere finalistico o trasversali	339
3.3.2.1. <i>La prevalenza della funzione di coordinamento finanziario su ogni tipo di potestà legislativa regionale</i>	339
3.3.2.2. <i>Il coordinamento della finanza pubblica</i>	339
3.3.2.3. <i>La tutela della concorrenza</i>	340
3.3.2.4. <i>L'armonizzazione dei bilanci pubblici</i>	340
3.3.2.5. <i>La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema</i>	343
3.4. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.).....	343
3.4.1. <i>“Rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose” (lett. c)</i>	343
3.4.1.1. La realizzazione di edifici di culto delle confessioni “senza intesa”	343
3.4.2. <i>“Armonizzazione dei bilanci pubblici” (lett.e)</i>	344
3.4.2.1. I principi del d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici e l'allocatione delle somme corrispondenti a presunti avanzi di amministrazione	344
3.4.3. <i>“Sistema tributario e contabile dello Stato” (lett.e)</i>	346
3.4.3.1. La misura del diritto annuale in favore delle camere di commercio.....	346
3.4.3.2. La tassa automobilistica.....	346
3.4.3.3. L'IMU quale tributo erariale.....	347
3.4.4. <i>“Tutela della concorrenza” (lett. e)</i>	347
3.4.4.1. La disciplina delle banche popolari	347
3.4.4.2. La disciplina della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica	349
3.4.4.3. Il regime dei servizi pubblici locali, per gli aspetti che hanno una diretta incidenza sul mercato e sono strettamente funzionali alla gestione unitaria (disciplina degli ambiti territoriali ottimali e delle relative autorità di governo).....	349
3.4.4.4. Il trasporto pubblico locale (il bilanciamento fra la libertà di iniziativa economica e altri interessi costituzionali)	350

3.4.4.5. La libertà di iniziativa economica individuale e la competizione tra operatori economici (regolamentazione e limiti del servizio di taxi o di noleggio con conducente)	351
3.4.4.6. La temporanea prosecuzione di concessioni idroelettriche scadute	351
3.4.4.7. La determinazione regionale dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico in assenza dei «criteri generali» per la determinazione dei loro «valori massimi»	352
3.4.4.8. L'efficienza ambientale e la diffusione dei carburanti meno inquinanti quali finalità proprie della concorrenza.....	352
3.4.4.9. Le condizioni per la previsione di obblighi asimmetrici (nella specie a carico dei «nuovi» impianti di distribuzione del carburante).....	353
3.4.4.10. L'avvio degli esercizi commerciali	353
3.4.4.11. Le autorizzazioni comunali per l'esercizio del commercio.....	353
3.4.4.12. La regolazione delle zone adibite alle attività commerciali attraverso gli strumenti urbanistici	354
3.4.4.13. La limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o il divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti.....	355
3.4.4.14. Gli orari degli esercizi commerciali	355
3.4.4.15. La gestione di canili e gattili	356
3.4.5. <i>“Tutela del risparmio e mercati finanziari” (lett. e)</i>	356
3.4.5.1. La disciplina delle banche popolari.....	356
3.4.6. <i>“Organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” (lett. g)</i>	358
3.4.6.1. L'attribuzione di funzioni e obblighi ad organi statali ad opera di legge regionale....	358
3.4.6.2. La disciplina del personale docente statale	358
3.4.6.3. Il fondo per la valorizzazione del merito del personale docente statale.....	359
3.4.7. <i>“Ordine pubblico e sicurezza” (lett. h)</i>	359
3.4.7.1. I controlli sui luoghi di culto delle confessioni religiose “senza intesa”.....	359
3.4.7.2. L'utilizzo di armi da fuoco per l'eradicazione delle nutrie	360
3.4.7.3. Gli interventi in difesa del suolo c.d. “integrati” e la prevalenza dell'interesse ambientale e della sicurezza	360
3.4.8. <i>“Ordinamento civile” (lett. l)</i>	361
3.4.8.1. La disciplina delle banche popolari.....	361
3.4.8.2. Le disposizioni di volontà relative ai trattamenti sanitari nella fase terminale della vita e alla donazione degli organi e dei tessuti (necessita di uniformità di trattamento sul territorio nazionale, per ragioni imperative di eguaglianza).....	362
3.4.8.3. I diritti di segreteria spettanti al Comune per determinati atti.....	363
3.4.8.4. Il collocamento obbligatorio in favore delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere.....	363
3.4.8.5. Il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato	363

3.4.8.6. I medici in rapporto di convenzione a tempo indeterminato con il Servizio sanitario nazionale (contrattazione collettiva e normazione regionale)	364
3.4.8.7. Le dotazioni organiche delle Regioni	364
3.4.8.8. I trattamenti complessivi dei dirigenti apicali di enti e organismi dipendenti dalla regione (Regione Molise).....	365
3.4.8.9. Le distanze fra le costruzioni e il rispetto dei limiti fissati dal testo unico dell'edilizia.....	366
3.4.8.10. Gli interventi di recupero dei sottotetti (distanze minime e <i>standard</i> urbanistici).....	368
3.4.8.11. Il regime concessorio delle cave di marmo di Carrara e la natura giuridica dei "beni stimati"	368
3.4.8.12. Il diritto di prelazione sui fondi agricoli della Provincia di Bolzano	369
3.4.9. <i>"Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"</i> (lett. m.)	369
3.4.9.1. I livelli essenziali di assistenza e la riduzione di spesa per beni e servizi a carico delle regioni.....	369
3.4.9.2. I principi di semplificazione amministrativa (le autorizzazioni comunali per l'esercizio del commercio).....	370
3.4.9.3. L'abbattimento delle barriere architettoniche	370
3.4.10. <i>"Previdenza sociale"</i> (lett. o).....	371
3.4.10.1. Il collocamento obbligatorio in favore delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere	371
3.4.11. <i>"Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane"</i> (lett. p).....	371
3.4.11.1. Il riassetto del personale delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni ordinarie in seguito al riordino delle funzioni di cui alla legge n. 56 del 2014.....	371
3.4.11.2. La riallocazione del personale provinciale.....	371
3.4.12. <i>"Protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale"</i> (lett. q).....	372
3.4.12.1. Controlli veterinari sul bestiame di allevamento	372
3.4.13. <i>"Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale"</i> (lett. r)	373
3.4.13.1. La delegazione legislativa per la realizzazione della Agenda digitale italiana	373
3.4.13.2. I controlli veterinari sul bestiame di allevamento.....	374
3.4.13.3. Il monitoraggio dei piani di edilizia scolastica	374
3.4.14. <i>"Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"</i> (lett. s).....	375
3.4.14.1. Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente.....	375
i) <i>La procedura di VIA per la produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili</i>	375
ii) <i>La procedura per la lavorazione di materiali esterni negli impianti a servizio dell'attività di cava</i>	376

iii) <i>L'approvazione del Piano regionale delle attività estrattive e l'obbligo del rapporto ambientale</i>	376
iv) <i>La procedura di VAS per la gestione dei rifiuti</i>	377
3.4.14.2. <i>La gestione dei rifiuti</i>	377
i) <i>Le scelte politiche (incenerimento/riciclo)</i>	377
ii) <i>La realizzazione su scala nazionale di un sistema di gestione dei rifiuti</i>	377
iii) <i>Lo smaltimento di rifiuti speciali pericolosi provenienti da altre Regioni</i>	378
iv) <i>Le limitazioni alla localizzazione degli inceneritori</i>	378
v) <i>I rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento (rifiuti speciali)</i>	379
vi) <i>La procedura per la lavorazione di materiali esterni negli impianti a servizio dell'attività di cava</i>	379
3.4.14.3. <i>La difesa del suolo</i>	380
i) <i>Gli interventi c.d. "integrati" di delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità e la prevalenza dell'interesse ambientale e della sicurezza</i>	380
ii) <i>Gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico</i>	380
iii) <i>La revoca di risorse per interventi di mitigazione del rischio idrogeologico assegnate e non utilizzate</i>	381
3.4.14.4. <i>La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico</i>	381
i) <i>I controlli veterinari sul bestiame di allevamento</i>	381
ii) <i>La costituzione degli ambiti territoriali di caccia</i>	382
iii) <i>Le metodologie di eradicazione delle nutrie</i>	383
3.4.14.5. <i>I beni culturali e paesaggistici</i>	383
i) <i>Il principio della prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti di regolazione del territorio</i>	383
ii) <i>Il principio della prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti urbanistici e l'inderogabilità delle norme fondamentali statali in materia di edilizia e urbanistica</i>	385
iii) <i>Il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica</i>	386
iv) <i>L'autorizzazione paesaggistica per gli allestimenti mobili di pernottamento</i>	386
3.5. <i>Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)</i>	387
3.5.1. <i>"Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale"</i>	387
3.5.1.1. <i>La riforma delle banche popolari</i>	387
3.5.2. <i>"Coordinamento della finanza pubblica"</i>	387
3.5.2.1. <i>Il contenimento della spesa degli enti locali</i>	387
i) <i>Gli obiettivi di contenimento delle spese degli enti locali, quale principio di coordinamento della finanza pubblica</i>	387
ii) <i>Il taglio "lineare" alle spese per acquisti di beni e servizi degli enti territoriali</i>	387
iii) <i>Il limite temporale delle manovre di contenimento della spesa pubblica a carico delle Regioni, delle Province e dei Comuni - Monito al legislatore</i>	388
iv) <i>Il ridimensionamento, sotto il profilo macroeconomico, delle risorse di pertinenza delle amministrazioni comunali</i>	389

v) <i>L'esercizio della funzione statale di coordinamento finanziario per la riduzione della spesa corrente</i>	389
vi) <i>I divieti di spesa imposti alle province</i>	391
vii) <i>Le misure volte alla razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche</i>	392
viii) <i>La riduzione dei costi degli apparati amministrativi</i>	392
ix) <i>La necessaria transitorietà delle limitazioni, anche puntuali, alla spesa regionale previste dalla legislazione statale in quanto necessarie a fronteggiare una situazione contingente</i>	393
x) <i>La riduzione della spesa sanitaria</i>	394
xi) <i>I piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria</i>	395
3.5.2.2. <i>Il contenimento della spesa per il personale</i>	395
i) <i>La stabilizzazione del personale precario</i>	395
ii) <i>Le misure statali per la riallocazione del personale provinciale presso regioni ed enti locali</i>	396
iii) <i>Il riassetto del personale delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni ordinarie in seguito al riordino delle funzioni di cui alla legge n. 56 del 2014</i>	397
3.5.2.3. <i>Il patrimonio, le opere pubbliche, i servizi</i>	397
i) <i>Il reimpiego delle risorse derivanti dalle vendite degli immobili di edilizia residenziale pubblica</i>	397
ii) <i>Il divieto di dismettere il patrimonio per spese di natura corrente, incluso il pagamento di oneri tributari (il caso delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica)</i>	398
iii) <i>Le misure dirette a favorire la realizzazione di opere pubbliche</i>	398
iv) <i>Gli istituti di cooperazione tra enti locali per il conseguimento di risultati economici migliori nella gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica</i>	399
3.5.2.4. <i>I bilanci regionali</i>	399
i) <i>Il riassorbimento del disavanzo finanziario (Regione Molise)</i>	399
3.5.2.5. <i>Il coordinamento finanziario e le autonomie speciali</i>	401
i) <i>La diretta incidenza dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica sulle autonomie speciali</i>	401
ii) <i>Il concorso statale alla spesa della Regione quale presupposto per l'operare del coordinamento finanziario</i>	401
3.5.3. <i>"Governo del territorio"</i>	401
3.5.3.1. <i>L'edilizia</i>	401
i) <i>La disciplina dei titoli edilizi (DIA e SCIA) e i poteri dell'Amministrazione decorsi i termini abilitanti</i>	401
ii) <i>Il regime dei titoli abilitativi per l'installazione di impianti tecnologici</i>	402
iii) <i>Il regime dei titoli abilitativi per l'installazione di opere di arredo non comportanti creazione di nuove volumetrie</i>	403
iv) <i>Il regime dei titoli abilitativi per gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti modifiche dei prospetti</i>	403
v) <i>Il regime dei titoli abilitativi per gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti mutamenti della destinazione d'uso</i>	404

vi) Il regime dei titoli abilitativi dei titoli abilitativi per l'esecuzione di attività di sbancamento del terreno.....	404
vii) Il regime dei titoli abilitativi per l'esecuzione di opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni.....	405
viii) Il regime dei titoli abilitativi per l'esecuzione di opere per il superamento delle barriere architettoniche	405
ix) Il regime dei titoli abilitativi per l'esecuzione di aree ludiche e opere di arredo.....	405
x) Il regime dei titoli abilitativi per l'esecuzione di interventi interni di manutenzione straordinaria	405
xi) Il regime dei titoli abilitativi per l'esecuzione di opere nei locali adibiti a esercizio d'impresa.....	406
xii) Il regime dei titoli abilitativi per l'esecuzione di interventi edilizi di ristrutturazione e demolizione.....	406
xiii) Il regime dei titoli abilitativi per l'esecuzione di interventi edilizi a titolo temporaneo riguardanti opere pubbliche e attività produttive	406
xiv) Il regime dei titoli abilitativi per l'esecuzione di interventi di recupero dei sottotetti.....	407
xv) Le deroghe alla disciplina statale in materia di distanze legali, consentite alle Regioni.....	407
xvi) I contributi di costruzione per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente	408
xvii) Gli interventi edilizi in zone sismiche	409
xviii) L'edilizia scolastica.....	410
3.5.3.2. <i>L'urbanistica</i>	410
i) La pianificazione urbanistica dei luoghi di culto.....	410
ii) Gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione (interventi consentiti nelle more dell'attuazione del piano).....	412
3.5.3.3. <i>Il territorio</i>	413
i) Il coinvolgimento regionale negli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico...	413
ii) Gli interventi in difesa del suolo c.d. "integrati" e la prevalenza dell'interesse ambientale e della sicurezza.....	413
iii) La revoca di risorse già assegnate e non utilizzate.....	413
3.5.3.4. <i>Le infrastrutture</i>	414
i) Le procedure relative alle infrastrutture per i trasporti.....	414
ii) La localizzazione di impianti e centrali per lo svolgimento di attività energetiche	415
3.5.4. <i>"Grandi reti di trasporto e di navigazione"</i>	416
3.5.4.1. Le procedure relative alle infrastrutture per i trasporti	416
3.5.5. <i>"Istruzione"</i>	417
3.5.5.1. Le modalità di fruizione del servizio dell'istruzione	417
3.5.5.2. La definizione dell'offerta formativa dei percorsi di istruzione e formazione professionale.....	417
3.5.5.3. La promozione degli istituti tecnici superiori	417
3.5.5.4. L'attività di dimensionamento della rete scolastica	418

3.5.5.5. L'individuazione degli <i>standard</i> dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia.....	418
3.5.6. “ <i>Porti e aeroporti civili</i> ”.....	418
3.5.6.1. Le strutture denominate <i>marina resort</i>	418
3.5.7. “ <i>Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia</i> ”.....	419
3.5.7.1. La temporanea prosecuzione di concessioni idroelettriche scadute.....	419
3.5.7.2. Il procedimento per l’autorizzazione alla costruzione e all’esercizio degli impianti di energia.....	419
3.5.7.3. La costruzione e l’esercizio di infrastrutture energetiche	420
3.5.7.4. Il procedimento per la realizzazione di infrastrutture energetiche per le quali sia prescritto il raggiungimento di un’intesa.....	421
3.5.7.5. Il regime autorizzatorio per le opere necessarie e strumentali rispetto a infrastrutture e insediamenti strategici nel settore petrolifero.....	421
3.5.7.6. Il procedimento per il rilascio dei permessi di ricerca geotermica	422
3.5.7.7. Il canone delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico	422
3.5.7.8. La localizzazione di impianti e centrali per lo svolgimento di attività energetiche....	423
3.5.7.9. Le risorse per la riqualificazione dell’edilizia scolastica	424
3.5.8. “ <i>Protezione civile</i> ”.....	424
3.5.8.1. L’istituzione degli uffici periferici della Direzione generale della protezione civile della Regione Sardegna.....	424
3.5.8.2. Gli interventi edilizi in zone sismiche.....	425
3.5.8.3. L’edilizia scolastica	426
3.5.9. “ <i>Tutela della salute</i> ”	427
3.5.9.1. L’erogazione di prestazioni in esecuzione di “Progetti Obiettivo” da parte di strutture sanitarie non ospedaliere e non ambulatoriali in regime di accreditamento provvisorio	427
3.5.9.2. I piani di rientro dai <i>deficit</i> di bilancio in materia sanitaria.....	427
3.6. <i>Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.)</i>	428
3.6.1. Formazione professionale.....	428
3.6.1.1. <i>I percorsi di istruzione e formazione professionale</i>	428
3.6.2. Organizzazione amministrativa degli enti locali	428
3.6.2.1. <i>Il riassetto del personale delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni ordinarie in seguito al riordino delle funzioni di cui alla legge n. 56 del 2014</i>	428
3.6.2.2. <i>La delegazione legislativa per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche</i>	429
3.6.3. Trasporto pubblico locale	430
3.6.3.1. <i>Il finanziamento per il rinnovo del parco veicolare su gomma</i>	430
3.6.4. Turismo.....	430

3.6.4.1. <i>La disciplina dei condhotel</i>	430
3.6.4.2. <i>Le strutture denominate marina resort</i>	431
4. <i>La funzione amministrativa</i>	432
4.1. <i>La duplice natura del d.P.C.m. (un caso di asserita violazione della potestà regolamentare regionale)</i>	432
4.2. <i>L'attrazione in sussidiarietà</i>	432
4.3. <i>L'allocazione delle funzioni nelle materie di potestà legislativa concorrente</i>	433
4.4. <i>La riduzione delle risorse finanziarie e il pregiudizio della funzione amministrativa</i> ...	434
4.5. <i>La riprogrammazione delle risorse finanziarie statali e il pregiudizio della funzione amministrativa</i>	434
4.6. <i>L'attività regionale di promozione dei marchi collettivi di qualità</i>	435
5. <i>Il principio cooperativo</i>	435
5.1. <i>L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione</i>	435
5.2. <i>I meccanismi collaborativi nell'attrazione in sussidiarietà</i>	436
5.3. <i>I raccordi collaborativi non esplicitamente previsti, desunti in via interpretativa</i>	437
5.4. <i>Il concorso di competenze e gli strumenti di coinvolgimento delle Regioni</i>	437
5.5. <i>La disciplina normativa dell'intesa</i>	438
5.6. <i>L'intesa nella Conferenza Stato-Regioni funzionale ad una prospettiva unitaria</i>	438
5.7. <i>L'intesa e le modalità di superamento dello stallo procedurale</i>	438
5.8. <i>Il dissenso nell'ambito di procedimenti che richiedono una intesa e l'esclusione di una disciplina regionale di superamento unilaterale</i>	439
5.9. <i>L'intreccio di competenze statali e regionali inestricabilmente connesse, senza che sia possibile individuare una competenza prevalente, e la necessità dell'intesa (le deleghe legislative in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche)</i>	439
5.10. <i>L'intreccio di competenze non risolvibile secondo il criterio della prevalenza e la necessità dell'intesa nella Conferenza Stato-Regioni (le strutture denominate marina resort)</i>	441
5.11. <i>L'intesa per la composizione, non risolvibile secondo il criterio della prevalenza, di plurimi interessi e la previsione di eventuale determinazione unilaterale (la disciplina dei condhotel)</i>	441
5.12. <i>L'intesa quale necessario strumento di composizione degli interessi (l'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale)</i>	442
5.13. <i>La sufficienza del coinvolgimento regionale nella forma del parere della Conferenza unificata (la delegazione legislativa per la realizzazione della Agenda digitale italiana)</i>	443
5.14. <i>L'insufficienza del coinvolgimento regionale nella forma del parere della Conferenza unificata e la necessità dell'intesa (la delegazione legislativa per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)</i> ...	444
5.15. <i>Le modalità di consultazione delle comunità locali nei procedimenti in materia di energia in cui la Regione è chiamata ad esprimere o a negare la propria intesa</i>	445
5.16. <i>L'adozione di norme di natura tecnica in materia di edilizia scolastica (parere obbligatorio della conferenza Stato Regioni)</i>	445

5.17. La realizzazione su scala nazionale di un sistema di gestione dei rifiuti.....	446
5.18. La finanza pubblica e il coinvolgimento delle Regioni	447
5.18.1. L'obbligo di concorrere alla finanza pubblica.....	447
5.18.2. Il coinvolgimento regionale nel raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica (il limite dell'importo complessivo del risparmio, l'autocoordinamento tra Regioni, l'intesa e i criteri sostitutivi "sussidiari").....	447
5.18.3. La revoca di risorse già assegnate e non utilizzate	449
5.18.4. Il concorso finanziario dello Stato incidente in materia di competenza residuale regionale (necessità di intesa forte)	450
5.18.5. Il procedimento di riparto dei fondi erariali agli enti locali	451
5.18.6. La deroga al principio dell'accordo con le autonomie speciali in un contesto di grave crisi economica	452
5.18.7. La procedura pattizia quale parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali.....	452
5.18.8. La ripartizione del gettito (Regione siciliana)	453
6. Il potere sostitutivo	453
6.1. La sostituzione nell'esercizio di funzioni amministrative in materia di "tutela dell'ambiente".....	453
6.2. I presupposti per l'esercizio dei poteri sostitutivi statali e la nomina del Commissario <i>ad acta</i>	453
6.3. L'interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario <i>ad acta</i>	454
7. Enti locali.....	455
7.1. La lesione delle competenze locali come potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali.....	455
7.2. La stretta connessione in tema di finanza regionale tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali	455
7.3. La limitazione delle funzioni amministrative dei Comuni a fronte di esigenze generali.....	455
7.4. La disciplina dei trasferimenti agli enti locali e la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio per l'anno 2013	456
7.5. La consultazione delle comunità locali nei procedimenti in materia di energia in cui la Regione è chiamata ad esprimere o a negare la propria intesa	457
7.6. L'obbligo per gli enti locali di partecipare agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, per la gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica	458
7.7. Il riordino del sistema degli enti locali sardi e l'istituzione degli uffici periferici della Direzione generale della protezione civile della Regione Sardegna.....	459
7.8. Il riassetto del personale delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni ordinarie in seguito al riordino delle funzioni di cui alla legge n. 56 del 2014	460
7.9. Il concorso delle province e delle città metropolitane al contenimento della spesa pubblica (l'onere probatorio dell'impossibilità di esercizio delle funzioni degli enti	

territoriali; la valutazione non atomistica dell'assetto finanziario degli enti territoriali).....	463
7.10. Il concorso delle province e delle città metropolitane al contenimento della spesa pubblica, limitato ai soli enti <i>in bonis</i> (la diversa logica della perequazione e del coordinamento della finanza pubblica).....	464
7.11. I divieti di spesa imposti alle province in vista della loro progressiva e graduale estinzione.....	465
7.12. La rivalsa dello Stato nei confronti delle amministrazioni locali responsabili di violazioni della CEDU	465
8. <i>Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome</i>	466
8.1. Gli ufficiali roganti e il diritto di rogito (Regione Trentino-Alto Adige)	466
8.2. La disciplina dei <i>condhotel</i> (Province di Bolzano e di Trento).....	467
8.3. Le prestazioni assistenziali e la compartecipazione del disabile commisurata alla condizione economico-patrimoniale del nucleo familiare (Provincia di Trento).....	468
8.4. L'organizzazione del servizio idrico integrato (Provincia di Trento)	469
8.5. L'indennità di espropriazione per le aree non edificabili (Provincia di Bolzano)	469
8.6. I controlli amministrativi dei NAS di Trento sull'attività dell'Assessorato alla sanità della Provincia di Bolzano.....	470
8.7. Il diritto di prelazione sui fondi agricoli della Provincia di Bolzano	471
8.8. La disciplina della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica (Regione siciliana).....	471
8.9. L'avviamento dei lavoratori forestali siciliani attraverso il sistema della graduatoria unica	472
8.10. L'inderogabilità delle norme fondamentali statali in materia di edilizia e urbanistica da parte delle Regioni speciali, pur titolari di competenza legislativa in materia di edilizia e urbanistica e di piani territoriali paesistici (Regione Sardegna)	473
8.11. Il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica (Regione Sardegna)	473
8.12. L'autorizzazione paesaggistica per gli allestimenti mobili di pernottamento (Regione Sardegna)	474
9. <i>L'autonomia finanziaria</i>	474
9.1. L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie	474
9.1.1. <i>La necessità di attribuire agli enti locali risorse adeguate per l'esercizio delle funzioni conferite (il principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale)</i>	474
9.1.2. <i>L'allocazione delle somme corrispondenti a presunti avanzi di amministrazione e l'equilibrio di bilancio (dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intero bilancio della Regione Molise con richiamo al legislatore per l'adozione delle necessarie correzioni)</i>	475
9.1.3. <i>La stretta connessione in tema di finanza regionale tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali</i>	477
9.1.4. <i>La riduzione delle risorse nel rispetto del principio di proporzionalità tra risorse attribuite e funzioni conferite</i>	477
9.1.5. <i>La partecipazione delle Regioni agli obiettivi della finanza pubblica attraverso la riduzione della spesa corrente</i>	478

9.1.6. <i>Le limitazioni indirette all'autonomia di spesa delle Regioni per il contenimento della spesa corrente (condizioni)</i>	480
9.1.7. <i>La riduzione delle spese pubbliche degli enti territoriali (condizioni)</i>	480
9.1.8. <i>Il concorso delle province e delle città metropolitane al contenimento della spesa pubblica (l'onere probatorio dell'impossibilità di esercizio delle funzioni degli enti territoriali; la valutazione non atomistica dell'assetto finanziario degli enti territoriali)</i>	481
9.1.9. <i>Il concorso delle province e delle città metropolitane al contenimento della spesa pubblica, limitato ai soli enti in bonis (la diversa logica della perequazione e del coordinamento della finanza pubblica)</i>	482
9.1.10. <i>Il taglio "lineare" alle spese per acquisti di beni e servizi degli enti territoriali</i>	482
9.1.11. <i>I tagli alla spesa degli enti territoriali, i livelli essenziali di assistenza e il concorso dello Stato al Servizio sanitario nazionale</i>	483
9.1.12. <i>La necessaria transitorietà delle limitazioni, anche puntuali, alla spesa regionale previste dalla legislazione statale in quanto necessarie a fronteggiare una situazione contingente</i>	483
9.1.13. <i>La natura necessariamente transitoria degli interventi statali che comprimono l'autonomia di spesa delle Regioni a garanzia dell'equilibrio finanziario</i>	485
9.1.14. <i>La funzione di coordinamento della finanza pubblica nelle manovre di contenimento della spesa pubblica a carico delle Regioni, delle Province e dei Comuni: il problema del limite temporale - Monito al legislatore</i>	485
9.1.15. <i>L'intervento statale perequativo</i>	486
9.1.16. <i>L'ammissibilità di interventi finanziari statali incidenti su competenze residuali delle Regioni, nel contesto di incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost.</i>	487
9.1.17. <i>Il preteso effetto perequativo implicito del taglio alle spese degli enti territoriali secondo i criteri del PIL regionale e della popolazione residente</i>	487
9.1.18. <i>La riallocazione di economie residue</i>	488
9.1.19. <i>La riallocazione delle risorse a sostegno dello sviluppo e della coesione in rapporto al mutato quadro di politica economica</i>	489
9.1.20. <i>La riduzione di spese autorizzabili ma non impegnate</i>	489
9.1.21. <i>Il preteso criterio dell'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale e reimpiego sul territorio di provenienza</i>	489
9.1.22. <i>L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi</i>	490
9.2. <i>L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome</i>	492
9.2.1. <i>La diretta incidenza dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica sulle autonomie speciali</i>	492
9.2.2. <i>Il concorso statale alla spesa della Regione quale necessario presupposto per l'operare del coordinamento finanziario</i>	492
9.2.3. <i>La procedura pattizia quale parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali</i>	493
9.2.4. <i>La partecipazione delle autonomie speciali alle manovre di risanamento della finanza pubblica nel rispetto dello statuto speciale</i>	493

9.2.5. <i>Il contesto di grave crisi economica che consente di prescindere dall'accordo con la Regione e di assumere determinazioni normative unilaterali afferenti all'assetto delle reciproche relazioni finanziarie</i>	493
9.2.6. <i>L'anticipazione in via sperimentale dell'applicazione dell'IMU (l'asserito contrasto con il modello cooperativo dello statuto siciliano)</i>	494
9.2.7. <i>La partecipazione concordata delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica (il caso del finanziamento alle PMI a carico delle camere di commercio)</i>	494
9.2.8. <i>La riduzione delle risorse (condizioni e limiti)</i>	495
9.2.9. <i>La riduzione del diritto annuale in favore delle camere di commercio</i>	496
9.2.10. <i>Il concorso regionale al risanamento pubblico e la distinzione tra gli istituti della riserva e dell'accantonamento</i>	497
9.2.11. <i>Il regime di ripartizione delle entrate fra Stato e Regione siciliana</i>	498
9.2.12. <i>La stabilizzazione con legge del meccanismo della riserva del maggior gettito dell'IMU applicabile ai Comuni delle autonomie speciali (la regola della definizione in contraddittorio dei criteri per il riparto della fiscalità territoriale, la regola della provvisorietà dell'istituto dell'accantonamento, i principi di neutralità della riforma fiscale e di ostensibilità dei dati analitici di composizione del gettito)</i>	499
9.2.13. <i>Il principio dell'equilibrio dinamico del bilancio (applicazione riferita alla dichiarata incostituzionalità del meccanismo dell'accantonamento)</i>	502
9.2.14. <i>La riserva allo Stato delle maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale</i>	503
9.2.15. <i>La devoluzione delle entrate derivanti dall'attuazione delle procedure di collaborazione volontaria per il contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale</i>	503
9.2.16. <i>Le clausole di salvaguardia</i>	504

Capitolo IV

La Repubblica, l'ordinamento europeo, il sistema CEDU e il diritto internazionale

Sezione I

Diritto interno e diritto dell'Unione europea

1. <i>Il giudizio di legittimità costituzionale e i principi enunciati dalla Corte di giustizia</i>	505
2. <i>L'evocazione della Carta dei diritti UE nel giudizio di legittimità costituzionale</i>	505
3. <i>Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme comunitarie</i>	506
3.1. <i>Il giudizio di legittimità costituzionale sui contratti di lavoro a tempo determinato dei docenti e del personale della scuola (ATA) in esito alla questione di pregiudizialità comunitaria promossa dalla Corte costituzionale per l'interpretazione del diritto comunitario evocato quale parametro interposto (accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato); la competenza della Corte ad integrare il dictum del giudice comunitario in ordine alla riparazione</i>	506
4. <i>Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme comunitarie</i>	507

4.1. Il danno ambientale e la priorità della riparazione rispetto al risarcimento per equivalente	507
4.2. L'attuazione delle norme dell'Unione europea nel territorio regionale	508
4.3. Il divieto di discriminazioni basate sull'età e l'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio dei dipendenti civili dello Stato	508
4.4. La direttiva sui servizi nel mercato interno e i regimi di autorizzazione allo svolgimento di attività economiche	509
4.5. La vendita dei carburanti e gli obblighi di erogazione del carburante a basso impatto ambientale.....	510
4.6. L'attività regionale di promozione dei marchi collettivi di qualità	510
5. Citazioni di giurisprudenza della Corte di Giustizia ad adiuvandum	510
5.1. Il diritto alle ferie e il divieto di "monetizzazione" delle ferie non godute nel rapporto di lavoro pubblico.....	510
6. Le dichiarazioni di inammissibilità in relazione a norme comunitarie.....	511
6.1. Il servizio di trasporto di persone	511

Sezione II

Diritto interno e sistema CEDU

1. I parametri convenzionali nel giudizio di legittimità costituzionale	513
2. L'interpretazione della Convenzione.....	513
3. Le regole per l'inserimento nell'ordinamento interno della interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo	513
4. Il diritto vivente convenzionale e il tentativo di interpretazione adeguatrice	514
5. Il principio convenzionale del <i>ne bis in idem</i>	514
6. Il divieto convenzionale di <i>bis in idem</i> presuppone il concetto di cosa giudicata come definito nell'ordinamento nazionale	514
7. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU	515
7.1. L'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo (il procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001).....	515
7.2. Il processo penale e il divieto di un secondo giudizio (<i>ne bis in idem</i>).....	515
8. L'assorbimento di censure prospettate con riferimento alla Convenzione EDU.....	517
8.1. La trasmissione al figlio del cognome materno.....	517
9. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU.....	518
9.1. La riparazione per la detenzione in condizione di sovraffollamento dei condannati alla pena dell'ergastolo	518
9.2. L'insussistenza di un obbligo convenzionale ad estendere il principio della <i>lex mitior</i> al sistema sanzionatorio amministrativo nel suo complesso.....	519
9.3. Il principio di irretroattività delle sanzioni penali di cui all'art. 7 CEDU (con riferimento alla sospensione dalle cariche politiche nelle regioni e negli enti locali per reati consumati prima dell'entrata in vigore della c.d. legge Severino)	519

9.4. Le norme interpretative retroattive e i principi convenzionali di preminenza del diritto e del processo equo (accordi collettivi per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare).....	522
9.5. Contenimento della spesa sanitaria e profili convenzionali (legittimo affidamento ed esigenze della finanza pubblica).....	523
9.6. Il diritto a un equo processo (un caso di asserita ingerenza nell'esercizio di diritti riconosciuti da una sentenza passata in giudicato e in corso di esecuzione da parte del nominato commissario <i>ad acta</i>)	524
9.7. Il diritto al rispetto dei propri beni (un caso di asserita ingerenza nell'esercizio di diritti che i ricorrenti potevano far valere in virtù di una sentenza passata in giudicato e della quale era in corso l'esecuzione).....	526
9.8. Il principio “nessuna pena senza legge” e la sospensione del procedimento con messa alla prova.....	527
9.9. L'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo (il procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001).....	527
10. <i>Le dichiarazioni di inammissibilità in relazione alla Convenzione EDU</i>	527
10.1. Il principio del <i>ne bis in idem</i> e la concorrenza delle sanzioni amministrative e penali nei reati di abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato.....	527
10.2. Un ulteriore incidente di costituzionalità motivato dalla necessità di conformarsi alla sentenza della Corte EDU, Scoppola contro Italia (fattispecie relativa alla richiesta di giudizio abbreviato formulata nella vigenza del decreto legge n. 341 del 2000).....	529
11. <i>Le citazioni della giurisprudenza della Corte EDU</i>	531
11.1. Il divieto assoluto di qualsiasi ricerca clinica o sperimentale sull'embrione non finalizzata alla tutela dello stesso	531
11.2. La trasmissione al figlio del cognome materno	531

Sezione III

Diritto interno e diritto internazionale

1. <i>Le convenzioni internazionali quali strumenti pattizi di “obblighi di risultato” (nella specie, Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità)</i>	533
2. <i>Le citazioni di norme internazionali ad adiuvandum</i>	534
2.1. Il diritto alle ferie e il divieto di “monetizzazione” delle ferie non godute nel rapporto di lavoro pubblico	534
3. <i>Una dichiarazione di illegittimità costituzionale con assorbimento del parametro internazionale</i>	535

Parte I

Profili processuali

Capitolo I

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. Premessa

Nel 2016 la Corte ha adottato, in sede di giudizio incidentale, **158** decisioni: **89** sentenze (nn. **2, 10, 11, 12, 13, 20, 22, 23, 30, 32, 36, 44, 45, 49, 56, 57, 59, 74, 76, 78, 79, 84, 85, 90, 94, 95, 96, 97, 102, 106, 108, 109, 111, 120, 121, 125, 126, 129, 130, 132, 133, 134, 140, 146, 148, 152, 157, 162, 173, 174, 179, 186, 187, 191, 192, 193, 200, 201, 203, 204, 213, 214, 215, 216, 219, 224, 225, 228, 232, 233, 236, 240, 241, 243, 245, 248, 250, 267, 268, 269, 274, 275, 276, 278, 280, 281, 283, 285, 286**) e **69** ordinanze (nn. **4, 14, 15, 18, 19, 24, 25, 26, 33, 34, 41, 46, 47, 50, 53, 54, 55, 70, 72, 73, 81, 87, 88, 89, 92, 93, 99, 100, 112, 114, 115, 116, 118, 122, 128, 135, 136, 153, 163, 164, 165, 169, 172, 177, 180, 181, 182, 194, 195, 196, 206, 207, 208, 209, 220, 222, 226, 227, 229, 230, 234, 237, 246, 247, 254, 258, 259, 271, 290**).

La sentenza n. **228** ha congiuntamente deciso, previa riunione, un giudizio in via incidentale ed un giudizio in via principale aventi ad oggetto la medesima disposizione.

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

Le ordinanze di rimessione che hanno sollevato le questioni decise nell'anno sono pervenute in larga misura dai Tribunali ordinari (**97**), seguiti dai Tribunali amministrativi regionali (**69**) e dalle Corti d'appello (**24**). Più contenuto è stato il numero delle ordinanze adottate dalla Corte di Cassazione (**8**), dal Consiglio di Stato (**8**), dalla Corte dei Conti, sezione giurisdizionale regionale (**8**), dalle Commissioni tributarie provinciali (**7**), dai Giudici per le indagini preliminari (**5**) e dai Giudici di pace (**5**).

Tra le altre autorità rimettenti si segnalano i Giudici per l'udienza preliminare (**3**), i Tribunali per i minorenni (**3**), le Commissioni tributarie regionali (**2**), i Collegi arbitrali (**2**), il Giudice dell'esecuzione del Tribunale (**1**), la Corte d'assise d'appello (**1**), il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (**1**), il Magistrato di sorveglianza (**1**) e il Tribunale di sorveglianza (**1**).

L'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e l'art. 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.

In relazione alla necessaria provenienza della questione da un "giudice" che decida, nel corso di un "giudizio" di cui è investito, di rimetterla alla Corte, si segnala la sentenza n. **200** che ha così rigettato un'eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione del rimettente: "il giudice dell'udienza preliminare è senza alcun dubbio una autorità giurisdizionale tenuta ad applicare la norma impugnata nel corso del giudizio".

È stato poi ribadito il tradizionale orientamento favorevole alla legittimazione degli arbitri rituali a promuovere l'incidente di costituzionalità delle norme che sono chiamati ad applicare (sentenza n. **250** ove è altresì richiamata l'ordinanza n. **99**).

La sentenza n. **133** ha escluso che si profilassero ragioni di inammissibilità con riguardo a questioni

proposte dal Consiglio di Stato, “adito in sede consultiva in relazione a un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica”. Infatti, dopo le significative modifiche apportate a quest’istituto dalla legge n. 69 del 2009, “è acclarata la legittimazione del Consiglio di Stato a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica”.

Il giudice, per poter proporre una questione di legittimità costituzionale, non deve essere privo di poteri decisorii. Con riguardo alla legittimazione del giudice della cautela, la sentenza n. **84** ha ritenuto ammissibili, sotto tale specifico profilo, due questioni sollevate in un procedimento d’urgenza, “non avendo il Tribunale *a quo* provveduto in via definitiva sulla istanza cautelare dei ricorrenti, e non avendo, perciò, consumato la sua *potestas iudicandi*”. Nel sostenere l’ammissibilità di questioni “sollevate nella fase cautelare”, la sentenza n. **133** ha ribadito che “la *potestas iudicandi* del giudice *a quo* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare sia fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale” poiché, in tal caso, “si deve ritenere provvisoria e temporanea la sospensione dell’efficacia del provvedimento impugnato, fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l’incidente di legittimità costituzionale”.

Per costante giurisprudenza costituzionale, “se è vero che il giudice di rinvio è tenuto ad applicare la norma nel senso indicato dalla Corte di cassazione, è anche vero che nel farne applicazione il giudice non può non essere legittimato ad eccepire l’illegittimità costituzionale, dato che la norma alla quale si riferisce il principio di diritto affermato dalla Corte di cassazione deve essere ulteriormente applicata nel giudizio di rinvio”. Così l’ordinanza n. **118** che ha rigettato un’eccezione erariale di inammissibilità, affermando la legittimazione *a quo* del giudice di rinvio.

Infine, in merito alla necessità che la questione sia prospettata “nel corso di un giudizio”, l’ordinanza n. **128** ha disatteso l’eccepita natura non giurisdizionale del procedimento per l’ammissione al patrocinio erariale. Infatti, “nel decidere se spetti il patrocinio a spese dello Stato, il giudice esercita appieno una funzione giurisdizionale avente ad oggetto l’accertamento della sussistenza di un diritto, peraltro dotato di fondamento costituzionale, sicché i provvedimenti nei quali si esprime tale funzione hanno il regime proprio degli atti di giurisdizione, revocabili dal giudice nei limiti e sui presupposti espressamente previsti, e rimuovibili, negli altri casi, solo attraverso gli strumenti di impugnazione”.

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.

Come ribadito dalla sentenza n. **20**, “a rendere ammissibili le questioni incidentali è sufficiente che la norma impugnata sia applicabile nel giudizio *a quo*, senza che rilevino gli effetti che una eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale possa produrre per le parti in causa”. In sede di giudizio incidentale, non si può procedere ad un “sindacato (diverso dal controllo esterno) sul giudizio di rilevanza, espresso dall’ordinanza di rimessione in modo non implausibile (...) e con motivazione tutt’altro che carente” (ordinanza n. **47**). “L’applicabilità della disposizione al giudizio principale è sufficiente a radicare la rilevanza della questione, che non postula un sindacato più incisivo sul concreto pregiudizio ai principi costituzionali coinvolti” (sentenza n. **174**). Nel giudizio incidentale “non è sindacabile l’ordine logico secondo il quale il rimettente reputa, in modo non implausibile, di affrontare le varie questioni o motivi di ricorso portati al suo esame” (sentenza n. **203**). Per la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **228**, il giudizio di rilevanza è riservato al rimettente, sì che “l’intervento della Corte deve limitarsi ad accertare l’esistenza di una motivazione sufficiente, non palesemente erronea o contraddittoria, senza spingersi fino ad un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni. (...) nel giudizio di costituzionalità, ai fini dell’apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il rimettente deve fare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento”.

Secondo la sentenza n. **10**, “dalla lettura delle ordinanze di rimessione si evince inequivocabilmente

la rilevanza delle questioni” atteso che il rimettente “ritiene pregiudiziale all’esame del merito” dei giudizi *a quibus* “risolvere il dubbio circa la legittimità di norme che – per effetto della cosiddetta funzione autorizzatoria della spesa, la quale astringe la gestione delle risorse disponibili entro i limiti determinati dalle singole poste del bilancio di previsione – non consentirebbero di attribuire adeguate risorse per l’esercizio delle funzioni conferite” dalla legislazione regionale: infatti, avendo il contestato provvedimento di riparto dei trasferimenti tra le Province utilizzato per intero lo stanziamento del bilancio 2014, “nella vigenza delle disposizioni impugnate, risulterebbe impossibile accogliere le pretese delle ricorrenti”, sicché il sindacato sulle norme, della cui legittimità si dubita, risulta “propedeutico all’esame nel merito delle rivendicazioni finanziarie delle Province”. Le impugnate delibere di Giunta regionale e le conseguenti determinazioni dirigenziali “non avrebbero potuto attribuire agli enti locali piemontesi maggiori risorse rispetto a quelle indicate nella legge finanziaria (...) e negli allegati delle leggi di approvazione e di assestamento dell’esercizio”: pertanto, “le doglianze delle Province ricorrenti vengono a coinvolgere, in via necessaria e pregiudiziale, (...) le citate disposizioni di legge”. Per la sentenza n. **11**, “la norma costituzionalmente dubbia trova applicazione nel processo principale” e la pronuncia della Corte “è certamente destinata a influenzare la decisione dell’unico motivo di ricorso ritenuto astrattamente fondato” dal giudice *a quo*. La sentenza n. **204** ha riconosciuto al rimettente di aver dato conto delle “ragioni di applicabilità della norma impugnata anche a favore dei detenuti per i quali sia cessato attualmente il trattamento disumano nell’esecuzione della pena, peraltro anticipando sul punto le conclusioni della più recente giurisprudenza di legittimità. Ciò è sufficiente ai fini del controllo sulla rilevanza”, pur a fronte di altro contrario indirizzo giurisprudenziale.

L’esame di merito delle questioni è stato talvolta precluso dal difetto di rilevanza, riscontrato in ipotesi connotate dall’estraneità delle norme denunciate all’area decisionale del rimettente (sentenze nn. **20**, **36**, **57**, **102**, **173**; ordinanze nn. **92**, **93**, **100**, **135**, **208**, **259**) e dall’inefficacia di un’eventuale pronuncia di accoglimento sulle sorti del giudizio principale (sentenze nn. **280** e **283**; ordinanza n. **47**).

La sentenza n. **36** ha, tra l’altro, sottolineato che “i rimettenti non sono chiamati ad applicare” una delle censurate disposizioni, la quale, “benché sia in linea astratta riferibile a qualunque procedimento civile di cognizione, non potrà in concreto trovare applicazione nel procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001, che non è strutturato in tre gradi di giudizio”. La sentenza n. **57** ha rammentato che “non è consentito al giudice dell’esecuzione impugnare disposizioni primarie che siano già state applicate, in via definitiva, in fase di cognizione”. Tale principio, “che declina nel caso di specie il requisito della rilevanza proprio di ogni questione incidentale di legittimità costituzionale, preclude, in sede di esecuzione penale, di dubitare della conformità a Costituzione del precetto in base al quale il reo è stato condannato e della pena che è stata conseguentemente irrogata. Simili profili sono infatti estranei all’oggetto del procedimento esecutivo, che è finalizzato all’esecuzione di un provvedimento e non certo alla verifica della legittimità costituzionale delle norme in base alle quali il titolo si è formato e rispetto alle quali l’imputato ha già avuto la facoltà di eccepire l’illegittimità nel processo di cognizione”. Il “solo caso che (...) può giustificare un incidente di legittimità costituzionale sollevato nel procedimento di esecuzione nei confronti di una norma applicata nel giudizio di cognizione” attiene “alla necessità di conformarsi a una sentenza della Corte EDU”: evenienza non riscontrata nella fattispecie. Per l’ordinanza n. **92**, il rimettente “non deve fare applicazione della norma sospettata di illegittimità”, considerato che, “laddove il giudice del rinvio sia vincolato dalla decisione del giudice superiore e non debba applicare le norme oggetto di tale decisione”, “ogni ulteriore indagine sul punto deve ritenersi definitivamente preclusa e quindi nessuna influenza potrebbe avere una qualsiasi pronuncia” della Corte nel giudizio *a quo*. Inoltre, “da altra angolazione, *sub specie* di giudizio di costituzionalità, la questione (...) si traduce in realtà nella richiesta” alla Corte di “operare una sorta di revisione in grado ulteriore della sentenza (...) che ha dato origine al giudizio *a quo*, e cioè di svolgere un ruolo di giudice dell’impugnazione che ovviamente non le compete”. L’ordinanza n. **100** ha evidenziato come, “dalla stessa descrizione della fattispecie concreta esposta dal giudice *a quo*”, risulti che “l’emanazione del provvedimento *ex art. 42-bis* del T.U. sulle espropriazioni costituisce circostanza solo eventuale, non realizzatasi al momento dell’emissione dell’ordinanza di rimessione, il che esclude la necessità di fare applicazione, nel caso in esame, della norma sospettata di incostituzionalità”. Secondo la sentenza n. **102**, la questione sollevata in via principale non è rilevante nel giudizio *a quo* poiché “concerne una disposizione, l’art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998, che ha già ricevuto definitiva

applicazione dall'autorità amministrativa nel relativo procedimento, mentre la Corte rimettente è piuttosto chiamata a giudicare in riferimento al reato di cui all'art. 184, comma 1, lettera b (...). L'eventuale accoglimento (...) non solo non consentirebbe di evitare la lamentata violazione del *ne bis in idem*, ma semmai contribuirebbe al suo verificarsi, dato che l'autorità giudiziaria procedente dovrebbe comunque proseguire il giudizio penale (...), benché l'imputato sia già stato assoggettato, per gli stessi fatti, a un giudizio amministrativo divenuto definitivo e benché, in considerazione della gravità delle sanzioni amministrative applicate, a tale giudizio debba essere attribuita natura sostanzialmente penale, secondo l'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo. Tale abnorme effetto tradirebbe l'esigenza che non si produca nel processo principale la violazione della Costituzione, cui è sotteso il carattere pregiudiziale della questione di costituzionalità, e con esso il requisito della rilevanza. Difatti, il divieto di *bis in idem* prescritto dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU verrebbe irrimediabilmente infranto, anziché osservato, arrestando, come si dovrebbe, il corso del secondo giudizio. Né sono utili in senso contrario gli argomenti sviluppati dal rimettente per sostenere che, comunque, la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998 produrrebbe effetti favorevoli all'imputato, posto che, in forza dell'art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (...), andrebbe revocata la sanzione amministrativa pecuniaria determinata in base alla norma dichiarata incostituzionale e divenuta perciò priva di base legale. (...) si tratta di profili attinenti alle vicende della sanzione amministrativa, privi di rilevanza per il giudice rimettente, e (...) soprattutto (...) essi non scongiurerebbero in alcun modo la violazione del *ne bis in idem*, pienamente integrata dal proseguimento, auspicato dal giudice *a quo*, del giudizio penale". L'ordinanza n. **135** ha osservato che, anteriormente all'atto di promovimento, la sentenza n. 169 del 2015 ha dichiarato illegittima la censurata disposizione, sicché la questione è "priva del suo oggetto fin dall'origine, non dovendo il rimettente fare applicazione della norma contestata, già espunta dall'ordinamento". La sentenza n. **280** ha imputato al rimettente la prospettazione di una "soluzione incongrua rispetto all'obiettivo perseguito", precisando che l'accoglimento delle questioni "non potrebbe mai influire sul giudizio *a quo*, dal momento che il rispetto del metodo pattizio nella determinazione delle relazioni finanziarie inerenti al riparto dell'IMU non incide sulla legittimità costituzionale dell'imposta considerata nella sua istituzione e disciplina". La sentenza n. **283** ha sostenuto che l'accoglimento della questione "non determinerebbe alcuna influenza concreta sul giudizio *a quo* (...), dovendo il giudice in ogni caso riconoscere all'attore un diritto di prelazione nell'acquisto dei fondi agricoli venduti a terzi dalla Provincia".

Talvolta, eccezioni di inammissibilità delle questioni per irrilevanza sono state respinte in considerazione dell'effettiva applicabilità nel giudizio *a quo* della norma censurata (sentenze nn. **95**, **96**, **174**, **179**, **214**) o dell'invocato parametro interposto (sentenza n. **200**), della tempestiva proposizione dell'incidente di costituzionalità (sentenze nn. **201** e **216**; ordinanza n. **47**) e della sussistenza di effetti concreti sul processo principale derivanti dalla cessazione di efficacia della norma impugnata (sentenze nn. **20**, **214**, **215**, **228**).

La sentenza n. **20** ha affermato che un'eventuale pronuncia di accoglimento "influirebbe sull'esercizio della funzione giurisdizionale, quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale"; e "soltanto l'accertamento dell'illegittimità costituzionale della norma (...) può permettere al giudice *a quo* di valutare, come è suo compito, la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della pretesa risarcitoria azionata". L'ordinanza n. **47** ha precisato che la delibera del Senato accademico, "adottata in epoca antecedente all'avvio del procedimento disciplinare nei confronti dell'odierno ricorrente", "non potrebbe ritenersi autonomamente impugnabile", essendo sufficiente che il ricorrente lo abbia impugnato "come atto presupposto di quelli successivi, attinenti al procedimento disciplinare che lo riguarda". Secondo la sentenza n. **95**, il rimettente, "con motivazione non implausibile, chiarisce che le ferie, almeno in parte, non sono state godute per causa non imputabile al lavoratore, in un periodo in cui era già in vigore la disciplina impugnata. Il fatto che il periodo di malattia non sia stato ininterrotto è ininfluenza quanto alla rilevanza della questione. La difesa dello Stato non confuta tali argomenti, corroborati da una precisa ricostruzione dei fatti di causa". La sentenza n. **174** ha evidenziato come la stessa difesa dell'ente previdenziale abbia riconosciuto che "la disposizione impugnata si applica al caso di specie, in quanto riguarda pensioni di reversibilità che decorrono dal 1° gennaio 2012 e il diritto della ricorrente è sorto in data successiva". Né la ritenuta rilevanza è stata inficiata dalla duplice circostanza

che, “nella vicenda specifica, l’applicazione della disposizione impugnata non abbia messo a repentaglio la libertà matrimoniale (...) o non pregiudichi l’adeguatezza della tutela previdenziale accordata al coniuge superstite”, in quanto simili valutazioni “esulano dal sindacato sulla rilevanza”. Per la sentenza n. **200**, l’evocato parametro convenzionale interposto, che vieta il *bis in idem* in materia penale, si applica al giudizio *a quo*, rilevando a tal fine solo la natura definitiva della precedente decisione giudiziale, indipendentemente dal fatto che essa si sia pronunciata o meno sul merito dell’imputazione. La sentenza n. **201** ha sostenuto che, per quanto il decreto penale di condanna sia emesso dal giudice per le indagini preliminari, “in una fase processuale anteriore a quella dibattimentale nella quale si trova il giudizio *a quo*”, tuttavia, “se la questione sollevata fosse accolta, in seguito all’opposizione proprio il giudice del dibattimento, davanti al quale l’imputato è stato citato, dovrebbe valutare (...) l’eventuale nullità determinata dalla mancanza dell’avviso” lamentata dal rimettente e “la possibilità di rimettere in termini l’imputato per formulare la richiesta, altrimenti tardiva, di messa alla prova”. Secondo la sentenza n. **215**, la rivendicata declaratoria di illegittimità costituzionale, “ove accolta, imporrà l’accoglimento dei ricorsi in cassazione proposti dalle due parti private”.

Per la sentenza n. **133**, la rilevanza di talune questioni è stata motivata “in maniera non implausibile” in quanto il rimettente “richiama all’attenzione la circostanza che il trattenimento in servizio non era stato ancora disposto, poiché la domanda del docente universitario ricorrente era stata respinta. Pertanto, per pronunciarsi sulla legittimità del provvedimento (...), non avrebbe potuto far altro che applicare proprio la disposizione che elimina l’istituto”.

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

La sentenza n. **111** ha puntualizzato che l’intervenuta abrogazione delle disposizioni sottoposte a scrutinio “non incide (...) sulla rilevanza delle questioni” poiché le norme censurate “restano senz’altro applicabili *ratione temporis* alla fattispecie controversa nel giudizio principale, avente ad oggetto anni di imposta antecedenti all’entrata in vigore delle norme abroganti. (...) queste ultime non hanno efficacia retroattiva, sia per il loro tenore letterale, sia in applicazione dell’art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, e dell’art. 3, comma 1”, della legge n. 212 del 2000 che, salva l’eccezionale adozione di norme espressamente interpretative, vieta la retroattività delle disposizioni tributarie. Per la sentenza n. **187**, non è di impedimento alla definizione della questione la legislazione sopravvenuta, che “non esclude che la norma da applicare nei giudizi *a quibus* rimanga quella oggetto” di scrutinio. La sentenza n. **213** ha evidenziato che “la norma applicabile *ratione temporis* al giudizio principale” è quella denunciata dal rimettente, non rilevando “la successiva novella (...) disciplinante, peraltro, una fattispecie particolare (...) non ricorrente nel caso di specie”.

In relazione al momento in cui la questione è sollevata, posto che il pregiudizio derivante dall’applicazione della norma censurata deve essere attuale, i Giudici hanno confermato la (manifesta) inammissibilità di quesiti la cui rilevanza sia prematura (ordinanze nn. **153** e **259**), eventuale (ordinanze nn. **15** e **259**), virtuale (ordinanze nn. **34** e **46**), astratta (sentenza n. **280**), ipotetica (sentenze nn. **84** e **134**; ordinanza n. **34**) e non attuale (sentenza n. **84**).

Per l’ordinanza n. **15**, i rimettenti “omettono del tutto di valutare se le circostanze di fatto rappresentate dai ricorrenti nei rispettivi giudizi siano espressive di una *affectio societatis* che riveli l’effettiva esistenza di una società occulta costituita con la partecipazione della società originaria fallita: dal che la rilevanza meramente eventuale della questione di estensibilità del fallimento ad una società di fatto di cui non è stata previamente accertata l’esistenza”. L’ordinanza n. **34** ha osservato che il rimettente ha affermato apoditticamente la rilevanza della questione, “omettendo qualsiasi accertamento in ordine alla (anche solo potenziale) sussistenza, nel caso concreto, sia dello stato di bisogno e dell’impossibilità di farvi fronte, dedotti dall’attore, sia della indegnità (così attecnicamente qualificata) del genitore, eccepita dal figlio convenuto; per cui l’incidenza della invocata declaratoria di incostituzionalità, ai fini della decisione da adottare nel giudizio principale, risulta solo ipotetica e virtuale”. L’ordinanza n. **46** ha sottolineato che la rilevanza della questione è “solo apoditticamente affermata, in carenza di alcun, pur necessario, previo accertamento in ordine alla sussistenza in

concreto dei presupposti suscettibili di condurre alla declaratoria di fallimento prevista dalla normativa censurata”. La sentenza n. **84** ha reputato il dubbio di legittimità costituzionale del divieto di revoca del consenso all’impianto dopo la fecondazione dell’ovulo privo di rilevanza nel giudizio *a quo* poiché “la ricorrente, dopo avere, in un primo momento, dichiarato di non volersi sottoporre all’impianto in utero dell’unico embrione (...) sicuramente non affetto da patologie, ha poi comunque accettato di portare a termine (...) il trattamento di PMA”. E priva di pregio è stata considerata l’argomentazione secondo cui i ricorrenti intendono ripetere il ciclo di PMA, “onde impellente è la risoluzione di ogni questione relativa alla manifestazione della volontà”, poiché “tale intento, *pro futuro*, non vale a rendere attuale la questione della revoca del consenso nell’ambito del giudizio principale, una volta che, nel contesto del ciclo di PMA del quale ivi si discute, l’interessata ha poi di fatto, comunque, consentito al trasferimento in utero” dell’embrione. Secondo la sentenza n. **134**, “il giudice *a quo* omette di indicare quale sia lo scenario processuale nell’ambito del quale egli ritiene di dover fare applicazione del censurato criterio di riparto della competenza” poiché elenca “tre possibili sviluppi processuali alternativi (...), senza tuttavia prendere posizione in ordine ad alcuno di essi”. Siffatta modalità argomentativa è apparsa inidonea a sostenere le ragioni della rilevanza, la quale “appare meramente ipotetica e, comunque, indimostrata”.

Nel respingere un’eccezione di inammissibilità, la sentenza n. **162** ha sostenuto “l’attualità della questione, come sollevata in prima udienza”, osservando che, “con l’incidente di costituzionalità, il rimettente si propone di rimuovere in radice la negoziazione assistita, e non già di consentire alle parti (che nel giudizio *a quo* non l’hanno preventivamente esperita) di poterla recuperare entro il termine all’uopo loro assegnabile”.

Nel valutare la rilevanza della questione, la Corte svolge anche un controllo in merito alla sussistenza di un eventuale difetto di giurisdizione o di competenza dell’adita autorità giurisdizionale ovvero di una delle condizioni dell’azione o di uno dei presupposti processuali relativi al giudizio principale. Tali vizi sono rilevati solo se manifesti o desumibili con immediatezza da una non plausibile motivazione del rimettente. La sentenza n. **245** ha rammentato la giurisprudenza secondo cui “la valutazione della sussistenza della giurisdizione, dell’interesse a ricorrere e degli altri presupposti concernenti la legittima instaurazione del giudizio *a quo* è riservata al giudice rimettente, mentre la verifica della Corte costituzionale è meramente esterna e strumentale al riscontro della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, con la conseguenza che la motivazione su tali presupposti può essere sindacata solo laddove implausibile”. Per l’ordinanza n. **258**, “non sussistono dubbi circa la possibilità che il tribunale rimettente, in relazione a procedimenti sottoposti alla sua cognizione, sollevi questioni di legittimità costituzionale sulle disposizioni di legge che definiscono la sua capacità e le sue attribuzioni funzionali, ben potendo, *in limine litis*, ogni giudice investire” la Corte della “verifica di conformità a Costituzione delle disposizioni legislative che affermino, ovvero escludano, la sua legittimazione a trattare un determinato procedimento, e ciò anche a prescindere dalle conseguenze processuali che derivino dalla violazione delle disposizioni che regolano tale legittimazione; (...) siffatta facoltà discende, infatti, dal potere-dovere del giudice di verificare la regolare costituzione dell’organo giudicante, anche in rapporto alla legittimità costituzionale delle norme che la disciplinano (...); (...) a ragionare diversamente, tali norme verrebbero inammissibilmente a godere di una sorta di immunità rispetto al controllo di costituzionalità”. La sentenza n. **269** ha ribadito che “la sussistenza della giurisdizione è un presupposto concernente la legittima instaurazione del giudizio *a quo*, la cui valutazione è riservata al giudice rimettente. Per questa ragione, il difetto di giurisdizione può essere rilevato solo nei casi in cui appaia manifesto, così che nessun dubbio possa nutrirsi sul punto, dovendo invece la relativa indagine arrestarsi, qualora il rimettente abbia espressamente motivato in maniera non implausibile sulla sussistenza della propria *potestas judicandi*”. La verifica della Corte, “compiuta su di un piano di esclusiva ed astratta non implausibilità della motivazione adottata dal rimettente”, “è meramente strumentale al riscontro della rilevanza della questione di costituzionalità, sicché, esaurendosi la sua funzione all’interno del relativo giudizio, non è certamente idonea a determinare alcuna preclusione in ordine all’eventuale successivo spiegarsi della cognizione piena sul punto da parte del giudice istituzionalmente preposto alla definizione delle questioni di giurisdizione”.

La sentenza n. **245** ha sanzionato l’implausibilità della motivazione con cui il rimettente ha rigettato l’eccepito difetto di interesse ad agire delle ricorrenti nel giudizio *a quo*, sottolineando come dall’atto di

promovimento non si ricavi “alcun impedimento certo e attuale alla partecipazione alla gara, bensì la prospettazione di una lesione solo eventuale, denunziabile da parte di chi abbia partecipato alla procedura ed esclusivamente all’esito della stessa, in caso di mancata aggiudicazione”.

La sentenza n. **241** ha escluso l’eccezione di irrilevanza della questione per essere “ancora *sub iudice* alcuni profili pregiudiziali (carenza d’interesse del ricorrente, difetto di giurisdizione e di competenza del giudice adito, vincolo del giudicato), potenzialmente preclusivi dell’esame del merito e decisi dal giudice rimettente con sentenza non definitiva, impugnata da entrambe le parti del giudizio principale”. Infatti, la motivazione del rimettente ha superato il vaglio di non implausibilità richiesto dalla giurisprudenza costituzionale. La sentenza n. **173** ha disatteso l’eccezione di difetto di giurisdizione della rimettente osservando che, in un caso, “la sussistenza della giurisdizione è plausibilmente (...) motivata in ragione della natura pensionistica della controversia; e, nell’altro, il difetto di giurisdizione rispetto a taluni ricorrenti soltanto (perché titolari di pensione non a carico dello Stato) non elide la giurisdizione della Corte dei conti rispetto agli altri ricorrenti”. Analoga eccezione è stata respinta dalla sentenza n. **269** che non ha ritenuto “macroscopico” l’asserito difetto di giurisdizione poiché “non risulta certa e palese l’assenza di qualsiasi potere dell’amministrazione regionale” nella fattispecie *a quo*.

Secondo l’ordinanza n. **165**, i rimettenti, “quanto all’interesse ad agire dei ricorrenti nei due giudizi, si limitano a richiamare, con un rinvio *per relationem*, i contenuti delle decisioni della Corte di cassazione, prima sezione civile, 21 marzo-17 maggio 2013, n. 12060 e 4-16 aprile 2014, n. 8878, e a citare il *petitum* delle domande rispettivamente presentate da costoro, relative all’accertamento della conformità a Costituzione del loro diritto di voto; (...) così facendo, entrambi i giudici *a quibus* non argomentano, sul punto, in modo sufficiente e non implausibile”. Inoltre, essi non hanno adeguatamente motivato sull’“appartenenza dei ricorrenti alle specifiche minoranze linguistiche, asseritamente discriminate”. La pronuncia ha altresì rammentato che “le disposizioni di legge regolanti l’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia possono pervenire al vaglio di legittimità costituzionale secondo l’ordinaria via incidentale, in un giudizio avente ad oggetto una controversia concretamente originatasi nel procedimento elettorale”; e che, nella specie, “il diritto costituzionale di voto (...) può trovare tutela non solo successivamente alle elezioni, attraverso l’impugnazione dei risultati elettorali, ma anche nell’ambito del procedimento elettorale preparatorio”. Tali possibilità di tutela di fronte al giudice comune “giustificano il differente trattamento” delle questioni in esame “rispetto a quelle sollevate nell’ambito di azioni volte all’accertamento della pienezza del diritto di voto in relazione alle elezioni per il rinnovo del Parlamento nazionale, diritto che, invece, non può trovare tutela giurisdizionale”, in virtù di quanto disposto dagli artt. 66 Cost. e 87 del d.P.R. n. 361 del 1957, quali interpretati dai giudici comuni e dalle Camere in sede di verifica delle elezioni.

La necessaria pregiudizialità della questione rispetto alla definizione del processo *a quo* non implica che le vicende di quest’ultimo possano influire sulle sorti del giudizio incidentale, il quale, in quanto finalizzato al controllo di legittimità costituzionale delle leggi, ha carattere oggettivo ed è sottratto alla disponibilità delle parti, la cui costituzione è puramente facoltativa. L’art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale prevede espressamente che la sospensione, l’interruzione e l’estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio incidentale.

Il citato art. 18 esprime il “principio dell’ininfluenza delle vicende relative al giudizio principale (ivi compresa l’improcedibilità, così come l’estinzione dello stesso) sul giudizio di legittimità costituzionale (...) ritualmente promosso”. In virtù di tale principio, “il giudizio di legittimità costituzionale, una volta iniziato in seguito ad ordinanza di rinvio del giudice rimettente, non è suscettibile di essere influenzato da successive vicende di fatto concernenti il rapporto dedotto nel processo che lo ha occasionato, neppure ove il giudizio principale, nell’ambito del quale sia stato promosso il giudizio di legittimità costituzionale, sia estinto”. Così la sentenza n. **133** secondo la quale l’ammissibilità delle questioni proposte dal Consiglio di Stato, nell’ambito del procedimento introdotto con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, non è inficiata dalla circostanza che il giudizio, a seguito di opposizione delle amministrazioni interessate, sia stato trasposto dinanzi al TAR Lazio. Infatti, sebbene, a seguito della trasposizione, l’amministrazione e il Consiglio di Stato si vedano spogliati di ogni potere decisionale e il relativo giudizio divenga improcedibile, “ciò non incide in alcun modo sull’ordinanza con cui lo stesso Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità

costituzionale, prima della trasposizione del giudizio nella sede giurisdizionale”. Né sono stati riscontrati profili di inammissibilità delle questioni sollevate dal TAR Lazio, legati alla trasposizione del giudizio originariamente promosso con ricorso straordinario: il rimettente, “con motivazione puntuale e non implausibile”, ha ritenuto di “essere investito della piena *potestas iudicandi*” e di “poter sollevare *ex novo* questione di legittimità costituzionale delle eccezioni dedotte dal ricorrente, sulla base di una sua autonoma valutazione”.

La sentenza n. **276** ha reputato infondata l’eccezione di inammissibilità della questione sollevata in sede cautelare per avere il rimettente sospeso il giudizio di merito ai sensi dell’art. 23 della legge n. 87 del 1953, senza proporre questione di costituzionalità, sia “per l’irrelevanza delle vicende successive del giudizio *a quo*” sia perché il giudice *a quo* “non ha fatto altro che ribadire la sospensione già disposta in sede cautelare”.

4. L’ordinanza di rimessione

Il contenuto dell’ordinanza di rimessione, quale prescritto dall’art. 23 della legge n. 87 del 1953 e da una consolidata giurisprudenza, ha spesso richiamato l’attenzione dei Giudici.

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, identificarne correttamente l’oggetto, contenere un *petitum* univoco e sufficientemente definito, e, come specificato *infra* (par. 8), dare conto dell’impossibilità di risolvere in via interpretativa l’ipotizzato dubbio di costituzionalità.

La sentenza n. **94** ha precisato che “l’ordinanza di rimessione non presenta profili di inammissibilità, contenendo un’adeguata illustrazione dei termini del fatto e delle disposizioni normative implicate, nonché dei profili di illegittimità costituzionale denunciati, con chiara indicazione dei parametri costituzionali e della conferente giurisprudenza (...) costituzionale a fondamento della censura. Nessuna interpretazione orientata o adeguatrice risulta possibile, posto che è la stessa introduzione dell’articolo censurato a essere ritenuta illegittima, in quanto effettuata con una procedura viziata. Evidente, oltre che espressamente motivata, risulta, infine, la rilevanza della questione, posto che la dichiarazione di illegittimità della disposizione impugnata travolgerebbe la contravvenzione oggetto del giudizio *a quo*”.

Laddove tra le questioni prospettate nell’ordinanza di rimessione non esista un “rapporto di priorità logico-giuridica” (sentenza n. **108**), ben può la Corte, in base a valutazioni di opportunità, scegliere quale trattare per prima.

L’accertamento di carenze relative ad 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 ovvero su eccezione specificamente formulata dalla difesa erariale o regionale o di una delle parti costituite nel giudizio incidentale.

Eccezioni di inammissibilità involgenti il merito delle questioni, anziché profili di ordine processuale, non possono trovare accoglimento (sentenze nn. **173, 200, 225**).

I Giudici hanno spesso censurato l’insufficiente descrizione della fattispecie concreta oggetto del giudizio principale (ordinanza n. **177**) che comporta l’impossibilità di verificare la rilevanza della questione (sentenze nn. **97 e 134**; ordinanze nn. **55, 118, 196, 237**), con conseguente difetto di motivazione sulla rilevanza (ordinanze nn. **88, 118, 196**). In proposito, si è ribadito che “l’omessa o insufficiente descrizione della fattispecie, non emendabile mediante la diretta lettura degli atti, impedita dal principio di autosufficienza dell’atto di rimessione, preclude il necessario controllo in punto di rilevanza” (ordinanze nn. **196 e 237**) e “determina l’inammissibilità della questione per omessa o insufficiente motivazione sulla rilevanza” (sentenza n. **276**).

L’ordinanza n. **55** ha osservato che l’atto di promovimento “descrive in modo insufficiente la fattispecie all’esame del giudice *a quo*, non chiarendo se la condotta di cui gli imputati sono chiamati a rispondere sia consistita nell’aver impedito, ovvero nell’aver reso più difficoltoso, l’accesso autorizzato

ai (...) siti strategici”; e che “tale carente descrizione della fattispecie non consente di verificare se la parte di disposizione censurata debba essere effettivamente applicata per definire il giudizio principale”, con conseguente “impossibilità di ogni valutazione in punto di rilevanza delle questioni”, “non essendo, peraltro, detta lacuna emendabile attraverso la lettura degli atti di causa, in ragione del principio di autosufficienza dell’ordinanza di rimessione”. La sentenza n. **97** ha affermato che l’“incompleta descrizione della fattispecie oggetto del giudizio principale costituisce (...) un difetto della motivazione, tale da precludere l’apprezzamento della rilevanza”. L’ordinanza n. **196** ha imputato al rimettente di avere “del tutto omesso la descrizione della fattispecie concreta sottoposta al suo esame”; “le lacune nella ricostruzione della fattispecie concreta si riflettono nel difetto di motivazione sulla necessità di fare applicazione della disposizione censurata e, quindi, in ordine alla rilevanza della questione rispetto al giudizio *a quo*”.

L’ordinanza n. **25** ha incidentalmente osservato che l’atto di promovimento “non ricostruisce compiutamente i tratti salienti della fattispecie concreta”. L’ordinanza n. **53**, pur rilevando la “non compiuta descrizione della esatta natura del rapporto societario e/o lavorativo” esistente tra le parti del giudizio *a quo*, ha reputato assorbente il profilo di manifesta inammissibilità legato alla formulazione del *petitum*.

La ritenuta sufficienza delle circostanze di fatto esplicitate nell’ordinanza di rimessione ha comportato la reiezione di talune eccezioni di inammissibilità delle questioni per carente descrizione della fattispecie (sentenze nn. **200, 219, 233**; ordinanza n. **50**).

L’ordinanza n. **50** ha evidenziato che “il rimettente ha riferito (...) di essere investito, nell’ambito del processo penale nei confronti di una persona imputata del delitto di lesioni personali colpose, della richiesta della difesa di applicazione della pena ai sensi dell’art. 444 del codice di procedura penale, richiesta che solo la norma censurata impedirebbe di accogliere: il che è sufficiente ai fini dell’assolvimento dell’onere di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza della questione”. Per la sentenza n. **200**, l’eccezione omessa indicazione della data di morte delle vittime attiene ad “un elemento del fatto che non è necessario per saggiare la rilevanza della questione (...). Quest’ultima è ravvisabile perché il rimettente postula la medesimezza della condotta, oggetto di una nuova imputazione dopo un primo giudizio conclusosi definitivamente, e l’impossibilità di applicare, nonostante ciò, l’art. 649 cod. proc. pen., senza una previa dichiarazione di illegittimità costituzionale. La data di morte delle vittime non ha alcuna incidenza sui termini della questione”. La sentenza n. **233** ha ritenuto che “l’ordinanza di rimessione ha chiarito in termini sintetici, ma sufficienti, la situazione processuale e le ragioni che impongono l’applicazione della norma censurata”.

È stata spesso riscontrata la carente (sentenza n. **267**; ordinanza n. **15**), inadeguata (sentenza n. **85**; ordinanze nn. **46** e **114**), omessa (ordinanza n. **290**) o difettosa (sentenze nn. **76** e **276**; ordinanze nn. **88, 128, 153, 165**) motivazione sulla rilevanza. Per il costante orientamento richiamato dall’ordinanza n. **128**, “allorquando plurime sono le condizioni richieste dalla norma impugnata ai fini della sua stessa applicabilità, il rimettente è tenuto a delibare l’esistenza di ciascuna di esse, con le relative argomentazioni ed indicazioni nell’ordinanza di rimessione”, sicché “la mancata considerazione di tutti i profili inerenti la concreta applicabilità nel giudizio *a quo* della norma denunciata si risolve in un difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione, con conseguente manifesta inammissibilità della stessa”.

Secondo la sentenza n. **76**, “trascurando di compiere una corretta ricognizione del quadro normativo di riferimento”, il rimettente ha affrontato “in modo contraddittorio la questione relativa all’esistenza della propria *potestas iudicandi* sulla fattispecie” *a quo*, sicché l’“inadeguata individuazione (...) del contesto normativo determina (...) un’erronea qualificazione dei fatti sottoposti al suo giudizio, tale da riverberarsi sulla rilevanza delle questioni”. Per la sentenza n. **85**, “l’ordinanza di rimessione, pur riconoscendo l’intervenuta abrogazione implicita della disposizione censurata (...), non fornisce un’adeguata motivazione della rilevanza della questione ai fini della decisione in ordine alla domanda di ricostituzione *de iure* del rapporto di lavoro”: un risultato che potrebbe essere “precluso dalla sopravvenuta modifica del quadro normativo”. L’ordinanza n. **88** ha sostenuto che gli atti di promovimento, in quanto “carenti in punto di descrizione delle fattispecie concrete”, non consentono di “verificare se le disposizioni censurate debbano essere effettivamente applicate per definire i giudizi

principali e se le ragioni esposte a sostegno del dubbio di costituzionalità abbiano attinenza con l'oggetto di ciascuno dei medesimi giudizi". Inoltre, i rimettenti hanno del tutto omesso di "individuare (...) le singole disposizioni, o parti di esse, la cui presenza nell'ordinamento determinerebbe la lamentata violazione dei parametri costituzionali e statuari evocati". L'ordinanza n. **114** ha sottolineato che il rimettente "non motiva in modo adeguato l'asserita rilevanza della questione, la quale viene fatta discendere (...) dal solo fatto che essa sia stata nuovamente prospettata dall'imputato nell'atto di appello, senza indicare in qual modo il suo accoglimento inciderebbe sul giudizio *a quo*, discutendosi della posizione di una parte già estromessa dal giudizio di primo grado e nei cui confronti non è stato instaurato il contraddittorio in grado di appello". L'ordinanza n. **128** ha affermato che "il rimettente assume la rilevanza dell'incidente di legittimità costituzionale sulla base dello scrutinio solo di alcuni dei presupposti di applicazione della disposizione denunciata nel giudizio principale, ma nell'assenza di ogni delibazione in ordine alla sussistenza di altri egualmente implicati". La sentenza n. **267** ha osservato che una delle norme censurate "viene menzionata nel dispositivo dell'ordinanza senza che nel corpo motivazionale della stessa sia articolata alcuna argomentazione in ordine alla sua rilevanza ai fini della decisione" che il giudice *a quo* è chiamato ad assumere. L'ordinanza n. **290** ha imputato al rimettente di non avere svolto "alcun argomento per spiegare perché ritenga di dover fare applicazione, ai fini della valutazione della legittimità del provvedimento impugnato, di una norma adottata" posteriormente.

La difettosa motivazione sulla rilevanza può derivare, altresì, dall'omessa considerazione di orientamenti delle supreme giurisdizioni (sentenza n. **85**; ordinanza n. **196**) concernenti la disposizione sospettata di incostituzionalità.

La sentenza n. **85** ha chiarito che la "motivazione dell'ordinanza di rimessione non offre elementi che consentano di ritenere che la stessa qualificazione in termini di subordinazione, oltre che positivamente verificata nella fattispecie concreta sottoposta all'esame del giudice *a quo*, sia imposta dal contenuto precettivo della norma censurata". Il rimettente non ha considerato, "neppure per confutarla, una diversa interpretazione della disposizione – già sperimentata dalla Corte dei conti in sede giurisdizionale – secondo la quale le stesse modalità di nomina ivi previste, che prescindono da una procedura selettiva, nonché la circostanza che l'ufficio stampa sia alle dirette dipendenze del Presidente della Regione, attesterebbero la volontà del legislatore regionale di configurare un rapporto di collaborazione professionale autonoma e di tipo fiduciario", anziché di lavoro subordinato.

Non sono mancati, tuttavia, casi in cui sono state respinte eccezioni di inammissibilità per difettosa motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **20, 74, 120, 133, 173, 200, 203, 219, 278**; ordinanze nn. **19, 47, 50, 290**).

L'ordinanza n. **19** ha ritenuto la "sussistenza del requisito della rilevanza (...) sorretta da una motivazione non implausibile", affermando che, "a fondamento della questione (...), viene dedotta una oggettiva situazione di non agevole distinguibilità tra posizioni di diritto soggettivo e d'interesse legittimo, in materia di concessione di agevolazioni finanziarie; da ciò discende la necessità di fare applicazione dei criteri di riparto elaborati dalla giurisprudenza sulla base del tenore letterale della disposizione censurata, la quale effettivamente non comprende, nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, le controversie relative alla concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e ausili finanziari". La sentenza n. **20** ha reputato non implausibile che, come sostenuto dal rimettente, "la norma censurata, nella versione originaria, continui a regolare le fattispecie di decadenza verificatesi nel periodo della sua vigenza" e "su tale disposizione – benché ormai abrogata – debba vertere il giudizio". Il Collegio ha osservato che i "fatti posti dal ricorrente a fondamento delle proprie domande, come descritti dall'atto introduttivo del (...) giudizio, risultano essere mera conseguenza dell'applicazione delle norme stesse e sono perciò queste ultime (...) a impedire l'accoglimento delle domande avanzate nel giudizio principale. Pertanto, i fatti di causa sono adeguatamente descritti, anche nella loro collocazione temporale, e le norme in questione sono considerate nel tenore letterale che avevano al momento dei fatti medesimi". La norma abrogata ha poi "compiutamente prodotto i propri effetti con l'applicazione istantanea *una tantum* al momento della sua entrata in vigore". Secondo l'ordinanza n. **47**, "la motivazione dell'ordinanza di rimessione espone in termini sufficientemente chiari le ragioni della necessità di fare applicazione della disposizione censurata, ai fini della definizione del giudizio di impugnazione del provvedimento disciplinare; in

particolare, il giudice *a quo* ha motivato in maniera non implausibile in ordine alla rilevanza della questione, sollevata in considerazione della mancata previsione di una disciplina transitoria applicabile nel periodo compreso tra la abolizione dei precedenti organi disciplinari ed il perfezionamento dell'*iter* di approvazione delle prescritte modifiche statutarie, necessarie all'insediamento dei nuovi organi". La sentenza n. **74** ha dato atto alla rimettente di avere "adeguatamente descritto la fattispecie", con conseguente rilevanza della questione in quanto, "in caso di accoglimento, si dovrebbe irrogare una pena di gran lunga inferiore rispetto a quella inflitta dal primo giudice". Per la sentenza n. **200**, il rimettente ha svolto "un'ampia motivazione per dimostrare l'identità della condotta dell'imputato"; trattandosi di uno dei "passaggi logici preliminari rispetto al dubbio di legittimità costituzionale", la Corte, "per postularne l'adeguatezza ai fini della motivazione sulla rilevanza, non può che limitarsi all'apprezzamento del carattere non implausibile della premessa sviluppata dal giudice *a quo*". La sentenza n. **203** ha affermato che, per quanto i provvedimenti del Commissario *ad acta* siano "impugnati anche per vizi diversi dall'illegittimità derivata che li colpirebbe nel caso di accoglimento delle questioni", queste ultime "rivestono natura *ictu oculi* pregiudiziale nel giudizio *a quo*, in quanto hanno ad oggetto la norma che, fungendo da presupposto dei provvedimenti impugnati, deve essere necessariamente applicata per decidere la controversia". Ed il rimettente, nel sottolineare come "tale natura pregiudiziale sia del tutto evidente in tutti i giudizi *a quibus*, poiché le questioni investono la norma in applicazione della quale sono stati adottati i decreti impugnati", ha fornito "una motivazione non implausibile della ritenuta rilevanza, che non impone ulteriori illustrazioni della scelta operata nell'affrontare i vari motivi di ricorso". A giudizio della sentenza n. **219**, "l'ordinanza di rimessione chiarisce, in termini sintetici ma adeguati, la necessità di fare applicazione della disposizione censurata ai fini della decisione della controversia" e "appare adeguatamente motivata in punto di rilevanza della questione". La sentenza n. **278** ha precisato che l'immediata applicabilità di una nuova disciplina processuale è un "principio pacifico", per cui "non è necessaria una motivazione specifica sul punto". Per l'ordinanza n. **290**, il rimettente "ha ritenuto, con argomento non implausibile, che le norme censurate costituiscono presupposto del provvedimento impugnato".

La sentenza n. **13** ha riconosciuto al rimettente di avere fornito "amplie argomentazioni a sostegno dell'applicabilità delle norme censurate nei giudizi principali, con ciò assolvendo agli obblighi impostigli (...) in punto di motivazione sulla rilevanza delle questioni". Secondo la sentenza n. **133**, in talune delle ordinanze di rimessione "si afferma – con argomentazioni non implausibili – che i provvedimenti impugnati (...) si fondano, o sono direttamente incisi, dalle disposizioni censurate, che devono essere applicate nei rispettivi giudizi, cosicché l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle medesime ridonderebbe sulla legittimità dei predetti provvedimenti". Altri atti di promovimento hanno ugualmente motivato la rilevanza "in maniera sufficiente e plausibile" poiché i rimettenti hanno ragionevolmente assunto di "dover applicare la nuova disciplina del trattenimento in servizio nel suo complesso".

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 ad indicare i parametri senza argomentare in alcun modo, o comunque adeguatamente, in ordine alla loro asserita violazione (sentenze nn. **59, 78, 102, 120, 133, 173, 192, 219, 240, 267, 276**; ordinanze nn. **33, 70, 93, 122, 172, 222, 247**). L'ordinanza n. **33** ha richiamato la costante giurisprudenza secondo cui la mancanza di argomentazioni sulle ragioni di contrasto tra la disposizione censurata e gli invocati parametri integra "un'insuperabile ragione di inammissibilità, non essendo sufficiente l'indicazione delle norme da raffrontare, per valutare la compatibilità dell'una rispetto al contenuto precettivo dell'altra". Per la sentenza n. **120**, "quando il provvedimento introduttivo risulta carente in ordine alle ragioni di contrasto tra la norma censurata ed i parametri costituzionali evocati, la giurisprudenza costituzionale è costante nel senso che la relativa questione debba considerarsi inammissibile". Le ordinanze nn. **172** e **247** hanno rammentato la necessità che la normativa regionale denunciata sia valutata in riferimento ai "parametri vigenti al momento" della sua emanazione. La sentenza n. **192** ha ribadito che "si configura un'ipotesi di inammissibilità della questione, qualora il giudice non fornisca una motivazione adeguata sulla non manifesta infondatezza della stessa, limitandosi a evocarne i parametri costituzionali, senza argomentare in ordine alla loro violazione". La sentenza n. **219** ha affermato che è "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 costituzionale evocato. Non basta, in altre parole, l'indicazione delle norme da raffrontare, per valutare la compatibilità dell'una rispetto al contenuto precettivo dell'altra, ma è necessario motivare il giudizio negativo in tal senso e, se del caso, illustrare i passaggi interpretativi operati al fine di enucleare i rispettivi contenuti di normazione”.

L'ordinanza n. **33** ha rilevato la totale carenza nell'atto di promovimento di “argomentazioni che illustrino le ragioni di contrasto tra la disposizione censurata e gli invocati parametri costituzionali”; la stessa decisione ha altresì imputato al rimettente di non avere individuato “la materia di legislazione concorrente che si reputa violata” e di non avere addotto “motivazioni sufficienti a chiarire le ragioni per cui la disposizione censurata comporterebbe la violazione del parametro invocato”. L'ordinanza n. **70** ha valutato talune delle proposte censure come apodittiche “in quanto prive di un'argomentazione esaustiva sulle ragioni del preteso contrasto con le norme invocate”. La sentenza n. **78** ha, tra l'altro, osservato che il “contrasto con le norme della Convenzione si configura come oggetto di mera asserzione, priva di alcun riscontro argomentativo in grado di giustificare la pretesa lesione del diritto ad un processo equo e ad una tutela giurisdizionale effettiva”. La sentenza n. **102** ha così sanzionato il “carattere perplessivo della motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione subordinata”: il giudice *a quo* “investe l'art. 649 cod. proc. pen. pur nella convinzione che tale via conduca a una soluzione di incerta compatibilità con la stessa Costituzione, ma che nondimeno appare idonea ad impedire la lesione di un diritto della persona”. La rimettente, tuttavia, “evidenzia che l'accoglimento di una tale questione determinerebbe un'incertezza quanto al tipo di risposta sanzionatoria – amministrativa o penale – che l'ordinamento ricollega al verificarsi di determinati comportamenti, in base alla circostanza aleatoria del procedimento definito più celermente. Infatti, l'intervento additivo richiesto non determinerebbe un ordine di priorità, né altra forma di coordinamento, tra i due procedimenti – penale e amministrativo – cosicché la preclusione del secondo procedimento scatterebbe in base al provvedimento divenuto per primo irrevocabile, ponendo così rimedio (...) ai singoli casi concreti, ma non in generale alla violazione strutturale da parte dell'ordinamento italiano del divieto di *bis in idem*, come censurata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo”. La rimettente “sottolinea, poi, che l'incertezza e la casualità delle sanzioni applicabili potrebbero a loro volta dar luogo alla violazione di altri principi costituzionali: anzitutto, perché si determinerebbe una violazione dei principi di determinatezza e di legalità della sanzione penale, prescritti dall'art. 25 Cost.; in secondo luogo perché potrebbe risultare vulnerato il principio di ragionevolezza e di parità di trattamento, di cui all'art. 3 Cost.; infine, perché potrebbero essere pregiudicati i principi di effettività, proporzionalità e dissuasività delle sanzioni, imposti dal diritto dell'Unione europea (...). Nel ragionamento del giudice rimettente, però, tali incongruenze dovrebbero soccombere di fronte al prioritario rilievo da conferire alla tutela del diritto personale a non essere giudicato due volte per lo stesso fatto. Il sacrificio dei principi costituzionali ora ricordati è perciò legato strettamente, nell'*iter* logico del giudice *a quo*, all'infondatezza della questione principale, che la Corte di cassazione ha individuato quale via privilegiata per risolvere il dubbio di costituzionalità”. È lo stesso rimettente a “postulare, a torto o a ragione, che l'adeguamento dell'ordinamento nazionale all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU dovrebbe avvenire prioritariamente attraverso una strada che egli non può percorrere per difetto di rilevanza, cosicché la questione subordinata diviene per definizione una incongrua soluzione di ripiego”. A giudizio della sentenza n. **120**, il rimettente ha omesso di “illustrare compiutamente i motivi per cui la disposizione violerebbe il parametro indicato”. Per la sentenza n. **133**, il rimettente si è limitato a “denunciare la lesione dell'autonomia universitaria garantita dall'art. 33 Cost. ad opera dell'abolizione dell'istituto del trattenimento in servizio, in maniera apodittica, senza fornire alcuna motivazione sul modo in cui siffatta lesione si sarebbe determinata”. L'ordinanza n. **172** ha riscontrato l'“assoluta genericità ed indeterminatezza del parametro” (art. 117 Cost.) che si assume violato. Il giudice *a quo* non ha indicato né quale materia sia incisa dalla norma impugnata, né la tipologia di competenza legislativa statale asseritamente violata; ed ha omesso di specificare se la questione sia formulata in riferimento al testo dell'art. 117 Cost. anteriore alla legge costituzionale n. 3 del 2001 o a quello attualmente vigente. La stessa decisione ha, inoltre, reputato la censura di violazione dell'art. 3 Cost. “affetta da genericità e indeterminatezza, dal momento che il rimettente si è sostanzialmente limitato ad indicare il parametro che sarebbe stato violato, omettendo, però, di specificare le ragioni che

militerebbero a favore della tesi della illegittimità costituzionale della disposizione impugnata”. La sentenza n. **173** ha osservato che i parametri europei sono “evocati dal giudice *a quo* in assenza di qualsiasi motivazione in ordine alla (solo) asserita loro violazione”. Secondo la sentenza n. **192**, l’art. 97 Cost. “risulta evocato mediante il mero riferimento numerico nel solo dispositivo dell’ordinanza di rimessione, mentre la parte motiva è del tutto sfornita di argomentazioni a sostegno del denunciato contrasto. (...) tale omissione inibisce lo scrutinio nel merito della questione”. La sentenza n. **219** ha sanzionato il difetto di un’“adeguata motivazione in ordine alle ragioni di contrasto tra le disposizioni censurate e i parametri costituzionali” poiché l’ordinanza di rimessione si limita a “denunciare il contrasto in termini assertivi ed apodittici, in assenza di un’autonoma ed adeguata illustrazione dei motivi per i quali la normativa censurata integrerebbe la violazione dei parametri evocati”. La sentenza n. **240** ha sottolineato che il giudice *a quo* “si è limitato ad indicare il parametro costituzionale (art. 3 Cost.) senza minimamente enunciare le ragioni della denunciata discriminazione e quindi i motivi di contrasto tra la norma censurata ed il parametro invocato”. L’ordinanza n. **247** ha imputato al rimettente di non avere motivato “in ordine alle ragioni per le quali ritiene di dover evocare parametri sopravvenuti all’adozione della legge regionale”; e di non avere assolto “in modo adeguato” all’onere di specificare “le ragioni per le quali dovrebbe assumersi a parametro l’art. 117 Cost. in luogo delle previsioni contenute nello statuto speciale” friulano.

Il rilievo di un’insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza ovvero in ordine al dedotto contrasto con gli evocati parametri costituzionali è stato talvolta disatteso dalla Corte (sentenze nn. **152, 174, 214**).

Per la sentenza n. **174**, il rimettente “si sofferma, con argomentazioni esaustive, sulle ragioni del contrasto della disciplina censurata con il principio di eguaglianza e con il canone di ragionevolezza”. La sentenza n. **214** ha evidenziato che il rimettente, “oltre a indicare la disposizione censurata e le disposizioni costituzionali e interposte violate, ha altresì esposto in modo adeguato (...) le ragioni del reputato contrasto della prima con le seconde, fornendo un’argomentazione sufficiente con riguardo alla violazione di ciascuna di queste”.

La sentenza n. **276** ha esaminato il merito della questione in quanto la motivazione dei rimettenti, benché “povera di argomenti di supporto e di richiami alla giurisprudenza della Corte EDU”, è stata comunque reputata “sufficiente a superare la soglia minima dell’ammissibilità”.

L’evocazione di parametri non conferenti ha concorso a determinare la declaratoria di manifesta inammissibilità resa con l’ordinanza n. **33**.

Le carenze motivazionali possono investire sia la rilevanza che la non manifesta infondatezza della questione (sentenze nn. **10** e **130**).

Secondo la sentenza n. **130**, il presupposto da cui prende le mosse l’atto di promovimento non è adeguatamente motivato e dimostrato, poiché “non sono in alcun modo spiegate le ragioni per le quali la disposizione censurata avrebbe delineato un procedimento di delegificazione. L’assenza di qualsivoglia argomentazione sul punto finisce per minare irrimediabilmente l’*iter* logico-argomentativo posto a fondamento delle valutazioni” del rimettente.

La sentenza n. **214** ha disatteso l’eccezione di insufficienza della motivazione dell’ordinanza di rimessione replicando che essa contiene “una completa e precisa ricostruzione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, necessaria al fine di valutare tanto la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, quanto la sua non manifesta infondatezza”.

Condizione indispensabile per consentire alla Corte una decisione nel merito è la precisa individuazione dei termini della questione. Costituiscono, infatti, motivi di inammissibilità la contraddittorietà (ordinanza n. **87**) della prospettazione, la formulazione ancipite (sentenza n. **22**; ordinanze nn. **4** e **18**) o in termini dubitativi e perplessi (sentenza n. **102**) della questione e l’indeterminatezza del *thema decidendum* (ordinanza n. **118**).

L’ordinanza n. **4** ha così sanzionato la proposizione di “quesiti collegati da un nesso di irrisolta alternatività”: “entrambe le questioni – ancorché sollevate con riferimento a norme diverse e a parametri costituzionali parzialmente diversi – mirano a rimediare al medesimo *vulnus* (...) determinato dal fatto che, in caso di incapacità irreversibile dell’imputato di partecipare coscientemente

al processo, si origina una situazione di sospensione *sine die*"; tuttavia, "le due questioni non sono poste in via subordinata e porterebbero a risultati diversi, in quanto l'una mira a far decorrere la prescrizione nonostante la sospensione del processo per l'incapacità dell'imputato di parteciparvi, l'altra a definire immediatamente il processo, mediante una pronuncia di estinzione del reato"; "le due soluzioni, non prospettate in un rapporto di subordinazione, sono tra loro alternative, in quanto, se si accogliesse la questione di legittimità costituzionale dell'art. 150 cod. pen., mediante una pronuncia additiva che equipari alla morte del reo l'incapacità sopravvenuta ed irreversibile dello stesso, diventerebbe priva di rilevanza la questione di legittimità costituzionale dell'art. 159". Per l'ordinanza n. 18, il rimettente ha sollevato due questioni alternative, "senza porle in un rapporto di subordinazione". La sentenza n. 22 ha ravvisato il carattere di "alternatività irrisolta" delle questioni, prospettate dalle ordinanze «in via alternativa e non subordinata», nonostante non possa essere rimessa alla Corte "l'opzione per l'una o le altre". Secondo la sentenza n. 102, la rimettente non scioglie i dubbi formulati "quanto alla compatibilità tra la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e i principi del diritto dell'Unione europea – sia in ordine alla eventuale non applicazione della normativa interna, sia sul possibile contrasto tra l'interpretazione del principio del *ne bis in idem* prescelta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e quella adottata nell'ordinamento dell'Unione (...) – dubbi che dovevano invece essere superati e risolti per ritenere rilevante e non manifestamente infondata la questione".

Talvolta la Corte ha respinto eccezioni di inammissibilità per genericità (sentenza n. 45) o indeterminatezza (sentenza n. 192) delle censure ovvero per il carattere incerto o ancipite della questione (sentenza n. 84).

Secondo la sentenza n. 45, per ciascuno dei parametri evocati, il rimettente "illustra i profili di contrasto con la Carta fondamentale e avvalorata tali notazioni" con il richiamo alla pertinente giurisprudenza costituzionale. La sentenza n. 84 ha sottolineato come "da una lettura sistematica dell'ordinanza di rinvio si evinca la riferibilità, senza dubbio alcuno, della questione in esame ai soli primi tre commi del menzionato art. 13 per quanto specificamente attiene all'ivi previsto divieto assoluto di qualsiasi ricerca clinica o sperimentale che non sia finalizzato alla tutela dell'embrione (...), cui unicamente sono, del resto, rivolte le censure". La sentenza n. 192 ha osservato che "il rimettente non si limita ad affermare l'irragionevolezza della disposizione censurata, ma – dopo avere fornito una descrizione della fattispecie concreta dalla quale emerge con chiarezza la rilevanza della questione – offre un'interpretazione non manifestamente implausibile della disposizione (...), chiarendo il quadro precettivo costituzionale in ordine al quale, a suo avviso, affiorerebbe il contrasto. (...) Risultano, quindi, individuate chiaramente le ragioni che inducono il rimettente a dubitare della legittimità costituzionale della norma".

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*. La sentenza n. 224 ha affermato che il rimettente "deve fornire, nell'atto di promovimento, un'esauriente ed autonoma motivazione, mentre il mero recepimento di argomenti sviluppati dalle parti o rinvenuti nella giurisprudenza, anche costituzionale, non basta di per sé a chiarire le ragioni per le quali quel giudice reputi che la norma applicabile in quel processo risulti in contrasto con il dettato costituzionale (...). Ciò non impedisce che il rimettente riferisca il contenuto di pronunce della Corte costituzionale o di altri atti del procedimento *a quo*, purché corroborato da proprie considerazioni con le quali illustri, in relazione al giudizio principale, le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale".

La sentenza n. 173, nel disattendere un'eccezione di inammissibilità per asserita adesione alla prospettazione delle parti nei giudizi *a quibus*, ha puntualizzato che tutte le ordinanze di rimessione "assumono una propria autonoma posizione sui dubbi di costituzionalità prospettati dalle parti". La sentenza n. 216 ha rigettato analoga eccezione, sottolineando che il rimettente "richiama, bensì, una precedente ordinanza di rimessione della Corte d'appello di Milano (così come altra ordinanza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Sassari), ma ne riproduce, per sintesi, i contenuti, dichiarando di aderirvi". La sentenza n. 224, pur rilevando che il rimettente ha fatto ampio

riferimento ad una propria precedente ordinanza di rimessione, “integralmente riportata nella nuova”, ha reputato sufficiente, ai fini dell’ammissibilità del quesito, “l’aggiunta di considerazioni, sia pure sintetiche, sul carattere innovativo e non retroattivo dello *ius superveniens*”.

Anche la determinazione dell’oggetto del giudizio costituzionale deve essere effettuata con precisione dal giudice e risultare chiaramente dall’ordinanza di rimessione. L’ordinanza n. **88** ha rammentato che è onere dei rimettenti individuare “le singole disposizioni, o parti di esse, la cui presenza nell’ordinamento determinerebbe la lamentata violazione dei parametri costituzionali e statutari evocati”. L’ordinanza n. **169** ha ribadito che “dalla mancata indicazione della norma censurata (...), che, all’esame dell’intero contesto dell’atto di rimessione, non risulta identificabile nemmeno per indicazione implicita, stante anche la carenza descrittiva della fattispecie concreta”, deriva l’inammissibilità delle questioni. La medesima decisione ha altresì confermato che “il giudice *a quo* è tenuto ad individuare la norma, o la parte di essa, che determina la paventata violazione dei parametri costituzionali invocati (...) a pena di inammissibilità della questione”. L’oggetto del giudizio incidentale “deve essere individuato interpretando il dispositivo dell’ordinanza di rimessione con la sua motivazione” (sentenza n. **203**). Per la costante giurisprudenza richiamata dall’ordinanza n. **227**, “l’eterogeneità degli oggetti delle norme censurate e la carenza di una reciproca e intima connessione tra essi non consente di introdurre validamente un giudizio di legittimità costituzionale e determina l’inammissibilità della questione”. Pertanto, sono state sanzionate l’inesatta (ordinanze nn. **47** e **153**), erronea (sentenza n. **140**) o mancata (ordinanze nn. **88** e **169**) individuazione della norma sospettata di incostituzionalità, altrimenti definita come *aberratio ictus* (ordinanze nn. **24** e **182**); l’impugnazione di disposizioni inconferenti (ordinanza n. **93**) o aventi oggetti eterogenei e non legati da una reciproca e intima connessione (ordinanza n. **227**); la censura di un intero complesso normativo dai contenuti eterogenei (ordinanza n. **169**); la “non pertinente, o comunque perplessa, individuazione” dell’oggetto (ordinanza n. **246**); e l’impugnazione di disposizione priva di autonoma capacità lesiva (sentenza n. **280**).

L’ordinanza n. **88** ha rilevato che “tutte le ordinanze di rimessione dubitano della legittimità costituzionale di un gruppo di disposizioni (ben quindici) contenute nel d.l. lgt. n. 1399 del 1917, le quali vengono censurate in blocco, senza una distinta disamina dei loro rispettivi contenuti, nonostante esse disciplinino (...) differenti fasi della procedura speciale dettata, per i comparti del piano regolatore della città di Messina, in vista della ricostruzione successiva al terremoto del 1908; (...) in tal modo, i rimettenti utilizzano i giudizi *a quibus* come mere occasioni per contestare la legittimità costituzionale di un intero settore della normativa recata dal d.l. lgt.”. La sentenza n. **140** ha osservato che la norma censurata è “diversa da quella da applicare nel caso in esame” in quanto il rimettente “era chiamato ad applicare l’art. 666 cod. proc. pen.” contro cui “andavano rivolte le censure per denunciare la mancata previsione della sospensione del procedimento nei confronti del condannato irreperibile”. Per l’ordinanza n. **153**, una delle denunciate disposizioni ricomprende “norme inconferenti rispetto alle censure”. L’ordinanza n. **169** ha sostenuto che il rimettente, “limitandosi a censurare la legge istitutiva dell’IMU ed omettendo di descrivere compiutamente la fattispecie al suo esame, non individua le norme della cui legittimità costituzionale dubita”; e che l’impossibilità di una precisa individuazione delle norme censurate “si riverbera inevitabilmente sulla rilevanza della questione, non potendosi valutare la necessità di applicazione delle norme stesse”. Quanto ad altre doglianze, la pronuncia ha ritenuto che esse, investendo “nella loro totalità gli articoli indicati, composti da numerosi commi che, a loro volta, rinviano spesso ad altre disposizioni”, “si risolvono sostanzialmente nella censura dell’intero complesso normativo riguardante l’istituzione e la disciplina dell’imposta”. La circostanza che le disposizioni impugnate abbiano oggetti eterogenei ha così determinato l’“impossibilità di selezionare le norme da applicare nel giudizio *a quo*, cui circoscrivere lo scrutinio, considerata l’insufficiente descrizione della fattispecie concreta”. L’ordinanza n. **227** ha affermato che “le censure investono in modo indifferenziato, sia le disposizioni che prevedono la composizione degli organi giurisdizionali del contenzioso tributario, la vigilanza sui giudici e le relative sanzioni disciplinari, sia tutte le disposizioni che regolano gli uffici di segreteria delle commissioni tributarie, nonché l’autonomia contabile del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, senza specificare i termini nei quali ciascuna di esse violerebbe singolarmente i parametri invocati”; e che “l’eterogeneità delle disposizioni contestate non è superata – e anzi è accentuata – dal fatto che le questioni sono genericamente poste anche in correlazione o in rapporto con altre norme di variegato contenuto, talune di natura regolamentare, o con

interi testi legislativi, in difetto di qualsiasi argomento che consenta di collegare le singole norme evocate ai predetti parametri”.

Talvolta la Corte ha rigettato eccezioni di inammissibilità per difettosa individuazione dell’oggetto delle questioni (sentenze nn. **121**, **203**, **240**, **241**).

La sentenza n. **121** ha chiarito che il rimettente non si duole della facoltà dell’amministrazione finanziaria di avvalersi di propri messi notificatori, contemplata in una norma non sottoposta a scrutinio, bensì delle “diverse conseguenze dovute al differente soggetto che effettua la notifica e della equiparazione, sotto il profilo della non operatività della norma censurata, della disciplina dei messi notificatori agli ufficiali giudiziari”. La sentenza n. **203** ha precisato che, nonostante il *giudice a quo* “sollevi le questioni con generico riferimento al comma 14 nella sua interezza, senza distinguere tra le varie disposizioni in esso contenute, dalla motivazione delle ordinanze di rimessione si evince con chiarezza che è intenzione del rimettente circoscrivere le censure al solo primo periodo, *id est* alla disposizione che prevede il contenimento della spesa sanitaria mediante la riduzione degli importi e dei corrispondenti volumi d’acquisto stabiliti nei contratti e negli accordi vigenti nell’esercizio 2012 per l’acquisto di prestazioni sanitarie dai soggetti privati accreditati”.

Un vizio dell’atto di promovimento può essere 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* indeterminato (ordinanze nn. **177** e **227**), ancipite (ordinanze nn. **4**, **18**, **46**), oscuro (sentenze nn. **32** e **102**), ambiguo (sentenza n. **32**; ordinanze nn. **177** e **227**), incerto (sentenza n. **102**), non esattamente prospettato (sentenza n. **130**) e contraddittorio (sentenza n. **32**; ordinanza n. **47**) rispetto alle premesse argomentative del rimettente.

Operando un raffronto tra “il tenore della disposizione censurata e gli argomenti spesi dal rimettente”, la sentenza n. **32**, nell’attribuire a quest’ultimo l’obiettivo di “perseguire un recupero di discrezionalità valutativa in ordine alla concessione, in favore del detenuto minorenni al momento del fatto”, di uno specifico beneficio, ha affermato, alla luce di un più ampio inquadramento normativo, che la disposizione stessa non si presta a tal fine. Infatti, ad un’eventuale dichiarazione di illegittimità *in parte qua* non sarebbe conseguita un’applicazione flessibile e individualizzata della liberazione anticipata speciale, bensì una sua applicazione indiscriminata ed automatica a tutti i detenuti minorenni al momento del fatto condannati per delitti ostativi. Inoltre, l’effettivo recupero di discrezionalità avrebbe implicato “l’introduzione di specifici criteri valutativi, non desumibili in alcun modo dal tessuto normativo vigente, e la cui individuazione spetterebbe, semmai, alla discrezionalità del legislatore”. La sentenza n. **102**, nel sottolineare come il vizio del *petitum* discenda da “perplexità” dell’atto di promovimento e dalla “formulazione dubitativa della motivazione”, ha imputato al rimettente di non avere chiarito adeguatamente la portata del richiesto intervento. La sentenza n. **130** ha precisato che non compete al Collegio sanare o completare i termini della questione.

Per quanto specificamente riguarda il tipo di intervento richiesto alla Corte, la (manifesta) inammissibilità della questione è dovuta alla sollecitazione di un intervento additivo o manipolativo non costituzionalmente obbligato (ordinanze nn. **25**, **53**, **254**) o addirittura creativo (ordinanze nn. **46** e **53**) o di sistema (ordinanza n. **227**), specialmente in materie riservate alla discrezionalità del legislatore (sentenze nn. **22**, **84**, **140**; ordinanze nn. **19**, **34**, **53**, **122**, **254**) come quella penale (sentenze nn. **23** e **148**) e tributaria (sentenza n. **281**); e al difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata alla violazione denunciata dal rimettente (sentenza n. **134**; ordinanze nn. **19** e **153**). Secondo la consolidata giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **23** e dall’ordinanza n. **122**, sono inammissibili questioni il cui *petitum*, per l’ampiezza della sua portata additiva, non si configura come unica soluzione costituzionalmente obbligata, ciò che accade, in particolare (come precisato anche dall’ordinanza n. **254**), quando “il *petitum* formulato si connota per un cospicuo tasso di manipolatività, derivante anche dalla natura creativa e non costituzionalmente obbligata della soluzione evocata”, “tanto più in materie rispetto alle quali è stata riconosciuta ampia discrezionalità del legislatore”. Le ordinanze nn. **122** e **254** hanno altresì precisato che l’adozione di una pronuncia additiva “presuppone l’impossibilità di superare la norma negativa, affetta da incostituzionalità, per via d’interpretazione, nonché l’esistenza di un’unica soluzione costituzionalmente obbligata” (cosiddetta a “rime obbligate”). La sentenza n. **148** ha ribadito che, ai fini dell’esame di eventuali profili di illegittimità costituzionale dell’entità della pena stabilita

dal legislatore, è necessario che il rimettente “individui un parametro che consenta di rinvenire la soluzione costituzionalmente obbligata”. Solo l’indicazione di un *tertium comparationis*, infatti, “legittima l’intervento della Corte in materia di determinazione della pena ed esclusivamente in presenza di discipline manifestamente arbitrarie o irragionevoli. Ciò in quanto non spetta alla Corte determinare autonomamente la misura della pena, sostituendo le proprie valutazioni a quelle che spettano al legislatore, ma solo di emendare le scelte di quest’ultimo in riferimento a grandezze già rinvenibili nell’ordinamento”; altrimenti, il sollecitato intervento creativo “interferirebbe indebitamente nella sfera delle scelte di politica sanzionatoria riservate al legislatore, in spregio al principio della separazione dei poteri”. Interventi “manipolativi di sistema (...) sono in linea di principio estranei alla giustizia costituzionale, poiché eccedono i poteri di intervento della Corte, implicando scelte affidate alla discrezionalità del legislatore” (ordinanza n. **227**).

L’ordinanza n. **19** ha rilevato che “la riserva legislativa in ordine alla delimitazione della giurisdizione esclusiva determina l’inammissibilità del *petitum*, essendo rimessa alla discrezionalità del legislatore l’estensione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, nell’ambito di un ventaglio di possibili soluzioni, nessuna delle quali costituzionalmente imposta”. La stessa decisione ha altresì affermato che “la motivazione dell’ordinanza di rimessione non spiega le ragioni per le quali il denunciato *vulnus* di costituzionalità possa, e debba, essere eliminato mediante l’attrazione nella giurisdizione del giudice amministrativo delle controversie relative a diritti in materia di concessioni di contributi e sovvenzioni” e non supporta il *petitum* con “elementi che consentano di ritenere che quella invocata sia l’unica scelta costituzionalmente compatibile e necessitata”. La sentenza n. **22** ha osservato che, in presenza di un “articolato sistema di tutela” dei siti UNESCO, “la soluzione invocata dal rimettente non appare in alcun modo costituzionalmente necessitata, essendo riservata al legislatore la valutazione dell’opportunità di una più cogente e specifica protezione dei siti in questione e delle sue modalità di articolazione”, e la richiesta addizione “si risolverebbe in una modificazione di sistema non costituzionalmente obbligata”. La sentenza n. **23** ha sottolineato che, in “assenza di soluzioni costituzionalmente vincolate o imposte dal rispetto degli obblighi comunitari”, il sollecitato intervento creativo, “per la riconfigurazione del sistema sanzionatorio”, “esorbita dai poteri spettanti al giudice delle leggi”, in quanto “interferirebbe indebitamente nella sfera delle scelte di politica sanzionatoria riservate al legislatore, in spregio al principio della separazione dei poteri”. Per l’ordinanza n. **25**, la soluzione tratteggiata dal rimettente “non è costituzionalmente imposta” poiché l’auspicata addizione “si colora di una valenza eminentemente creativa e non è a rime costituzionalmente obbligate”. L’ordinanza n. **46** ha affermato che “l’obiettivo del mutamento del *nomen iuris* dell’istituto in questione, che il rimettente si propone di conseguire attraverso l’incidente di costituzionalità – seppur apprezzabile nella delineata prospettiva di una più sensibile attenzione al valore della dignità della persona – presuppone, comunque, una valutazione (...) certamente eccentrica rispetto ai poteri del Giudice delle leggi ed attinente invece al *proprium* delle scelte riservate al legislatore”. Secondo l’ordinanza n. **53**, la pronuncia invocata dal rimettente “risulterebbe caratterizzata da un corposo tasso di manipolatività e creatività, che presupporrebbe una complessiva rimodulazione degli effetti derivanti dalla cancellazione della società, e che tradirebbe il fine (...) della identificazione di una data certa di estinzione della società”, con conseguente incisione sulla “scelta di politica legislativa sottesa alla riforma” e sulle sue “implicazioni di sistema (...), in una materia la cui conformazione è riservata alla ampia discrezionalità del legislatore col solo limite (...) della manifesta irragionevolezza”. Inoltre, un simile *petitum* “neppure si configura quale soluzione costituzionalmente imposta, anche in considerazione della variegata configurabilità delle possibili ricadute della pronuncia sulla disciplina *de qua*”. La sentenza n. **84** ha sanzionato la richiesta di un intervento additivo volto “a comportare un temperamento all’assolutezza” del divieto di qualsiasi ricerca clinica o sperimentale sugli embrioni che non sia finalizzata alla loro tutela. Per il Collegio, “la linea di composizione tra gli opposti interessi” espressi dal rispetto del principio della vita e dalle esigenze della ricerca scientifica “attiene all’area degli interventi, con cui il legislatore, quale interprete della volontà della collettività, è chiamato a tradurre, sul piano normativo, il bilanciamento tra valori fondamentali in conflitto, tenendo conto degli orientamenti e delle istanze che apprezzi come maggiormente radicati, nel momento dato, nella coscienza sociale”. Quella recata dalla normativa impugnata é “una scelta di così elevata discrezionalità, per i profili assiologici che la connotano, da sottrarsi, per ciò stesso, al sindacato” della Corte. La “diversa ponderazione dei valori in conflitto, nella direzione, auspicata dal rimettente, di una

maggior apertura alle esigenze della collettività correlate alle prospettive della ricerca scientifica”, non avrebbe potuto essere introdotta nel tessuto normativo “per via di un intervento additivo”, stante il carattere non “a rima obbligata” di esso. Infatti, il “differente bilanciamento dei valori in conflitto, che attraverso l’incidente di costituzionalità si vorrebbe sovrapporre a quello presidiato dalla normativa scrutinata, non potrebbe (...) non attraversare (e misurarsi con) una serie di molteplici opzioni intermedie (...) inevitabilmente riservate al legislatore”. La sentenza n. **134** ha osservato che “l’intervento richiesto si caratterizza per un alto tasso di manipolatività”, in considerazione della pluralità di soluzioni possibili, non costituzionalmente obbligate e comportanti “scelte (anche organizzative) discrezionali, come tali riservate al legislatore”. La sentenza n. **140** ha evidenziato che il tasso di manipolatività richiesto alla Corte, “al fine di rendere operante in sede esecutiva la disciplina del procedimento in assenza, concreterebbe l’invasione di un campo, quale quello della conformazione degli istituti processuali, riservato alla discrezionalità del legislatore, con il solo limite della manifesta irragionevolezza”. Inoltre, il rimedio auspicato – che non sarebbe l’unico possibile ed eccederebbe il perseguito scopo di far sospendere il procedimento di esecuzione nei confronti del condannato irreperibile – rischierebbe di creare frizioni per la difficile “trasposizione integrale delle norme in questione nel procedimento esecutivo”. La sentenza n. **148** ha imputato al rimettente di essersi limitato a “chiedere la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione sanzionatoria censurata, senza curarsi di indicare un parametro che consenta di rinvenire una soluzione costituzionalmente obbligata e senza neppure precisare quale sia il trattamento sanzionatorio che, a suo avviso, sarebbe conforme a Costituzione”. Secondo l’ordinanza n. **227**, il giudice *a quo* ha richiesto “plurimi interventi creativi, caratterizzati da un grado di manipolatività tanto elevato da investire, non singole disposizioni o il congiunto operare di alcune di esse, ma un intero sistema di norme”. L’ordinanza n. **254** ha sostenuto che il *petitum* formulato dal rimettente “non si configura come soluzione costituzionalmente obbligata alla stregua del quadro normativo di riferimento e dell’ampia discrezionalità spettante al legislatore in materia previdenziale”. “In un ambito – quello tributario – ampiamente permeato dalla discrezionalità del legislatore”, l’invocato intervento additivo non costituisce, per la sentenza n. **281**, una soluzione costituzionalmente obbligata, “anche in considerazione della concomitante esigenza di assicurare l’effettività dell’imposizione”. Inoltre, la stessa evoluzione normativa ha dimostrato “la varietà delle soluzioni astrattamente praticabili, rispetto alle quali quella invocata dal rimettente si connota di un’ulteriore *vis expansiva*” e “comporterebbe un’operazione manipolativa esorbitante dai poteri” della Corte.

L’ordinanza n. **182** ha incidentalmente rilevato l’“estrema genericità ed assenza di contenuto obbligato dell’auspicato intervento additivo”.

Talvolta i Giudici hanno respinto eccezioni di inammissibilità per pretesi vizi insiti nella formulazione del *petitum* (sentenza n. **225**; ordinanza n. **208**), per il difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata al quesito posto dal rimettente (sentenze nn. **36**, **109**, **225**; ordinanza n. **208**) e per la sollecitazione di un intervento manipolativo asseritamente precluso dal principio di legalità in materia penale (sentenza n. **109**).

Secondo la sentenza n. **36**, i rimettenti, “sulla scia della consolidata giurisprudenza europea, si limitano a denunciare l’illegittimità costituzionale della scelta del legislatore di equiparare la ragionevole durata complessiva dei procedimenti regolati dalla legge n. 89 del 2001 a quella di ogni altro procedimento civile di cognizione, quando, invece, gli artt. 3 e 111 Cost. e l’art. 6 della CEDU imporrebbero che essa sia più contenuta. (...) i giudici *a quibus* non sono certamente tenuti ad indicare quali termini siano adeguati al caso di specie, né l’eventuale discrezionalità del legislatore nel rimodularli può essere d’ostacolo alla rimozione di norme che, in ipotesi, determinano un *vulnus* alla Costituzione. Peraltro, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo e quella della Corte di cassazione (...) ben possono soccorrere l’interprete nella immediata individuazione del termine di durata ragionevole, ove l’intervento del legislatore ritardi o manchi del tutto”. La sentenza n. **109** – dopo aver rammentato che il principio di riserva di legge impedisce alla Corte di “creare nuove fattispecie criminose o di estendere quelle esistenti a casi non previsti”, oltre che “di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità”, precludendo, in materia penale, “unicamente le sentenze additive *in malam partem*” – ha chiarito che nessun ostacolo, “al di là di quello generale, legato all’esigenza che l’intervento risulti costituzionalmente vincolato nei contenuti,

così da non implicare scelte discrezionali spettanti in via esclusiva al legislatore”, “incontrano invece le sentenze additive *in bonam partem*, quale quella invocata dall’odierno rimettente, intesa a trasformare in illecito amministrativo una condotta che, secondo il diritto vivente, configurerebbe il delitto di cui all’art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990”. Né la pronuncia richiesta comporterebbe “alcuna opzione discrezionale fra più possibili alternative”, poiché, in caso di accoglimento, la Corte si limiterebbe “ad estendere alla fattispecie considerata (coltivazione per uso personale) il trattamento stabilito dal legislatore per il *tertium comparationis* (detenzione per uso personale)”. Per la sentenza n. **225**, il rimettente ha correttamente individuato la norma impugnata e l’intervento additivo richiesto “è, nella sua prospettazione, a rima obbligata”.

La sentenza n. **193**, peraltro pervenuta ad un esito di non fondatezza della questione, non ha mancato di sottolineare come il rimettente abbia sollecitato “una nuova configurazione del complessivo trattamento sanzionatorio di tutti gli illeciti amministrativi, in un ambito in cui deve riconoscersi al legislatore un ampio margine di libera determinazione”.

Le inesattezze riscontrate in merito all’indicazione dell’oggetto (sentenze nn. **32, 84, 94, 125, 268, 276, 286**; ordinanza n. **93**) e dei parametri (sentenze nn. **132** e **203**) non sempre conducono all’inammissibilità delle questioni: nei limiti in cui il tenore complessivo dell’ordinanza di rimessione renda chiaro il significato del quesito, è la Corte stessa ad operare una correzione.

La sentenza n. **32** ha precisato che “il giudice *a quo* – pur censurando, nel dispositivo dell’ordinanza di rimessione, l’intero testo dell’art. 4 del d.l. n. 146 del 2013 (...) – mira in realtà ad ottenere una pronuncia relativa al solo primo comma”. La sentenza n. **84** ha puntualizzato che, “come è dato evincere dalla motivazione (al di là della non lineare corrispondenza ad essa del dispositivo)” dell’ordinanza di rimessione, “il Tribunale *a quo* non censura l’intero articolo 13 della legge n. 40 del 2004, ma, inequivocabilmente, per un verso, i (soli) commi da 1 a 3 dello stesso art. 13 (...) e, per altro verso, il precedente art. 6, comma 3, ultimo capoverso”. L’ordinanza n. **93** ha osservato che l’indicazione del comma quarto dell’art. 38 cod. proc. civ. è “frutto di mero errore, irrilevante ai fini della corretta identificazione della norma censurata (...), precisamente individuata dall’ordinanza di rimessione nel terzo comma, mediante la riproduzione del contenuto precettivo dello stesso”. In “punto di determinazione del *thema decidendum*”, la sentenza n. **94** ha rilevato che “il dispositivo dell’ordinanza di rimessione deve essere letto unitamente alla sua motivazione, dalla quale si evince chiaramente che le censure sollevate dal rimettente attengono a un vizio dell’intero art. 4-*quater* del d.l. n. 272 del 2005, come convertito dall’art. 1, comma 1, della l. n. 49 del 2006, dipendente dalla disomogeneità del suo contenuto rispetto a quello dell’originario decreto-legge”. Conseguentemente, l’oggetto della questione è stato individuato nel citato art. 4-*quater* “nella sua integralità”. La sentenza n. **125** ha affermato che l’art. 624-*bis* cod. pen. “disciplina due reati, il furto in abitazione e il furto con strappo, ma la questione riguarda solo il secondo reato. Il giudice rimettente, infatti, denuncia la violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità” sottolineando che, mentre per il furto con strappo, la norma impugnata “vieta la sospensione dell’esecuzione, un uguale divieto non è previsto per la rapina semplice”. Secondo la sentenza n. **132**, l’art. 36 Cost. è menzionato “non come parametro direttamente violato, ma solo quale elemento funzionale al sindacato di ragionevolezza”, sicché resta “assorbito il suo esame in merito al profilo dell’adeguatezza della retribuzione”. Per la sentenza n. **203**, l’ambiguità degli atti di promovimento non si traduce in una “ragione di inammissibilità della questione”. Infatti, siccome le norme statali di contenimento della spesa sanitaria sono materialmente riconducibili alla tutela della salute ed al coordinamento della finanza pubblica, il riferimento del rimettente alla competenza regionale in materia di tutela della salute “è plausibile” e “la mancata considerazione espressa della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica non determina incertezza sulla portata della questione, i cui termini risultano con sufficiente chiarezza nelle singole ordinanze di rimessione” ove si lamenta “un’eccessiva limitazione della competenza regionale in materia di tutela della salute, che è sì comprimibile tramite l’esercizio del potere statale di coordinamento finanziario in funzione di riduzione della spesa, ma a condizione che questa funzione non si esprima in norme dettagliate”. La sentenza n. **276** ha chiarito che “la disposizione che, secondo i rimettenti, funge da *tertium comparationis* idoneo a dimostrare la prospettata lesione del principio di uguaglianza e di ragionevolezza, (...) non può costituire allo stesso tempo l’oggetto della censura”.

Sono colpite da inammissibilità anche le questioni fondate su una carente (ordinanze nn. **33** e **247**) o incompleta (ordinanze nn. **136** e **153**) ricostruzione o valutazione (ordinanza n. **246**) e conseguente mancata ponderazione (sentenza n. **130**) del quadro normativo di riferimento.

Per l'ordinanza n. **33**, la carente ricostruzione del quadro normativo ha compromesso l'“*iter* logico argomentativo posto a fondamento” della censura, non consentendo l'evoluzione della legislazione statale di risolvere il giudizio di costituzionalità “in un mero confronto binario” con la denunciata disciplina regionale. Secondo l'ordinanza n. **136**, “gli erronei presupposti interpretativi e l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento minano irrimediabilmente l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza delle questioni”.

L'ordinanza n. **180** ha imputato al rimettente di “non essersi posto il problema della eventuale applicabilità, anche solo per escluderla, al caso del ricorrente”, di una diversa successiva disciplina rispetto alla quale non sarebbe stato evocabile alcun elemento di discriminazione.

La Corte ha talvolta respinto eccezioni di inammissibilità per carente ricostruzione del quadro normativo (sentenze nn. **45**, **111**, **240**).

La sentenza n. **45** ha riconosciuto al rimettente di avere correttamente preso le mosse dalla disciplina statutaria e “collocato la disposizione censurata all'interno di un quadro evolutivo”. La sentenza n. **111** ha osservato che la rimettente, “dopo avere correttamente identificato le norme fiscali oggetto delle questioni di costituzionalità, argomenta l'ingiustificata disparità di trattamento fiscale tra gli immobili dichiarati di interesse culturale e quelli gravati da prescrizioni di tutela indiretta, facendo riferimento a una fonte normativa non più vigente”. Tuttavia, la mancata indicazione, nell'ordinanza di rimessione, delle disposizioni sopravvenute “non intacca la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, né l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento della valutazione della loro non manifesta infondatezza”, tenuto conto del “carattere mobile del rinvio alla disciplina di settore dei beni culturali, contenuto nelle disposizioni fiscali censurate (...). Restano così certe, sia l'applicabilità nel processo principale delle norme sottoposte al vaglio di legittimità costituzionale, sia l'influenza della decisione della questione ai fini dello scrutinio della pretesa azionata dalla contribuente. E anche il dubbio di costituzionalità continua a risultare motivato in modo pertinente quanto al suo oggetto e ai parametri invocati, essendo rimasti sostanzialmente invariati, nel passaggio da una fonte normativa all'altra, sia il presupposto normativo della norma di favore (il vincolo diretto sui beni di interesse culturale), sia l'istituto delle prescrizioni di tutela indiretta, del quale il giudice rimettente lamenta il diverso trattamento fiscale”. La sentenza n. **240** ha sostenuto che, sebbene “le ordinanze di rimessione non contengano la ricostruzione completa del vastissimo quadro normativo di riferimento dei benefici combattentistici, nondimeno il richiamo alle provvidenze previste dalla partecipazione alle campagne di guerra rende sufficiente ed univoco il collegamento tra la legge impugnata e la pretesa equiparazione ai combattenti”, sicché la ricostruzione del rimettente “risulta coerente con la premessa ermeneutica e rende sufficientemente chiara la rilevanza della questione”.

La “non completa ricognizione del quadro normativo di riferimento” ha, invece, determinato la duplice declaratoria di non fondatezza “nei sensi di cui in motivazione” contenuta nella sentenza n. **106**.

5. La riproposizione delle questioni

La riproposizione, di per sé, non presenta problemi di ammissibilità poiché non é preclusa al giudice la possibilità di sollevare la stessa questione di legittimità costituzionale, allorché sia intervenuta una pronuncia della Corte meramente processuale ed il giudice *a quo* abbia rimosso gli elementi ostativi ad una decisione di merito.

La sentenza n. **79** ha rigettato una questione, “sollevata dal medesimo giudice” e “nel medesimo grado di giudizio”, già dichiarata dall'ordinanza n. 260 del 2011 manifestamente inammissibile “per oscurità del *petitum* e per difetto di motivazione sulla rilevanza”. Il Collegio ha precisato che il rimettente ha “integrato la precedente motivazione, descrivendo in modo esaustivo i fatti che hanno dato origine al procedimento penale e individuando con chiarezza la questione”, ed ha così eliminato

ogni ostacolo alla sua riproposizione.

La riproposizione può verificarsi, altresì, nelle ipotesi in cui il rimettente, dopo una pronuncia di restituzione degli atti per *ius superveniens*, abbia proceduto ad una rinnovata valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità. Secondo la sentenza n. **224**, allorché il rimettente riproponga questioni già sollevate in relazione alle quali è stata disposta la restituzione degli atti, è necessario “verificare se il giudice abbia assolto all’onere di riesaminare la rilevanza e i termini delle stesse questioni, alla luce delle novità normative, in termini non implausibili”.

La sentenza n. **224**, di accoglimento di una questione già oggetto dell’ordinanza n. 35 del 2015 di restituzione degli atti, ha sottolineato come il rimettente abbia argomentato il carattere innovativo delle sopravvenienze normative, escludendone l’applicabilità ai fatti di causa. In tal modo, il giudice *a quo* “ha fatto plausibile applicazione del principio secondo cui lo *ius superveniens* non può venire in evidenza nel giudizio di costituzionalità sollevato dai giudici amministrativi” poiché, in virtù del principio *tempus regit actum*, “la valutazione della legittimità del provvedimento impugnato va condotta con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione”.

6. L’oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

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

Nel 2016 **129** decisioni hanno interessato fonti legislative statali, **26** pronunce hanno riguardato leggi regionali (sentenze nn. **10, 11, 20, 30, 45, 49, 85, 130, 157, 186, 224, 228, 243, 245, 248, 267, 269, 275, 285**; ordinanze nn. **24, 33, 73, 164, 172, 246, 247**) e **5** decisioni si sono occupate di leggi delle Province autonome (sentenze nn. **2, 90, 283**; ordinanze nn. **115** e **194**). Le questioni trattate dalle ordinanze nn. **164** e **194** hanno avuto ad oggetto, rispettivamente, norme statali e della Regione Sardegna e norme statali e della Provincia autonoma di Trento.

La sentenza n. **10** ha preliminarmente affermato l’ammissibilità delle “questioni rivolte contro disposizioni di legge che, in sede di bilancio preventivo e di modifiche in corso d’anno, determinano le risorse da assegnare per il raggiungimento degli obiettivi di competenza dell’ente territoriale”. Per quanto le scelte di bilancio esprimano “decisioni di natura politico-economica che, proprio in ragione di questo carattere, sono costituzionalmente affidate alla determinazione dei governi e delle assemblee parlamentari”, una giurisprudenza consolidata esclude che esista nella materia finanziaria un limite assoluto alla cognizione del giudice delle leggi. Infatti, “ritenere che [il sindacato sulla materia] sia riconosciuto in Costituzione non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, [cosicché] non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio [...] o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale”. Invero, è da tempo superata la concezione secondo cui la legge di bilancio sarebbe meramente formale e priva di prescrizioni normative, con conseguente sua inidoneità a modificare leggi finanziarie preesistenti e ad essere sottoposta a scrutinio di costituzionalità. L’evoluzione della legislazione finanziaria ha, infatti, presentato sovente fattispecie in cui “anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati possono essere prodotti effetti novativi dell’ordinamento”, consistenti in “scelte allocative di risorse, suscettibili di sindacato in quanto rientranti nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento” della Corte.

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

Con riferimento ai regolamenti, la costante giurisprudenza della Corte ne esclude la sindacabilità nel giudizio di costituzionalità riservato alle leggi ed agli atti aventi forza di legge. Tuttavia, la sussistenza di uno stretto legame tra una norma legislativa e una fonte secondaria su di essa fondata consente

l'estensione a quest'ultima del sindacato di legittimità costituzionale. L'ordinanza n. **254** ha puntualizzato che “la giurisdizione del giudice costituzionale è limitata alla cognizione dell'illegittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, ai sensi dell'art. 134 Cost. e non si estende a norme di natura regolamentare”; e che “il vaglio di costituzionalità delle disposizioni di atti regolamentari è ammissibile solo quando essi costituiscano specificazione delle disposizioni di legge”. Pertanto, in relazione alle fonti di valore regolamentare (anche adottate in sede di delegificazione), “la garanzia costituzionale è normalmente da ricercare, volta a volta, a seconda dei casi, o nella questione di legittimità costituzionale sulla legge abilitante il Governo all'adozione del regolamento, ove il vizio sia ad essa riconducibile, per avere, in ipotesi, posto principi incostituzionali o per aver omesso di porre principi in materie che costituzionalmente li richiedono” ovvero per non aver delimitato o indirizzato in alcun modo il potere regolamentare; “o nel controllo di legittimità sul regolamento, nell'ambito dei poteri spettanti ai giudici ordinari o amministrativi, ove il vizio sia proprio ed esclusivo del regolamento stesso” (in termini analoghi anche la sentenza n. **130**).

L'ordinanza n. **81** ha reputato manifestamente inammissibile una questione “incentrata su un atto sprovvisto di forza di legge” e quindi “sottratta al sindacato incidentale (...), limitato alle fonti primarie”, poiché “è demandato ai giudici comuni il sindacato delle fonti di normazione secondaria”. Nella specie, le censure si sono appuntate “in via esclusiva” contro una “disciplina di rango regolamentare” (emanata ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988), avendo il giudice *a quo* denunciato un “vizio del regolamento in quanto tale, e non già della legge di autorizzazione”. L'ordinanza n. **254** ha affermato che, “malgrado il rimettente abbia dedotto l'incostituzionalità di norme di legge e di atti regolamentari, le censure articolate investono in realtà solo il contenuto di questi ultimi”; da ciò è derivata la manifesta inammissibilità del quesito, “data l'insindacabilità dell'atto regolamentare ai sensi dell'art. 134 Cost., nonché l'insussistenza di uno specifico collegamento con la legge”.

La sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata comporta il venir meno dell'oggetto della questione e la sua manifesta inammissibilità (ordinanze nn. **4, 26, 54, 181, 208, 271**). Infatti, in ragione dell'efficacia *ex tunc* con la quale la norma censurata è espunta dall'ordinamento, il giudice *a quo* non deve valutare la perdurante rilevanza delle questioni e, quindi, non vi è spazio per una pronuncia di restituzione degli atti. L'ordinanza n. **4** ha richiamato il consolidato orientamento per cui “le questioni concernenti norme *medio tempore* dichiarate illegittime sono manifestamente inammissibili”.

L'ordinanza n. **54** ha puntualizzato che, “successivamente alla ordinanza di rimessione”, le disposizioni impugnate sono state dichiarate illegittime “in termini sostanzialmente corrispondenti al *petitum* dell'odierno rimettente”.

L'abrogazione o la modifica della disposizione sospettata di illegittimità ed il mutamento del quadro normativo di riferimento determinano, di regola, se successivi alla proposizione dell'incidente di costituzionalità, 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 (ordinanze nn. **14, 41, 89, 112, 115, 116, 163, 164, 194, 195, 209, 229, 230, 258**).

Le ordinanze nn. **194** e **195** hanno, in particolare, confermato l'insegnamento secondo cui “i principi enunciati dalla Corte di giustizia, riguardo a norme oggetto di giudizio di legittimità costituzionale, si inseriscono direttamente nell'ordinamento interno con il valore di *ius superveniens*, condizionando e determinando i limiti in cui quelle norme conservano efficacia e devono essere applicate anche da parte del giudice *a quo*”, al quale spetta la valutazione della perdurante rilevanza dei proposti quesiti di costituzionalità.

Talvolta la Corte ha ritenuto le sopravvenienze normative non influenti sulla definizione del giudizio di costituzionalità (sentenze nn. **30, 44, 49, 78, 90, 121, 191, 203, 245, 250, 275, 281**; ordinanze nn. **73, 246, 290**).

La sentenza n. **30** – pur dando atto che, dopo l'adozione dell'ordinanza di rimessione, la disposizione sottoposta a scrutinio è stata sostituita ed ha cessato di produrre i suoi effetti dal giorno della pubblicazione della sopravvenuta legge regionale – ha osservato che lo *ius superveniens* “non

impone la restituzione degli atti al giudice rimettente, essendo palese la sua ininfluenza nel giudizio *a quo*. Infatti, in base al principio *tempus regit actum*, alla stregua del quale si definiscono le condizioni di validità di un provvedimento amministrativo, la legittimità del diniego di nulla-osta va valutata in base alla norma vigente al momento della sua adozione”, sicché “non è dubitabile la permanenza – nel giudizio *a quo* – della rilevanza della questione”. La sentenza n. **44**, dopo aver segnalato che, successivamente all’“emissione delle due ordinanze di rimessione, è intervenuto un parziale mutamento della disposizione censurata”, ha puntualizzato che la norma sopravvenuta “non trova applicazione nei giudizi *a quibus* perché, ai sensi dell’art. 5 del codice di procedura civile, la competenza si incardina al momento della domanda” e che oggetto del giudizio di costituzionalità rimane la norma originaria. Per le sentenze nn. **49** e **281**, “lo *ius superveniens* non può venire in evidenza nel giudizio di costituzionalità sollevato dai giudici amministrativi poiché, secondo il principio *tempus regit actum*, la valutazione della legittimità del provvedimento impugnato va condotta con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione”. L’ordinanza n. **73** ha precisato che lo *ius superveniens*, sostitutivo del contestato testo normativo, “non impone di restituire gli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione sulla rilevanza, in quanto esso incide sì sulla disposizione oggetto del giudizio di costituzionalità, ma non sul profilo censurato dal rimettente”. La sentenza n. **78** ha rilevato che la “modifica recata dal d.lgs. n. 156 del 2015, successiva all’ordinanza di rimessione, non incide (...) sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate, essendo rimasto sostanzialmente immutato il quadro normativo considerato dal giudice *a quo*”. La sentenza n. **121** – dopo aver rammentato che, “in mancanza di specifica disposizione transitoria, opera il principio generale secondo cui l’atto processuale è soggetto alla disciplina vigente al momento in cui viene compiuto, sebbene successiva all’introduzione del giudizio” – ha sostenuto che la norma sopravvenuta, soppressiva di quella impugnata, “non trova applicazione nel giudizio *a quo*”, riferendosi “agli appelli notificati dopo il 13 dicembre 2014”. La sentenza n. **203** ha affermato che l’abrogazione di due incisi della disposizione denunciata “non impone la restituzione degli atti al giudice *a quo*, essendo essa palesemente ininfluenza nei giudizi *a quibus*, che hanno ad oggetto atti amministrativi da valutare in base al principio *tempus regit actum*”; e che “la novella presenta un’incidenza solo parziale sulla disposizione della cui costituzionalità si dubita” e “non è comunque idonea a mutare i termini della questione”. Per l’ordinanza n. **246**, “i rilevati profili di manifesta inammissibilità, logicamente preliminari in quanto attinenti ai termini delle questioni, impediscono di accogliere la richiesta, avanzata dalla difesa della Regione, di restituzione degli atti al giudice *a quo* per nuovo esame della rispettiva rilevanza e non manifesta infondatezza, alla luce dello *ius superveniens*”. La sentenza n. **250** ha sottolineato che lo *ius superveniens*, abrogativo della censurata disposizione ma privo di efficacia retroattiva, “non può venire in evidenza nel giudizio principale, che continua ad essere disciplinato” dalla normativa previgente, e “non influisce sul vizio (avente carattere preliminare rispetto agli altri denunciati dal rimettente) di difetto di delega”.

Infine, in linea con una giurisprudenza consolidata, l’ordinanza n. **122** ha ribadito l’“irrelevanza nel giudizio di costituzionalità di eventuali inconvenienti di fatto, che possono indirettamente derivare dalla disposizione censurata” e “assumono il carattere di rilievi di opportunità (...) attinenti a materia propria dell’osservazione dei giudici di merito”.

L’ordinanza n. **122** ha reputato manifestamente infondata una prima doglianza palesemente risolvibile in “un – peraltro solo postulato – inconveniente di fatto non direttamente riconducibile alla applicazione della disposizione censurata ma, semmai, cagionato da scelte professionali del ceto forense”; ed ha ritenuto ulteriori profili prospettati dal rimettente alla stregua di “eventuali ricadute pratiche, vale a dire di mero fatto, in sede di applicazione della normativa censurata”. L’ordinanza n. **206**, recante un dispositivo di manifesta infondatezza, ha osservato che “il rischio di scelte difensive inutilmente onerose e comunque sanzionabili disciplinarmente non è direttamente riconducibile all’applicazione della norma, ma costituisce un inconveniente di fatto, non implicante un profilo di costituzionalità”. La sentenza n. **219** ha rigettato una questione volta a denunciare “un inconveniente di mero fatto, come tale non attinente al profilo (astratto) della legittimità costituzionale della norma”.

La sentenza n. **44** ha così rigettato una duplice eccezione erariale di inammissibilità di una questione asseritamente rivolta “non già a censurare la norma nella sua formulazione astratta bensì solo gli eventuali effetti negativi che potrebbero conseguire ad una possibile (ma non generalizzata)

applicazione pratica”: “la prospettazione della commissione tributaria provinciale non è correlata ad un mero caso ipotizzato come possibile, posto che le problematiche lamentate sono una fisiologica ricaduta della norma, ovvero un effetto collegato alla struttura della norma censurata (...). Oggetto della censura, quindi, non è un inconveniente di fatto legato alle particolari modalità di svolgimento del giudizio *a quo* (...) o comunque alle asserite difficoltà non discendenti in via diretta ed immediata dalla norma censurata”. La stessa pronuncia ha altresì chiarito che il rimettente “non critica la mancanza in sé di vincoli spaziali e geografici nell’individuazione del terzo cui affidare l’attività di accertamento e riscossione, ma si duole unicamente della circostanza che la competenza territoriale delle commissioni tributarie provinciali venga determinata in base alla sede di tale soggetto”.

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 indotto la Corte a soffermarsi sui rapporti dell’ordinamento interno con quello comunitario e con le convenzioni internazionali.

Nel rinviare alla più dettagliata esposizione svolta *infra*, Parte II, cap. IV, si osserva che, secondo la sentenza n. **187**, “il parametro costituito dall’art. 117, primo comma, Cost., diventa concretamente operativo solo se vengono determinati gli obblighi internazionali che vincolano la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni”. La pronuncia ha rammentato che l’ordinanza n. 207 del 2013 aveva disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia “per chiarire la portata del parametro comunitario interposto, fermo lo scrutinio di costituzionalità della norma interna, necessario proprio in ragione della mancanza di effetto diretto della disposizione dell’accordo quadro che viene in rilievo (...). La Corte ha così ritenuto di avere legittimazione a disporre il rinvio pregiudiziale sull’interpretazione del diritto comunitario, anche nei giudizi incidentali, in relazione a norme prive di efficacia diretta”, mentre nell’ordinanza n. 103 del 2008, resa in sede di giudizio in via principale, “aveva già affermata la sussistenza delle condizioni perché, quale giurisdizione nazionale, potesse effettuare il rinvio pregiudiziale”. Intervenuta la “sentenza della Corte di giustizia europea interpretativa del diritto dell’Unione deve seguire quella” della Corte che “ha effettuato il rinvio pregiudiziale”. La sentenza n. **193** ha significativamente affermato che “l’accertamento della compatibilità” della norma impugnata “rispetto al parametro sovranazionale” riveste “priorità logica” ed impone l’immediato esame della questione sollevata in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost.

Il richiamo del giudice *a quo* alla direttiva n. 2012/29/UE è stato reputato dalla sentenza n. **12** quale “mero argomento di supporto delle altre doglianze, non avendo il rimettente evocato i parametri costituzionali che imporrebbero – in ipotesi – l’adeguamento dell’ordinamento italiano alle istanze sovranazionali” (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.).

Il tema dei rapporti tra norme della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU) e ordinamento interno è stato sviluppato nelle sentenze nn. **193** e **276**.

Per consolidato orientamento, richiamato dalla sentenza n. **236**, le norme della CEDU “non sono parametri direttamente invocabili per affermare l’illegittimità costituzionale d’una disposizione dell’ordinamento nazionale, ma costituiscono norme interposte la cui osservanza è richiesta dall’art. 117, primo comma, Cost.”. Nel rigettare un’eccezione erariale di parziale inammissibilità, il Collegio ha osservato che il giudice *a quo* non ha menzionato né nella motivazione né nel dispositivo dell’atto di promovimento il citato parametro e che i riferimenti del rimettente all’art. 8 CEDU, contenuti nella sola parte motiva, svolgono, “nell’economia del suo provvedimento, solo un ruolo rafforzativo delle censure” relative alla pretesa violazione di altre disposizioni costituzionali.

La sentenza n. **12** ha ritenuto “non probanti (...) i riferimenti alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo operati dalla parte privata (...) con semplice funzione rafforzativa delle denunciate violazioni degli artt. 24 e 111 Cost., non figurando tra i parametri dell’odierno scrutinio quello più direttamente conferente” (art. 117, primo comma, Cost.).

L’art. 117, primo comma, Cost. è stato altresì evocato nei giudizi conclusi con le sentenze nn. **22**,

23, 30, 36, 57, 76, 78, 90, 95, 102, 108, 132, 133, 140, 173, 200, 203, 204, 214, 215, 219, 225, 228, 243, 245, 250, 276, 286 e con le ordinanze nn. **4, 47, 53, 54, 73, 100, 112, 180, 181, 194, 195, 207, 208, 209, 227, 229**.

La sentenza n. **200** non ha accolto la richiesta, formulata dalla difesa di una delle parti private, di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, precisando che “il rimettente ha escluso l'inerenza del diritto dell'Unione al caso di specie e ha delimitato il *thema decidendum* con riferimento ai profili di compatibilità con la CEDU”.

La questione decisa dalla sentenza n. **2** è stata sollevata in riferimento alla Convenzione ONU di New York del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità, “evocata quale parametro interposto della dedotta violazione dell'art. 4 dello statuto speciale” trentino. In ordine ad una delle questioni ivi trattate, la sentenza n. **22** ha evidenziato che, al solo fine di “argomentare la necessità di una più stringente tutela paesaggistica per i beni in oggetto, il rimettente, pur non indicando l'art. 117, primo comma, Cost. quale parametro a sostegno della questione sollevata, fa riferimento agli artt. 4 e 5 della Convenzione UNESCO”. La questione definita dalla sentenza n. **225** è stata prospettata, sia pure solo nella parte motiva dell'atto di promovimento, in relazione anche agli obblighi internazionali discendenti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo di New York del 20 novembre 1989, dalla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli di Strasburgo del 25 gennaio 1996 e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La sentenza n. **275** ha ritenuto assorbite dalla decisione di accoglimento “le ulteriori censure formulate in riferimento all'art. 10 Cost., in relazione all'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità”. La questione accolta dalla sentenza n. **286** è stata sollevata anche in riferimento all'art. 16, comma 1, lett. g), della Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa nn. 1271 del 1995 e 1362 del 1998 ed alla risoluzione n. 37 del 1978.

Nel giudizio incidentale di costituzionalità è stata spesso dedotta la violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato, Regioni e Province autonome stabilito dall'art. 117 Cost. (sentenze nn. **11, 30, 49, 130, 186, 203, 224, 228, 245, 248, 267, 283, 285**; ordinanze nn. **33, 172, 247**).

La sentenza n. **30** ha chiarito che la questione “ha carattere misto, di competenza e di sostanza, in quanto il giudice *a quo* invoca congiuntamente gli artt. 3 e 41 Cost. e l'art. 117 Cost., essendo da intendere il riferimento a quest'ultima disposizione, alla luce degli argomenti spesi dal rimettente, come denuncia della lesione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza”.

Meno frequente è risultata, invece, la denunciata violazione di altre disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenze nn. **10, 129, 130, 157, 219, 243**; ordinanze nn. **115 e 164**).

Il contrasto con disposizioni degli statuti delle autonomie speciali è stato prospettato nelle questioni trattate dalle ordinanze nn. **88, 115, 164, 246, 280**.

Infine, si segnalano le sentenze nn. **59, 250, 276, 278** in materia di delega legislativa e la sentenza n. **133** sulla sindacabilità dei presupposti costituzionali per l'esercizio del potere di decretazione d'urgenza.

La sentenza n. **59** ha osservato che “le disposizioni contenute nella legge delega concorrono a formare, quali norme interposte, il parametro di costituzionalità dei decreti legislativi delegati”. Secondo la sentenza n. **250**, le censure sollevate in relazione all'art. 76 Cost. “devono essere esaminate in via preliminare”, spettando alla Corte “valutare il complesso delle eccezioni e delle questioni costituenti il *thema decidendum* devoluto al suo esame e stabilire, anche per economia di giudizio, l'ordine con cui affrontarle nella sentenza e dichiarare assorbite le altre”. In proposito, é “palese la pregiudizialità logico-giuridica delle censure concernenti detto parametro costituzionale, in quanto investono il corretto esercizio della funzione legislativa: la loro eventuale fondatezza elide, in radice, ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma in esame e determina l'assorbimento di quelle riferite agli ulteriori parametri”.

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

Come già accennato *supra* (par. 4), 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 interpretativi 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, in ossequio al principio, espressivo della regola di conservazione degli atti giuridici, secondo cui le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali. La sentenza n. **36** ha sostenuto che l'"obbligo di addivenire ad un'interpretazione conforme alla Costituzione cede il passo all'incidente di legittimità costituzionale ogni qual volta essa sia incompatibile con il disposto letterale della disposizione e si riveli del tutto eccentrica e bizzarra, anche alla luce del contesto normativo ove la disposizione si colloca (...). L'interpretazione secondo Costituzione è doverosa ed ha un'indubbia priorità su ogni altra (...), ma appartiene pur sempre alla famiglia delle tecniche esegetiche, poste a disposizione del giudice nell'esercizio della funzione giurisdizionale, che hanno carattere dichiarativo. Ove, perciò, sulla base di tali tecniche, non sia possibile trarre dalla disposizione alcuna norma conforme alla Costituzione", il giudice è tenuto ad investire la Corte della relativa questione di legittimità costituzionale. La sentenza n. **203** ha ribadito l'obbligo del rimettente di motivare sull'"impraticabilità di un'interpretazione adeguatrice, salvo il caso in cui sussista un diritto vivente (...) o il caso in cui l'interpretazione conforme risulti incompatibile con il disposto letterale della disposizione o eccentrica e bizzarra".

Sulla base degli enunciati principi, lo scrutinio del merito delle questioni è risultato talvolta precluso dalla mancata o inadeguata ricerca da parte del giudice *a quo* di una soluzione interpretativa diversa da quella posta a base degli ipotizzati dubbi di legittimità costituzionale e tale da determinarne il possibile superamento, o da renderli comunque non rilevanti nei casi di specie (sentenza n. **203**; ordinanze nn. **15** e **153**).

L'ordinanza n. **15** ha imputato ai rimettenti di avere "del tutto omissivo di verificare previamente" ovvero "in modo sostanzialmente immotivato escluso" la possibilità di un'"interpretazione costituzionalmente adeguata della norma censurata, pur condivisa da altri giudici di merito". Per l'ordinanza n. **153**, "il giudice *a quo* non tiene alcun conto del costante orientamento della Corte di cassazione, maturato antecedentemente alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione, secondo il quale anche le diminuzioni di reddito avvenute dopo la presentazione della dichiarazione possono essere prese in esame ai fini dell'ammissione al beneficio, ancorché tale ipotesi non sia espressamente disciplinata; (...) l'omissione di qualunque confronto con tale indirizzo interpretativo dimostra che il rimettente non ha adeguatamente assolto all'onere di operare un'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata". La sentenza n. **203** ha sanzionato "la totale assenza di motivazione sulla impossibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione" in quanto il rimettente "non ha argomentato per nulla sull'impossibilità di un'interpretazione alternativa" ed adeguatrice della disposizione impugnata, non ha attestato l'esistenza di un diritto vivente ("in effetti assente"), né ha fornito "altri elementi (ad esempio, tratti dalla prassi applicativa della disposizione nelle diverse regioni, o dalla giurisprudenza che si è formata su tale prassi) idonei ad escludere la plausibilità di un'interpretazione alternativa", non incompatibile con la lettera della legge.

L'ordinanza n. **53**, sebbene abbia evidenziato il "mancato esperimento, da parte del rimettente, del pur doveroso tentativo di dare una interpretazione costituzionalmente conforme della norma censurata, nonostante gli approdi ermeneutici in tal senso delle sezioni unite della Corte di cassazione", ha reputato assorbente il profilo di manifesta inammissibilità legato alla formulazione del *petitum*.

La Corte è, invece, pervenuta ad una pronuncia di merito 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 posti dall'ordinamento all'attività ermeneutica. La sentenza n. **219** ha affermato che "la compiuta valutazione da parte del giudice *a quo* degli argomenti svolti dalle parti, ancorché inidonea ad escludere possibili soluzioni difformi", è "indicativa

del tentativo, in concreto effettuato dal rimettente, di utilizzare gli strumenti interpretativi a sua disposizione per verificare la possibilità di una lettura alternativa della disposizione censurata, eventualmente conforme a Costituzione”; e la “possibilità di un’ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell’esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità” (in termini analoghi anche la sentenza n. **240**).

Per la sentenza n. **11**, il rimettente ha “correttamente escluso la possibilità di una lettura conforme a Costituzione della disposizione censurata” poiché il suo “inequivocabile tenore letterale costituisce (...) un impedimento non superabile alla possibilità di escludere in via ermeneutica l’intervento edilizio per cui è causa dall’ambito applicativo della previsione derogatoria sospettata di incostituzionalità”. La sentenza n. **45** ha sottolineato che il rimettente ha “esplorato un’interpretazione conforme al dettato costituzionale”, ritenendo, nel dar conto delle ragioni sottese alla prescelta esegesi, “invalidabile il tenore letterale della disposizione che è chiamato ad applicare”; peraltro, la fondatezza dell’interpretazione privilegiata dal giudice *a quo* “non si riverbera sull’ammissibilità della questione e attiene piuttosto al merito, che è (...) possibile scrutinare, dopo aver sgombrato il campo dalle eccezioni preliminari”. Secondo la sentenza n. **111**, il giudice *a quo* “ha esperito il tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme, con la conseguenza che l’eventuale verifica dell’esistenza e della legittimità di un’alternativa esegetica costituisce questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità”. Ha osservato la sentenza n. **204** che non si può contestare al rimettente “di non avere esperito un tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme della norma impugnata, dato che tale interpretazione a parere del giudice *a quo* è impedita dalla formulazione letterale della disposizione”.

In taluni casi sono state respinte eccezioni di inammissibilità delle questioni per omesso o inadeguato espletamento del tentativo di interpretazione conforme delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **36, 95, 173, 200, 214, 219, 240, 241**; ordinanza n. **208**).

La sentenza n. **95** ha riconosciuto che il rimettente “si cimenta con il tentativo di conferire alla disposizione censurata un significato compatibile con i principi costituzionali e, dopo una disamina della lettera e dello spirito della legge, reputa tale tentativo impraticabile. Se l’interpretazione prescelta (...) sia da considerare la sola persuasiva, è profilo che esula dall’ammissibilità e attiene, per contro, al merito”. Per la sentenza n. **173**, tutte le ordinanze di rimessione “escludono che, per l’univocità del dato normativo, si possa pervenire ad una sua esegesi adeguatrice”. La sentenza n. **200** ha sostenuto che il giudice *a quo* ha ampiamente motivato sull’impossibilità di risolvere il dubbio di legittimità costituzionale mediante un’interpretazione convenzionalmente orientata della norma impugnata, “rilevando l’esistenza di un diritto vivente contrario” a tale soluzione e per di più espresso da “numerose pronunce successive alla sentenza della Grande Camera (...) con la quale è stato definito l’orientamento della giurisprudenza della Corte EDU da ritenere consolidato”. Secondo la sentenza n. **214**, l’eccezione, sollevata “in modo del tutto generico”, “non indica quale avrebbe dovuto essere l’interpretazione costituzionalmente orientata che il rimettente avrebbe omesso di fornire (...), specialmente in considerazione del fatto che la disposizione impugnata è una norma di mera abrogazione”. La sentenza n. **219** ha sottolineato che la possibilità di un’interpretazione conforme della disposizione censurata è stata “consapevolmente esclusa dal rimettente, il quale – dopo avere illustrato le ragioni a sostegno della denunciata illegittimità – ravvisa nel tenore letterale della disposizione un impedimento ad un’interpretazione compatibile con i principi costituzionali”. Per la sentenza n. **240**, “in considerazione della struttura della norma censurata, la soluzione prescelta dal giudice rimettente, cioè di ritenere l’interpretazione data dal Consiglio di Stato non altrimenti superabile, tanto più essendo essa in via di consolidamento, non pare implausibile e non lascia spazio in concreto alla sperimentazione di altre opzioni, dato che tutte comunque verrebbero a confliggere con quella fatta propria dal giudice amministrativo di appello. (...) la questione proposta non si risolve nella mera ricerca di un avallo interpretativo”. La sentenza n. **241** ha affermato che l’“inequivocabile tenore letterale della norma (...) preclude una diversa interpretazione, atta a salvaguardare la compatibilità con i precetti costituzionali”.

L’attenzione della Corte a che i giudici comuni esercitino la loro funzione interpretativa 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 e della manifesta inammissibilità, rispettivamente, la sentenza n. **85** e l'ordinanza n. **136** e nel senso della manifesta infondatezza le ordinanze nn. **73** e **226**. Le sentenze nn. **13**, **45**, **95**, **203**, **204**, **214** hanno giudicato infondate altrettante questioni per l'erroneità del presupposto interpretativo del rimettente. La sentenza n. **219** ha sostenuto che, secondo la "più recente giurisprudenza costituzionale", "la non adeguata utilizzazione dei poteri interpretativi che la legge riconosce al giudice rimettente e la mancata esplorazione di diverse, pur praticabili, soluzioni ermeneutiche è motivo di non fondatezza della questione".

Il potere-dovere dell'autorità giudiziaria di interpretare la legge alla luce dei principi costituzionali ha portato la Corte ad escludere che le possa essere sottoposto un mero dubbio interpretativo, giacché la ricerca di esegesi costituzionalmente orientate non può tradursi in una sorta di "tutela" a favore del giudice comune. Si spiega così l'ormai consolidato atteggiamento di rifiuto dei Giudici di assecondare richieste volte ad ottenere un avallo all'opzione ermeneutica prescelta dal rimettente, ciò che evidenzia un uso improprio dell'incidente di costituzionalità (ordinanze nn. **33** e **87**).

Alla luce "della incompleta ricostruzione normativa e del contrasto giurisprudenziale in atto", tra orientamenti favorevoli e altri contrari "al riconoscimento della facoltà di delegare alle Province il potere sanzionatorio in questione", l'ordinanza n. **33** ha reputato il giudizio incidentale "impropriamente diretto a ottenere (...) un avallo della interpretazione già ritenuta incostituzionale" dal rimettente. L'ordinanza n. **87** ha osservato che il giudice *a quo* sottopone a "diffusa e insistita critica l'indirizzo interpretativo della Corte di cassazione che forma oggetto del quesito di costituzionalità, concludendo che è ampiamente praticabile, alla luce tanto del dato letterale che di argomenti di ordine logico e sistematico, una diversa interpretazione della norma censurata, ritenuta conforme ai principi costituzionali: interpretazione che viene, anzi, chiaramente prospettata come l'unica corretta"; tuttavia, il rimettente ha dichiarato di "non poter adottare la predetta interpretazione alternativa in ragione della somma probabilità che il provvedimento su di essa basato venga riformato nei successivi gradi di giurisdizione cautelare". Le riferite circostanze hanno palesato un improprio utilizzo del giudizio incidentale al fine di ottenere un "avallo dell'interpretazione ritenuta dal rimettente corretta e costituzionalmente adeguata, nella prospettiva di preservare l'emanando provvedimento da censure in sede di impugnazione".

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 pur 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) oppure sollevare questione di costituzionalità della norma "vivente". I pertinenti insegnamenti della giurisprudenza costituzionale sono stati così riaffermati dalla sentenza n. **191**: "Pur essendo indubbio che nel vigente sistema non sussiste un obbligo (...) di conformarsi agli orientamenti della Corte di cassazione (salvo che nel giudizio di rinvio), è altrettanto vero che quando questi orientamenti sono stabilmente consolidati nella giurisprudenza – al punto da acquisire i connotati del diritto vivente – è ben possibile che la norma, come interpretata dalla Corte di legittimità e dai giudici di merito, venga sottoposta a scrutinio di costituzionalità, poiché 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 costituzionale. "In altre parole, in presenza di un diritto vivente non condiviso dal giudice *a quo* perché ritenuto costituzionalmente illegittimo, questi ha la facoltà di optare tra l'adozione, sempre consentita, di una diversa interpretazione, oppure – adeguandosi al diritto vivente – la proposizione della questione (...); mentre è in assenza di un contrario diritto vivente che il giudice rimettente ha il dovere di seguire l'interpretazione ritenuta più adeguata ai principi costituzionali". La sentenza n. **200** ha ribadito che 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 parametri costituzionali".

La sentenza n. **109** ha riconosciuto che il "consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità" – volto ad escludere la coltivazione di piante di *cannabis* dal novero delle condotte sanzionabili solo in

via amministrativa, ove finalizzate esclusivamente all'uso personale della sostanza stupefacente, e costituente "il presupposto interpretativo che fonda" il quesito di costituzionalità – deve "effettivamente qualificarsi allo stato come diritto vivente".

Per contro, la sentenza n. **240** ha escluso che "una sola pronuncia del giudice amministrativo di appello, seppur seguita da altre decisioni conformi di vari organi giurisdizionali di primo grado, abbia già determinato l'insorgenza di un diritto vivente sull'interpretazione dell'articolo unico oggetto di censura. Tuttavia, pur assumendo il difetto di un vero e proprio diritto vivente, si deve tenere conto della circostanza che un'eventuale pronuncia di dissenso da parte del TAR rimettente lo avrebbe esposto ad una assai probabile riforma della propria decisione. In situazioni come queste, se il giudice non si determinasse a sollevare la questione di legittimità costituzionale, l'alternativa sarebbe dunque solo adeguarsi ad una interpretazione che non si condivide o assumere una pronuncia in contrasto, probabilmente destinata ad essere riformata. In tale ipotesi, quindi, la via della proposizione della questione di legittimità costituzionale costituisce l'unica idonea ad impedire che continui a trovare applicazione una disposizione ritenuta costituzionalmente illegittima".

9. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Nel 2016 si è pienamente confermata la propensione del Presidente del Consiglio dei ministri alla "difesa" delle impugnate disposizioni statali. Infatti, delle **129** pronunce che hanno riguardato fonti legislative statali, **112** hanno registrato l'intervento dell'Avvocatura dello Stato.

Delle **26** decisioni che hanno interessato leggi regionali, **4** hanno attestato l'intervento della difesa regionale e **11** la costituzione in giudizio della Regione, quale parte del processo *a quo*.

Delle **5** pronunce che hanno investito leggi provinciali, **1** ha registrato l'intervento della difesa provinciale e **3** la costituzione in giudizio della Provincia autonoma, quale parte del processo *a quo*.

Meno frequente, ma pur sempre significativa, è stata la partecipazione al giudizio incidentale delle parti dei processi *a quibus*. Esse, infatti, risultano costituite in **54** decisioni.

I soggetti terzi rispetto al processo *a quo* risultano intervenuti in **17** pronunce.

Per giurisprudenza costante, "il termine per la costituzione e l'intervento nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale deve essere ritenuto perentorio (...) e il suo mancato rispetto determina, per ciò, l'inammissibilità della costituzione" (sentenza n. **102**; in termini analoghi le ordinanze del 5 luglio e 17 maggio 2016 allegata alle sentenze nn. **173** e **187**). L'ordinanza allegata alla sentenza n. **187** ha altresì rammentato che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, primo periodo, delle norme integrative, la costituzione delle parti nel giudizio davanti alla Corte ha luogo nel termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella Gazzetta Ufficiale, mediante deposito in cancelleria della procura speciale, con la elezione del domicilio, e delle deduzioni comprensive delle conclusioni" (così anche l'ordinanza del 18 ottobre 2016 allegata alla sentenza n. **285**); e che, "con riguardo agli interventi, l'art. 4, comma 4, delle richiamate norme integrative prevede analogo termine stabilendo che l'atto di intervento deve essere depositato non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo del giudizio". La sentenza n. **219** ha confermato che "il termine fissato dall'art. 3 delle norme integrative con riguardo alla costituzione delle parti del giudizio *a quo* ha natura perentoria e dalla sua violazione consegue, in via preliminare e assorbente, l'inammissibilità degli atti di costituzione depositati oltre la sua scadenza". Alla suddetta perentorietà si ricollega l'inammissibilità di un'eventuale istanza di rimessione in termini.

La sentenza n. **57** ha dichiarato inammissibile la costituzione in giudizio della parte privata, avvenuta oltre il termine stabilito dall'art. 25 della legge n. 87 del 1953, "computato come è previsto dall'art. 3 delle norme integrative" ed interpretato dalla costante giurisprudenza come perentorio. L'ordinanza del 22 marzo 2016, allegata alla sentenza n. **84**, ha giudicato inammissibile, in quanto "palesamente tardiva", la costituzione delle parti ricorrenti nel processo *a quo* ed ha, altresì, così escluso la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento dell'istanza di rimessione in termini da essi formulata: "per un verso, la permanenza all'estero del difensore, per un tempo superiore ai 20 giorni dalla (non imprevedibile) pubblicazione in G.U. dell'ordinanza del Tribunale di Firenze, non può

considerarsi oggettivamente impeditiva della cognizione della suddetta pubblicazione, agevolmente invece conseguibile attraverso il controllo di un collaboratore di studio, all'uopo incaricato, o comunque a mezzo degli strumenti informatici che consentono la consultazione, da qualunque luogo – mediante l'utilizzo della rete Internet – della *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana; e, per altro verso, anche la procura” per il giudizio incidentale “ben avrebbe potuto essere preventivamente richiesta ed ottenuta dal difensore, in prospettiva del suo viaggio all'estero, nel periodo (di oltre sei mesi) intercorso tra il deposito dell'ordinanza di rimessione e la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*”. Di conseguenza, i Giudici non hanno potuto esaminare neppure la “richiesta di acquisizione di prova per testi” formulata dalle parti private. La sentenza n. **102** ha statuito l'inammissibilità della costituzione in giudizio di R.S., delle società Garlsson srl, in liquidazione, e Magiste International sa, poiché intervenuta oltre il termine previsto dall'art. 4 delle norme integrative di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione in *Gazzetta Ufficiale*. L'ordinanza del 5 luglio 2016 ha sanzionato come inammissibili, per tardività, la costituzione delle parti (Sergio Matteini Chiari ed altri 15) e l'intervento di Vincenzo Petrocelli in due dei giudizi definiti dalla sentenza n. **173**. L'ordinanza dibattimentale confermata dalla sentenza n. **187** ha ritenuto inammissibili, per tardività, le costituzioni in giudizio di C.D. e Z.G., parti nei giudizi *a quibus*, e gli interventi della Federazione Lavoratori della Conoscenza-CGIL, della Confederazione generale italiana del lavoro-CGIL, del CODACONS, dell'Associazione per la difesa dei diritti civili della scuola e della Federazione GILDA-UNAMS. Infatti, i prescritti termini perentori “si erano (...) già consumati al momento della sospensione del giudizio disposta con l'ordinanza (...) n. 207 del 2013 sino alla definizione delle questioni di interpretazione (...) sottoposte in via pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea”. L'ordinanza n. **194** ha dato atto che, con ordinanza dibattimentale del 17 maggio 2016, è stato dichiarato tardivo l'intervento del CODACONS e dell'Associazione per la difesa dei diritti civili della scuola, peraltro privi della qualità di parte nei giudizi *a quibus* e di un interesse qualificato. L'ordinanza n. **195** ha reputato inammissibile, per tardività, l'intervento della Confederazione generale sindacale CGS (già Confederazione GILDA-UNAM CGU), “non parte nel giudizio *a quo* e priva di un interesse qualificato”. La sentenza n. **219** ha sanzionato con l'inammissibilità la tardiva costituzione in giudizio del Comune di San Ferdinando di Puglia, avvenuta oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella *Gazzetta Ufficiale*. La decisione ha confutato la tesi dell'asserita natura non perentoria di detto termine e ha disatteso l'eccezione di invalidità della notifica dell'ordinanza di rimessione, eseguita mediante posta elettronica certificata, sostenendo che la notifica é regolarmente avvenuta nelle forme previste dall'art. 149-bis cod. proc. civ., applicabile al giudizio costituzionale in forza del rinvio contenuto nell'art. 39 del codice del processo amministrativo, a sua volta richiamato dall'art. 22 della legge n. 87 del 1953. La sentenza n. **248** ha rilevato la tardività della costituzione in giudizio della signora A.G. L'ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **285** ha ammesso la costituzione in giudizio di Mapia srl, parte nel processo *a quo*, in quanto, benché il relativo termine abbia natura perentoria, sono state riscontrate ragioni che ne giustificano il mancato rispetto, “in relazione alla dedotta irregolarità della notifica”.

Ai fini della legittimazione a partecipare al processo costituzionale, i Giudici hanno confermato il costante orientamento secondo cui “nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale sono ammessi ad intervenire, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della Giunta regionale, (...) soltanto le parti del giudizio principale” (ordinanza letta all'udienza del 1° dicembre 2015 allegata alla sentenza n. **2**; in termini simili la sentenza n. **102** e le ordinanze del 19 aprile, 5 luglio e 8 novembre 2016 allegate alle ordinanze nn. **115** e **206** e alla sentenza n. **286**), mentre “l'intervento di soggetti estranei al giudizio *a quo* può essere ammesso (...) esclusivamente quando questi risultino titolari di una situazione giuridica qualificata, inerente, cioè, in modo specifico al rapporto controverso e, perciò, suscettibile di essere direttamente e immediatamente incisa dagli effetti della pronuncia” della Corte, “distinguendosi dalla posizione di soggetti genericamente coinvolti, a qualsiasi titolo o ragione, nelle diverse vicende relative alle disposizioni oggetto di censura” (ordinanze allegate alla sentenza n. **2** ed all'ordinanza n. **206**; analogamente le ordinanze allegate alle sentenze nn. **173**, **187**, **214**, **240**, **243**, **286** e all'ordinanza n. **115**, nonché le ordinanze nn. **169** e **227**). La sentenza n. **76** ha confermato, in termini negativi, che “non possono partecipare al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale i soggetti che non siano parti nel giudizio *a quo*, né siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio”. Del resto, “l'ammissibilità di

interventi ad opera di terzi, titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso delle parti al detto giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo*" (ordinanza del 5 luglio 2016 allegata alla sentenza n. **173** e, similmente, ordinanza pronunciata in pari data e allegata alla sentenza n. **214**). Le ordinanze dibattimentali allegata alle sentenze nn. **243** e **286** hanno incisivamente condizionato l'ammissibilità dell'intervento di soggetti estranei al processo principale alla circostanza che "l'eventuale declaratoria di illegittimità della legge" produca "sulla posizione soggettiva" dell'interveniente "lo stesso effetto che produce sul rapporto oggetto del giudizio *a quo*". L'ordinanza letta all'udienza del 4 ottobre 2016 allegata alla sentenza n. **276** ha rammentato che, in base agli artt. 25 della legge n. 87 del 1953 e 3 delle norme integrative, "nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale possono costituirsi i soggetti che erano parti del giudizio *a quo* al momento dell'ordinanza di rimessione".

Per l'ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **2**, è inammissibile l'intervento dell'Associazione Senza Limiti Onlus e di ANFFAS Onlus – Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale, le quali "hanno dichiarato di essere portatrici, sulla base delle disposizioni dei loro statuti, degli interessi di persone con disabilità o anziane e delle loro famiglie e di intervenire nel (...) giudizio costituzionale a supporto ed integrazione dell'ordinanza di rimessione". Infatti, "alla stregua della stessa inequivoca prospettazione di cui agli atti di intervento, tali associazioni, non essendo parti nel giudizio *a quo*, non risultano legittimate ad intervenire". La sentenza n. **76** ha reputato inammissibile l'intervento dell'associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, sottolineando come "la posizione giuridica di tale associazione non risulti suscettibile di essere pregiudicata in alcun modo dall'esito del giudizio di costituzionalità, in quanto il rapporto sostanziale dedotto in causa concerne solo profili attinenti alla posizione dei soggetti privati parti del giudizio *a quo*". L'ordinanza del 22 marzo 2016 allegata alla sentenza n. **84** ha ritenuto inammissibile "l'atto di intervento dell'Associazione Vox – Osservatorio sui Diritti, atteso che questa non è parte nel giudizio *a quo* (...), né è titolare di un interesse propriamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, suscettibile, come tale, di essere direttamente inciso dalla decisione sullo stesso (...), essendo viceversa, detta Associazione, portatrice di meri generali interessi connessi al suo scopo statutario, in alcun modo direttamente coinvolti nel processo *a quo*". Conseguentemente, il Collegio non ha esaminato la "richiesta di acquisizione di prova per testi" formulata dall'interveniente. L'ordinanza n. **100** ha dichiarato inammissibile l'intervento di SEP – Società Edilizia Pineto spa, che ha esposto di "non essere parte del giudizio *a quo*, ma di altro giudizio avente ad oggetto una diversa procedura espropriativa asseritamente illegittima, in cui pure potrebbe trovare applicazione" la disposizione impugnata. La sentenza n. **102** ha esplicitamente confermato l'ammissibilità dell'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e delle altre parti private, puntualizzando che queste ultime "sono anche parti nei giudizi *a quibus*". L'ordinanza dibattimentale allegata all'ordinanza n. **115** ha considerato ammissibile l'intervento del Comun general de Fascia, riconosciuto "titolare di un interesse qualificato, diretto e immediato, all'intervento nel giudizio di legittimità costituzionale instaurato, in ragione degli effetti che la pronuncia" della Corte "può determinare sulla sua stessa esistenza". La sentenza n. **126** si è preliminarmente pronunciata per l'ammissibilità degli interventi di R.P. ed altri e M.F., nonché dei Comuni di Ballao ed Escalaplano e della Regione autonoma Sardegna, i quali "sono parti, in quanto, i primi, imputati e gli enti locali, parti civili (*iure proprio*), nel giudizio *a quo*". L'ordinanza n. **169** ha sanzionato come inammissibili gli interventi di Confedilizia, la quale "non è parte nei giudizi principali né risulta essere titolare di un (...) interesse qualificato". L'ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **173** ha ritenuto inammissibile l'intervento di Furio Pasqualucci ed altri 32, i quali "non sono parti del giudizio *a quo*, bensì ricorrenti in giudizi pensionistici dinanzi a sezioni giurisdizionali della Corte dei conti diverse da quella rimettente". La circostanza che gli istanti siano "parti in giudizi pensionistici nei quali trovano applicazione le stesse norme denunciate dalla Corte rimettente e che questi ultimi siano stati sospesi in attesa della definizione" delle questioni non è stata considerata sufficiente a rendere ammissibile l'intervento, "essendo i rapporti sostanziali dedotti in causa dagli istanti comunque differenti da quelli oggetto del procedimento da cui è scaturito il giudizio costituzionale". L'ordinanza dibattimentale confermata dalla sentenza n. **187** ha reputato inammissibili gli interventi della Federazione lavoratori della conoscenza-CGIL, della Confederazione

generale italiana del lavoro-CGIL, del CODACONS, dell'Associazione per la difesa dei diritti civili della scuola e della Federazione GILDA-UNAMS, trattandosi di soggetti che “non risultano essere parti dei giudizi principali nel corso dei quali sono state sollevate le questioni (...) né (...) titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato ai rapporti sostanziali dedotti in giudizio”. La Corte ha considerato irrilevante la circostanza che alcuni dei detti intervenienti abbiano presentato osservazioni dinanzi alla Corte di giustizia, in quanto parti in una causa non relativa ad alcuno dei giudizi da cui sono scaturiti gli incidenti di costituzionalità. L'ordinanza dibattimentale confermata dall'ordinanza n. **206** ha giudicato inammissibili gli interventi dell'Associazione dei difensori d'ufficio e dell'Unione delle Camere penali italiane, siccome “portatrici di un interesse solo generico al rigetto della prospettata questione”. L'ordinanza allegata alla sentenza n. **214** ha deciso per l'inammissibilità degli interventi di 273 dipendenti dello Stato e della Dirpubblica (Federazione del Pubblico Impiego), in quanto soggetti privi della qualità di parte nel giudizio *a quo*. In particolare, si è osservato che i menzionati dipendenti “sono titolari di interessi inerenti a rapporti analoghi ma distinti rispetto a quelli dedotti nel giudizio principale, ancorché astrattamente suscettibili – secondo la prospettazione dei detti soggetti – di essere regolati dalla norma oggetto di censura”, mentre la Dirpubblica “è titolare di un interesse collettivo differente rispetto agli interessi dedotti nel giudizio principale, che concerne soltanto le posizioni soggettive individuali dei soggetti privati, ricorrenti in detto giudizio”. L'ordinanza n. **227** si è pronunciata per l'inammissibilità dell'intervento dell'Associazione Magistrati Tributari, la quale “non è parte del giudizio *a quo*” e “non è titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, che ne legittimi l'intervento, poiché essa non vanta una posizione giuridica individuale suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale”. In senso contrario non è stato considerato rilevante che l'oggetto delle questioni “rientra nell'ambito degli scopi statutari perseguiti dall'interveniente (...), in quanto l'interesse collettivo prospettato non è correlato con le specifiche e peculiari posizioni soggettive dedotte dalle parti nel giudizio *a quo*”. La sentenza n. **240**, confermando l'allegata ordinanza del 4 ottobre 2016, ha ammesso l'intervento dell'INPS che, “pur non essendo parte del giudizio principale, è portatore di un interesse qualificato, direttamente collegato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e, conseguentemente, suscettibile di essere inciso dall'esito del processo principale in quanto ente preposto all'erogazione delle prestazioni reclamate dai ricorrenti”. La sentenza n. **243**, confermando l'allegata ordinanza del 19 ottobre 2016, ha reputato inammissibile l'intervento di Angelo Sandri e Gianfranco Melillo, nelle rispettive qualità di segretario politico e amministrativo del partito Democrazia Cristiana, perché “non rivestono la qualità di parti del giudizio principale” né “la posizione di terzi legittimati a partecipare” al processo costituzionale, non avendo il partito da essi rappresentato concorso all'assegnazione dei seggi nel Consiglio regionale calabrese come regolata dalla denunciata normativa. La sentenza n. **268** ha riconosciuto come pienamente ammissibile la costituzione della parte privata D.M., in quanto “parte nel giudizio *a quo*”. L'ordinanza del 4 ottobre 2016, allegata alla sentenza n. **276**, ha valutato come inammissibile l'atto di costituzione del Movimento difesa del cittadino e di A.L., che “non sono legittimati a partecipare al giudizio costituzionale quali parti del giudizio *a quo*, poiché il loro intervento in esso è stato dichiarato inammissibile con la stessa ordinanza di rimessione”. L'ordinanza dell'8 novembre 2016 allegata alla sentenza n. **286** ha ritenuto inammissibile l'intervento dell'Associazione Rete per la parità che “non riveste la qualità di parte del giudizio principale” né “la posizione di terzo legittimato a partecipare” al giudizio costituzionale che “non sarebbe destinato a produrre”, nei confronti di essa, “effetti immediati, neppure indiretti”.

Circa il ruolo che le parti costituite e gli intervenienti rivestono nell'ambito del giudizio costituzionale, la Corte ha confermato il tradizionale insegnamento secondo cui “l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione” e “non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze” (sentenza n. **203**; negli stessi termini le sentenze nn. **96**, **214**, **215**, **276**).

In base a tali principi, si è escluso che potessero formare oggetto di giudizio gli ulteriori quesiti, parametri e articoli indicati dalle difese delle parti costituite o intervenute (sentenze nn. **96**, **203**, **214**, **215**, **276**).

Per la sentenza n. **96**, sono inammissibili le deduzioni delle parti private “dirette a estendere il *thema decidendum* – quale definito nell’ordinanza di rimessione – anche alla disposizione dell’art. 1 del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (...) nonché alla violazione dell’art. 2 Cost.”. La sentenza n. **203** non ha esaminato plurime censure formulate dalle parti dei giudizi *a quibus* che si traducevano in “questioni non sollevate dal rimettente”. La sentenza n. **214** ha rilevato, d’ufficio, l’inammissibilità delle “deduzioni svolte dai costituiti dipendenti del Ministero della giustizia ricorrenti nel giudizio *a quo* dirette ad estendere il *thema decidendum* – quale definito nell’ordinanza di rimessione – anche alla violazione” dell’art. 104, primo comma, Cost.

10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause

L’istituto della riunione (art. 15, secondo comma, delle norme integrative) ha registrato un’ampia applicazione: le decisioni assunte a seguito di riunione sono state **38** (sentenze nn. **10, 13, 22, 36, 44, 102, 106, 109, 133, 157, 173, 187, 203, 215, 228, 240, 268, 276, 281**; ordinanze nn. **14, 15, 26, 41, 46, 70, 72, 88, 89, 116, 165, 169, 194, 206, 208, 226, 237, 247, 271**). Peraltro, non tutti i casi di riunione hanno fatto seguito ad una trattazione congiunta delle cause: infatti, le sentenze nn. **36, 203, 215, 276** e l’ordinanza n. **206** hanno deciso congiuntamente questioni trattate in parte in udienza pubblica ed in parte in camera di consiglio.

Talune decisioni hanno definito un numero significativo di giudizi, come quelle attinenti alla durata dei procedimenti di equa riparazione regolati dalla legge n. 89 del 2001 (sentenza n. **36**), al contributo di solidarietà a carico dei titolari di pensioni elevate (sentenza n. **173**), alla riduzione dell’importo e dei volumi di acquisto relativi a contratti ed accordi siglati dalle Regioni per l’acquisto di prestazioni sanitarie da strutture private accreditate (sentenza n. **203**) ed alla limitazione dei benefici combattentistici ai partecipanti alle sole attività belliche della seconda guerra mondiale (sentenza n. **240**).

Tra le motivazioni che hanno condotto alla riunione figurano l’identità (sentenze nn. **109** e **173**; ordinanze nn. **14, 15, 41, 88, 89, 116, 194, 247**), l’analogia (sentenze nn. **36, 102, 228**; ordinanze nn. **14** e **89**) e la complementarietà (sentenza n. **173**) delle questioni.

La riunione ha fatto seguito, altresì, all’identità (sentenze nn. **10, 36, 106, 157, 203, 228, 240, 268, 276, 281**; ordinanze nn. **26, 70, 165, 169, 206, 208, 226, 237, 271**), alla comunanza (sentenze nn. **13** e **133**) e alla somiglianza (sentenza n. **276**) delle disposizioni o norme impugnate. L’identità o l’analogia (sentenza n. **102**) dell’oggetto si è talvolta accompagnata all’identità, anche solo parziale, o all’analogia delle argomentazioni (sentenze nn. **13, 133, 215**), dei parametri (sentenze nn. **13, 102, 106, 133, 203, 215, 268, 276, 281**; ordinanze nn. **70, 164, 169**), dei motivi (sentenze nn. **203, 276, 281**), dei profili (sentenze nn. **13** e **133**), dei termini (sentenza n. **102**) e delle censure (ordinanza n. **206**).

Le sentenze nn. **22** e **44** hanno riscontrato, rispettivamente, la parziale e piena “coincidenza dei parametri e dell’oggetto degli atti di rimessione”. L’ordinanza n. **46** ha motivato la riunione con la connessione dei giudizi. L’ordinanza n. **72** ha riunito giudizi introdotti da ordinanze di rimessione “pedissequamente ripetitive del contenuto argomentativo (cui espressamente si riportano) di altra precedente ordinanza” del medesimo rimettente. La sentenza n. **173** ha valutato unitariamente plurime censure, dopo averle aggregate “per profili di identità, di (anche solo parziale) sovrapposizione o, comunque, di complementarietà”.

La sentenza n. **228** ha congiuntamente deciso, previa riunione, un giudizio in via incidentale ed un giudizio in via principale aventi ad oggetto la medesima disposizione.

11. Le decisioni della Corte

Nel 2016 sono state rese **89** sentenze e **69** ordinanze.

La sentenza n. **228** ha congiuntamente deciso, previa riunione, un giudizio in via incidentale ed un giudizio in via principale aventi ad oggetto la medesima disposizione.

Fondamentale è la distinzione tra le decisioni processuali (o di rito) e le decisioni sostanziali (o di merito). A tali categorie si aggiunge quella delle decisioni interlocutorie non numerate.

11.1. Le decisioni interlocutorie

Nel 2016 sono state pronunciate **13** ordinanze lette in udienza (nei giudizi definiti con le sentenze nn. **2, 84, 173, 187, 214, 240, 243, 276, 285, 286** e con le ordinanze nn. **115, 194, 206**) concernenti l'ammissibilità o meno di interventi delle parti o di terzi (sul punto, si rinvia *supra*, par. 9).

11.2. Le decisioni processuali

A] Le decisioni che recano un dispositivo di inammissibilità sono state **34** (sentenze nn. **10, 20, 22 – 2 dispositivi –**, **23, 32, 36 – 2 dispositivi –**, **57, 59, 76, 78, 84 – 2 dispositivi –**, **85, 97, 102 – 2 dispositivi –**, **120, 130, 133, 134, 140, 148, 173 – 3 dispositivi –**, **192, 203, 219, 240, 245, 267, 276 – 3 dispositivi –**, **280 – 2 dispositivi –**, **281, 283**; ordinanze nn. **19, 47, 208**), per un totale di **43** dispositivi.

Sono state riscontrate le seguenti cause di inammissibilità delle questioni: il difetto di rilevanza (sentenze nn. **20, 36, 57, 84, 102, 134, 173, 245, 280, 283**; ordinanze nn. **47** e **208**); l'incompleta descrizione della fattispecie oggetto del giudizio principale (sentenze nn. **97** e **134**); il difetto di motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **76, 85, 130, 267, 276**); la carente o inadeguata motivazione sulla non manifesta infondatezza (sentenze nn. **78, 102, 130, 133**) o in ordine a specifici parametri (sentenze nn. **59, 120, 173, 192, 219, 240, 267, 276**); la carente motivazione della questione (sentenza n. **10**); la formulazione di un *petitum* contraddittorio (sentenza n. **32**; ordinanza n. **47**), ambiguo (sentenza n. **32**), oscuro (sentenze nn. **32** e **102**), incerto (sentenza n. **102**), non esattamente prospettato (sentenza n. **130**) ovvero esorbitante dai poteri della Corte per il suo carattere manipolativo (sentenza n. **134**); l'inesatta (ordinanza n. **47**) o erronea (sentenza n. **140**) individuazione della disposizione da sottoporre a scrutinio; la denuncia di norma priva di autonoma capacità lesiva (sentenza n. **280**); la formulazione ancipite (sentenza n. **22**) o in termini dubitativi e perplessi (sentenza n. **102**) della questione; la mancata ponderazione del quadro normativo di riferimento (sentenza n. **130**); l'omessa considerazione di una diversa esegesi della disposizione impugnata (sentenza n. **85**); la richiesta di una pronuncia additiva o manipolativa a contenuto non costituzionalmente obbligato in materia riservata alla discrezionalità del legislatore (sentenze nn. **22, 23, 84, 140, 148, 281**; ordinanza n. **19**); il difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata al quesito sollevato dal rimettente (sentenza n. **134**; ordinanza n. **19**); e l'omessa ricerca, da parte del rimettente, di un'interpretazione costituzionalmente conforme (sentenza n. **203**).

L'inammissibilità pronunciata dalla sentenza n. **97** per incompleta descrizione della fattispecie *a quo* ha investito, per l'“identità delle premesse” accolte dal rimettente, anche la “distinta questione” sollevata in via subordinata.

La sentenza n. **267** ha sanzionato, peraltro solo in motivazione, come inammissibile una censura non sorretta dall'enunciazione delle ragioni di contrasto con l'evocato parametro.

B] Le pronunce di manifesta inammissibilità sono state **44** (ordinanze nn. **4, 15, 18, 24, 25, 26, 33, 34, 46 – 2 dispositivi –**, **53, 54, 55, 70, 81, 87, 88, 92, 93, 100, 114, 118, 122 – 2 dispositivi –**, **128, 135, 136, 153, 165, 169 – 2 dispositivi –**, **172, 177, 180, 181, 182, 196, 208, 222, 227, 237, 246, 247, 254 – 2 dispositivi –**, **259, 271, 290**), per un totale di **48** dispositivi.

Talune decisioni hanno replicato il giudizio già precedentemente reso nello stesso senso (ovvero nel senso dell'inammissibilità) dalla Corte su questioni identiche o analoghe (ordinanze nn. **15, 70, 100, 222**).

Le cause della manifesta inammissibilità possono essere ricondotte a sette categorie, concernenti, rispettivamente, (a) l'assenza del nesso di pregiudizialità tra giudizio principale e giudizio in via incidentale, (b) le carenze che affliggono l'ordinanza di rimessione, (c) il cattivo esercizio da parte del giudice *a quo* dei propri poteri interpretativi, (d) la tipologia di pronuncia richiesta alla Corte, (e) la sopravvenuta carenza di oggetto conseguente alla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma denunciata, (f) la natura regolamentare della norma censurata, (g) l'erronea ricostruzione del quadro

normativo di riferimento.

a) Varie decisioni hanno riscontrato il difetto del nesso di pregiudizialità tra il giudizio *a quo* e il giudizio di costituzionalità (ordinanze nn. **15, 34, 46, 92, 93, 100, 135, 153, 259**). Per maggiori dettagli sul requisito della rilevanza, si rinvia *supra*, par. 3.

L'ordinanza n. **135** ha sanzionato l'originaria carenza di oggetto della questione dovuta alla declaratoria di incostituzionalità della norma denunciata in data anteriore all'atto di promovimento. Tale difetto di rilevanza integra "una ragione di inammissibilità (...) ancora più evidente di quella che (...) colpisce le questioni divenute ormai prive di oggetto a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale della norma contestata sopravvenuta nel corso del giudizio costituzionale".

b) La categoria più consistente è quella delle dichiarazioni di manifesta inammissibilità per vizi dell'ordinanza di rimessione (ordinanze nn. **4, 15, 18, 24, 33, 46, 55, 70, 88, 93, 114, 118, 122, 128, 153, 165, 169, 172, 177, 182, 196, 222, 227, 237, 246, 247, 290**). Per un riepilogo dei vizi che possono inficiare l'atto di promovimento, si rinvia all'esposizione svolta *supra*, par. 4.

c) Quanto ai rapporti tra la questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi del giudice *a quo*, la Corte ha censurato l'inadeguato esperimento del doveroso tentativo di dare alle disposizioni denunciate un'interpretazione conforme alla Costituzione (ordinanze nn. **15** e **153**). L'ordinanza n. **136** ha riscontrato l'erroneità dei presupposti interpretativi. Le ordinanze nn. **33** e **87** hanno sanzionato l'impropria richiesta di avallo interpretativo. Riferimenti più dettagliati sono contenuti *supra*, par. 8.

d) In ordine alla particolare tipologia di pronuncia richiesta dal rimettente, si è ribadito che alla Corte sono preclusi interventi additivi o manipolativi non costituzionalmente obbligati (ordinanze nn. **25, 53, 153, 254**) o addirittura creativi (ordinanze nn. **46** e **53**) o di sistema (ordinanza n. **227**) in ambiti rimessi alla discrezionalità del legislatore (ordinanze nn. **34, 53, 122, 254**). Per approfondimenti sullo specifico punto, si rinvia *supra*, par. 4.

e) L'intervenuta dichiarazione di illegittimità della norma censurata ha motivato le pronunce di manifesta inammissibilità adottate, per sopravvenuta carenza di oggetto della questione, con le ordinanze nn. **4, 26, 54, 181, 208, 271** (in proposito si veda *supra*, par. 6). In tali ipotesi, in forza dell'efficacia *ex tunc* della precedente statuizione di illegittimità, è inibita al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza della questione.

f) La natura regolamentare della norma censurata ha determinato la manifesta inammissibilità dichiarata con le ordinanze nn. **81** e **254**.

g) Le ordinanze nn. **33, 136, 153, 180, 246, 247** hanno censurato l'incompleta ricostruzione o valutazione del quadro normativo di riferimento compiuta dal giudice *a quo*.

C] Le decisioni con cui la Corte ha restituito gli atti ai rimettenti sono state **14** (ordinanze nn. **14, 41, 89, 112, 115, 116, 163, 164, 194, 195, 209, 229, 230, 258**), per un totale di **14** dispositivi.

La restituzione è sempre conseguita alla presa d'atto di interventi legislativi sopravvenuti che hanno abrogato o modificato la specifica disciplina impugnata o, più in generale, mutato il quadro normativo tenuto presente dal giudice *a quo*.

Una nuova valutazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate alla luce del mutato quadro normativo è stata sollecitata dalle ordinanze nn. **14, 89, 229, 230** in quanto, successivamente agli atti di promovimento, il d.lgs. n. 158 del 2015 ha apportato un ampio complesso di modifiche al sistema sanzionatorio tributario, tanto penale che amministrativo. Con riguardo alle modifiche della norma censurata, è stato sottolineato come "le ritenute, il cui omesso versamento assume rilievo penale, possano risultare, oltre che dalla certificazione rilasciata ai sostituiti, anche dalla dichiarazione di sostituto d'imposta (dove il nuovo *nomen iuris* del reato, risultante dalla rubrica, di Omesso versamento di ritenute dovute o certificate)" e come la soglia di punibilità dell'illecito sia stata innalzata "dai precedenti 50.000 euro a 150.000 euro per ciascun periodo d'imposta", "importo più elevato" di quello che i rimettenti hanno chiesto di "introdurre, con riguardo ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011". L'ordinanza n. **41** ha restituito gli atti al giudice *a quo* "per una nuova valutazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della questione alla luce del mutato quadro normativo" poiché, successivamente alle ordinanze di rimessione, la legge

n. 47 del 2015 “ha modificato la norma censurata in senso pienamente conforme al *petitum*”. L’ordinanza n. **112** ha osservato che, “successivamente all’ordinanza di rimessione”, il d.lgs. n. 158 del 2015 “ha profondamente innovato da un punto di vista sistematico il rapporto tra gli illeciti penali e amministrativi” in materia tributaria, “modificando alcune delle disposizioni prese in considerazione” dal rimettente, al quale gli atti sono stati restituiti per una valutazione delle “complesse ricadute nel giudizio *a quo*” delle intervenute innovazioni e per un riesame della rilevanza della questione “alla luce del *novum* normativo”. L’ordinanza n. **115** ha invitato il rimettente a compiere una “nuova valutazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza delle questioni (...), alla luce del profondo mutamento del complessivo quadro normativo di riferimento”. Infatti, “successivamente all’ordinanza di rimessione”, è entrata in vigore la legge della Provincia autonoma di Trento n. 12 del 2014 che “ha inciso sia sulle disposizioni censurate, sia sulla disposizione sulla base della quale era stato adottato l’atto impugnato nel giudizio principale”. Le modifiche apportate dal d.lgs. n. 158 del 2015 al sistema sanzionatorio tributario hanno determinato anche la restituzione degli atti disposta con l’ordinanza n. **116** in vista di “una nuova valutazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate alla luce del mutato quadro normativo”. In particolare, il citato d.lgs. ha sostituito la norma censurata, scindendo l’originaria figura criminosa unitaria dell’indebita compensazione in due ipotesi delittuose distinte: l’utilizzazione in compensazione di “crediti non spettanti” e l’utilizzazione di “crediti inesistenti”. Il legislatore ha poi inciso in modo significativo sul quadro normativo, facendo venir meno la “gemellarità strutturale” tra le figure dell’omesso versamento dell’IVA e dell’indebita compensazione, presupposta dai rimettenti, ed alterando i rapporti tra quest’ultima e i delitti di infedele e omessa dichiarazione. Le modifiche, con cui sono state incrementate le soglie di punibilità dell’omesso versamento dell’IVA e della dichiarazione infedele, hanno reso “inattuale” il *petitum* perché l’eventuale accoglimento della questione non sarebbe valso ad assicurare l’omologazione del trattamento della fattispecie considerata a quello previsto per i *tertia comparationis*. Il d.lgs. n. 158 del 2015 ha altresì imposto la restituzione degli atti pronunciata con l’ordinanza n. **209** che ha invitato il rimettente a “valutare le ricadute nel giudizio *a quo* (...) del *novum* normativo”. Infatti, il legislatore delegato, da un lato, ha modificato la norma censurata, descrivendo compiutamente la fattispecie e innalzando la soglia di punibilità ad un importo “superiore a quello indicato nel capo di imputazione”; dall’altro, ha innovato la disciplina del rapporto tra illeciti penali e amministrativi. L’ordinanza n. **163** ha sollecitato una “nuova valutazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza delle questioni” poiché, “successivamente alla pronuncia dell’ordinanza di rimessione”, “sono entrati in vigore i decreti legislativi di attuazione della delega” contenuta in una delle censurate disposizioni, che “hanno determinato una decisiva trasformazione del quadro normativo di riferimento, alla luce del quale il giudice rimettente aveva sollevato le questioni”. L’ordinanza n. **164** ha rilevato che la sopravvenuta legge sarda n. 2 del 2016 – che ha istituito la città metropolitana di Cagliari ed introdotto la normativa organica sulle autonomie locali sarde, riorganizzando compiutamente le circoscrizioni provinciali – “ha innovato la precedente denunciata disciplina, specificamente, tra l’altro, sui punti (...) oggetto di censura”. Pertanto, “alla luce di tale *ius superveniens* (ed anche in considerazione del fatto che la gestione commissariale avviata con il provvedimento impugnato nel giudizio *a quo* risulta comunque cessata già dal dicembre 2014)”, si è resa opportuna la restituzione degli atti al rimettente “perché rivaluti la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione alla luce del *novum* normativo”. Le ordinanze nn. **194** e **195** hanno motivato la restituzione degli atti al rimettente con il duplice rilievo che, “nelle more del giudizio incidentale”, la Corte di giustizia dell’Unione europea si è pronunciata in via pregiudiziale sull’interpretazione dell’evocato parametro sovranazionale interposto e, successivamente, la legge n. 107 del 2015, con una “riforma di sistema”, ha modificato la disciplina del contratto a termine per il personale docente, amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola. Inoltre, la restituzione è derivata dalla circostanza che, nella specie, la Corte non ha disposto il rinvio pregiudiziale in ordine all’interpretazione del parametro comunitario con riguardo alle discipline specificamente censurate. L’ordinanza n. **258** ha evidenziato che, successivamente all’atto di promovimento, il d.l. n. 168 del 2016 ha abrogato “la disposizione oggetto delle questioni”; ed ha, conseguentemente, demandato al rimettente il compito di “valutare le ricadute nel giudizio principale di tali modificazioni normative, specie ai fini della rilevanza” delle questioni.

11.3. Le decisioni di rigetto

A] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **41** (sentenze nn. **2, 12, 13, 36, 45, 59, 79, 90, 95, 96, 106 – 2 dispositivi – , 109, 111, 120, 121, 126, 132, 133 – 3 dispositivi – , 146, 152, 157, 162, 173 – 2 dispositivi – , 179, 191, 192, 193, 203, 204, 214, 216, 219 – 2 dispositivi – , 225, 232 – 2 dispositivi – , 233, 240, 241, 274, 276 – 3 dispositivi – , 278, 280**), per un totale di **49** dispositivi.

Le sentenze nn. **106** e **219** presentano il dispositivo tipico delle decisioni interpretative, le quali formalmente dichiarano una questione infondata “nei sensi di cui in motivazione”, facendo così riferimento all’interpretazione corretta della disposizione impugnata fornita in motivazione e idonea a fugare i dubbi di legittimità costituzionale proposti dal rimettente. Al riguardo, rileva il consolidato orientamento secondo cui nessuna norma di legge può essere dichiarata costituzionalmente illegittima solo perché è suscettibile di essere interpretata in senso contrastante con i precetti costituzionali, ma deve esserlo soltanto quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme a Costituzione. 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. In particolare, le sentenze nn. **13, 45, 95, 203, 204, 214** hanno riscontrato l’erroneità del presupposto interpretativo del rimettente.

Nelle sentenze nn. **59, 109, 111, 126, 132, 133, 152, 162, 173, 191, 192, 193, 203, 216, 219, 233, 241, 274** la declaratoria di non fondatezza è derivata dalla constatazione della non irragionevolezza della scelta operata dal legislatore, mentre le sentenze nn. **12, 36, 59, 90, 96, 109, 121, 133, 157, 162, 173, 179, 192, 193, 203, 214, 216, 225, 232, 233, 274, 276, 278, 280** hanno rilevato l’inidoneità della disciplina censurata a violare i parametri indicati dal rimettente.

La constatazione dell’eterogeneità delle situazioni poste a raffronto dal rimettente per desumerne la violazione del principio di uguaglianza (sentenze nn. **12, 79, 96, 111, 120, 121, 146, 191, 192, 193, 233, 240, 241, 276**) ha determinato o concorso a determinare numerose declaratorie di non fondatezza.

La sentenza n. **2** ha sostenuto, da un lato, che l’assunto del rimettente “appare incongruo e privo di rispondenza con i parametri evocati a corredo della censura” nonché “in diretta e palese antitesi con l’opposta tendenza (...) dichiaratamente e non irragionevolmente privilegiata tanto dalla normativa provinciale quanto, più di recente, da quella statale di settore”; e, dall’altro, che “l’ordinanza di rimessione, oltre che apparire fortemente carente in punto di motivazione, finisce per rivelarsi incoerente rispetto all’oggetto stesso della censura che propone, sostenuta esclusivamente” da un assunto “del tutto apodittico”. La sentenza n. **203** ha rigettato una delle censure ivi esaminate in quanto supportata da “un’argomentazione meramente ipotetica” e inidonea a conferirle “consistenza”.

Una delle censure trattate dalla sentenza n. **44** è stata giudicata non fondata per “inconferenza del parametro evocato”, senza che tuttavia ve ne sia traccia nel dispositivo. L’inconferenza di uno degli evocati parametri ha, invece, concorso a determinare talune delle declaratorie di non fondatezza contenute nelle sentenze nn. **173** e **219**.

La sentenza n. **219** ha altresì evidenziato che una delle questioni ivi esaminate era volta a denunciare “un inconveniente di mero fatto, come tale non attinente al profilo (astratto) della legittimità costituzionale della norma”.

B] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di manifesta infondatezza sono state **14** (sentenza n. **133 – 2 dispositivi – ;** ordinanze nn. **50, 70, 72, 73, 99, 122, 206, 207, 220, 222, 226, 234, 290**), per un totale di **15** dispositivi.

La sentenza n. **133** ha riscontrato l’inidoneità della norma impugnata a violare i parametri invocati. L’erroneità del presupposto interpretativo da cui muoveva il giudice *a quo* è stata ravvisata dalle ordinanze nn. **73** e **226**.

La formula della manifesta infondatezza è stata impiegata anche in caso di riscontro dell’eterogeneità o incomparabilità delle situazioni o fattispecie poste a confronto dal rimettente (sentenza n. **133**; ordinanze nn. **50, 70, 122, 206, 220, 222**), della ragionevolezza (ordinanze nn. **50** e

122) della scelta effettuata dal legislatore, della palese inconferenza del parametro evocato (ordinanza n. 206) e della denuncia di un mero inconveniente di fatto (ordinanze nn. 122 e 206).

Talvolta la pronuncia di manifesta infondatezza è stata dedotta, in assenza di profili o argomenti diversi o ulteriori prospettati dal giudice *a quo*, da precedenti decisioni di rigetto di identiche o analoghe questioni (ordinanze nn. 50, 70, 72, 99, 122, 207, 222, 226, 234, 290).

11.4. Le decisioni di accoglimento

34 sentenze contengono una o più declaratorie di illegittimità costituzionale (sentenze nn. 10 – 3 **dispositivi** –, 11, 20, 30, 36, 44 – 2 **dispositivi** –, 49, 56, 74, 94, 108, 125, 129, 174, 186, 187, 200, 201, 213, 215 – 2 **dispositivi** –, 224, 228, 236, 243, 248, 250, 267, 268, 269, 274, 275, 283, 285, 286 – 3 **dispositivi** –), per un totale di 40 **dispositivi**.

A] In 8 occasioni si è registrata una dichiarazione di illegittimità costituzionale di intere disposizioni legislative (sentenze nn. 30, 49, 94, 174, 186, 224, 248, 283).

B] Le decisioni che contengono un dispositivo di natura additiva sono state 9 (sentenze nn. 10 – 3 **dispositivi** –, 108, 129, 201, 213, 268, 274, 285, 286) per un totale di 11 **dispositivi**. Esse aggiungono alla disposizione legislativa significati normativi, dichiarandola incostituzionale “nella parte in cui non prevede” un determinato contenuto (sentenze nn. 129 e 201), “nella parte in cui non consente” l’attribuzione di adeguate risorse per l’esercizio di funzioni (sentenza n. 10), il concorso di taluni soggetti all’affidamento di determinati servizi (sentenza n. 285) ovvero l’attribuzione, a date condizioni, del cognome materno al figlio (sentenza n. 286), “nella parte in cui non esclude” certi oggetti dal suo ambito di applicazione (sentenza n. 108), “nella parte in cui non include” una determinata figura tra i beneficiari di un diritto (sentenza n. 213) e “nella parte in cui non estende” una particolare disciplina (sentenza n. 274).

La sentenza n. 10 ha altresì giudicato incostituzionali due articoli della legge piemontese di bilancio “nella parte in cui non consentono” l’attribuzione di adeguate risorse per l’esercizio di funzioni. La sentenza n. 213 ha impiegato la formula decisoria “nei sensi di cui in motivazione” per richiamare le argomentazioni ivi sviluppate per sanzionare la censurata omissione legislativa. La sentenza n. 268 ha dichiarato illegittima una pluralità di articoli “nella parte in cui non prevedono” l’instaurarsi di apposito procedimento disciplinare.

C] Le decisioni che contengono dispositivi di tipo ablatorio (o di accoglimento parziale) sono state 14 (sentenze nn. 11, 20, 36, 56, 74, 125, 187, 200, 215, 228, 250, 267, 269, 275), per un totale di 14 **dispositivi**. Esse erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata incostituzionale “nella parte in cui stabilisce” (sentenze nn. 125 e 250) o “prevede” (sentenze nn. 11, 56, 74, 267) un certo contenuto, “nella parte in cui si applicava” (sentenza n. 20) o “si applica” (sentenza n. 269) ad una determinata figura tecnico-professionale, “nella parte in cui si applica” a una certa fattispecie (sentenza n. 36), “nella parte in cui autorizza” un’illecita utilizzazione di uno specifico istituto (sentenza n. 187), “nella parte in cui esclude” dal suo ambito di applicazione una determinata fattispecie (sentenza n. 200), “nella parte in cui si fa riferimento” a talune figure soggettive (sentenza n. 215), “per la parte in cui qualifica” la natura giuridica di certi beni (sentenza n. 228), ovvero “limitatamente all’inciso” specificamente indicato nel dispositivo (sentenza n. 275).

La sentenza n. 187 ha impiegato la formula decisoria “nei sensi e nei limiti di cui in motivazione” in relazione all’accoglimento di una questione, sollevata per contrasto con norma non direttamente efficace di diritto comunitario, avente un’estensione più ampia di quella oggetto di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’Unione europea.

D] Si sono registrate 3 sentenze riferibili alla categoria delle decisioni sostitutive (sentenze nn. 44, 236, 243), per un totale di 3 **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” una determinata regola o pena edittale “anziché” un’altra costituzionalmente compatibile (sentenze nn. 44 e 236) ovvero “per la parte in cui elimina il rinvio” ad un intero comma “anziché” ad un solo periodo di esso (sentenza n. 243).

E] Sono stati adottati **4** dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 (sentenze nn. **44, 215, 286 – 2 dispositivi –**).

L'apprezzamento della Corte, ai sensi del citato art. 27, “non presuppone la rilevanza delle norme ai fini della decisione propria del processo principale, ma cade invece sul rapporto con cui esse si concatenano nell'ordinamento, con riguardo agli effetti prodotti dalle sentenze dichiarative di illegittimità costituzionali” (sentenza n. **44**).

12. La correzione degli errori materiali

Si é registrata **1** pronuncia di correzione di errori materiali riguardanti precedenti giudizi incidentali. L'ordinanza n. **113** ha disposto la correzione degli errori materiali contenuti nel “Considerato in diritto” e nel dispositivo della sentenza n. 10 del 2016.

Capitolo II

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

1. Premessa

Nel 2016 la Corte ha reso **104** decisioni in sede di giudizio principale: **82** sentenze (nn. **1, 3, 7, 8, 9, 21, 28, 29, 31, 37, 38, 39, 40, 43, 51, 58, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 75, 83, 101, 105, 107, 110, 117, 124, 127, 131, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 151, 154, 155, 156, 158, 159, 160, 161, 175, 176, 178, 183, 184, 185, 188, 189, 199, 202, 205, 210, 211, 228, 231, 239, 242, 244, 249, 251, 252, 253, 257, 262, 263, 265, 266, 272, 273, 277, 279, 282, 284, 287, 288**) e **22** ordinanze (nn. **5, 6, 27, 35, 42, 80, 86, 119, 123, 137, 168, 170, 171, 197, 223, 235, 238, 255, 264, 289, 291, 292**).

La sentenza n. **228** ha congiuntamente deciso, previa riunione, un giudizio in via principale ed un giudizio in via incidentale aventi ad oggetto la medesima disposizione.

2. Il ricorso

Dei **103** ricorsi decisi nell'anno, **55** sono stati presentati dallo Stato, **42** dalle Regioni (**10** dal Veneto, **5** da Puglia e Sicilia, **4** da Campania, Lombardia e Valle d'Aosta, **2** da Abruzzo e Marche, **1** da Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Piemonte, Sardegna e Trentino-Alto Adige) e **6** dalle Province autonome di Trento e Bolzano (**3** per ciascuna). 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, sulla notificazione e sul deposito del ricorso, sui termini per ricorrere, sul rapporto tra il ricorso e la delibera di impugnazione dell'organo politico e sulla ratifica di delibera adottata in via d'urgenza.

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 viziata da illegittimità costituzionale e delle disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali che si assumono violate.

La sentenza n. **3** ha precisato che l'individuazione delle disposizioni ritenute viziata da illegittimità costituisce "uno degli elementi richiesti dal combinato disposto degli artt. 34 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per la rituale proposizione del ricorso di legittimità costituzionale in via principale". La sentenza n. **7** ha rammentato che, nei giudizi in via di azione promossi dalle Regioni, "l'oggetto del contendere verte sulla individuazione del titolo di competenza cui ascrivere le disposizioni legislative statali censurate, nei limiti dei motivi di ricorso". Secondo la sentenza n. **31**, il ricorso, sebbene conciso, deve comunque rendere "ben identificabili i termini delle questioni proposte, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale" (in termini simili le sentenze nn. **38, 65, 83, 141, 228, 239, 282**). Per la costante giurisprudenza richiamata dalle sentenze nn. **63** e **69**, il ricorso in via principale "deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali (ed eventualmente interposte) e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione" e deve contenere una, seppur sintetica, "argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale" (in termini analoghi le sentenze nn. **131, 141, 249, 265, 273, 282**).

Nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale "non è preclusa la proposizione di questioni prospettate sulla base di una delle possibili interpretazioni delle disposizioni impugnate, purché non implausibili o irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate" (sentenza n. **3**). La sentenza n. **156** ha affermato che "la prospettazione della censura in termini dubitativi nei giudizi in via principale non comporta l'inammissibilità delle questioni", in quanto "il ricorrente – a differenza

del giudice rimettente nell'incidente di costituzionalità – non ha l'onere di esperire un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della disposizione impugnata". Pertanto, la questione "è ammissibile anche quando la richiesta di illegittimità costituzionale di una norma di legge, accompagnata dall'indicazione del vizio denunciato, sia prospettata in base alla tesi interpretativa prescelta dal ricorrente". La sentenza n. **159** ha richiamato il costante insegnamento secondo cui possono "trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili". Infine, per consolidata giurisprudenza, richiamata dalla sentenza n. **189**, nei giudizi in via principale, sono ammissibili "questioni prospettate in termini dubitativi o alternativi (...), purché le interpretazioni non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impuginate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte e pretestuose".

Il contenuto del ricorso è stato valutato dalla Corte in particolare sotto il profilo della sua idoneità ad introdurre correttamente questioni di legittimità costituzionale sufficientemente precisate e motivate.

Sono state pertanto sanzionate con la (manifesta) inammissibilità delle questioni le carenze riscontrate (a) nell'individuazione delle disposizioni denunciate, (b) nell'indicazione dei parametri e (c) nella motivazione delle censure.

a) Quanto all'oggetto del giudizio, hanno costituito ragioni di inammissibilità la sua indeterminatezza (sentenze nn. **3** e **65**) e la denuncia di un'intera legge regionale (sentenza n. **131**).

La sentenza n. **131** ha precisato che è "consentita l'impugnativa di intere leggi solo ove esse siano caratterizzate da norme omogenee, tutte coinvolte dalle censure medesime".

La sentenza n. **262** ha implicitamente ritenuto l'ammissibilità di questioni aventi ad oggetto "leggi caratterizzate da disposizioni dal contenuto omogeneo, dipendenti l'una dall'altra e integralmente coinvolte dalle censure".

b) In merito al parametro, sono state sanzionate la sua mancata individuazione (sentenza n. **58**) e la sua non pertinenza (sentenza n. **43**) o inconferenza (sentenze nn. **63**, **69**, **83**, **202**); e la generica indicazione del parametro interposto (sentenze nn. **239** e **265**).

La sentenza n. **58** ha precisato che, quando "venga impugnata in via principale la legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio", il cui onere ricade sul ricorrente, "non può prescindere dalla indicazione delle competenze legislative assegnate allo statuto" (nello stesso senso la sentenza n. **252**), poiché è necessario argomentare circa "le ragioni per cui debba prendersi in considerazione l'art. 117 Cost., in luogo del parametro ricavabile dallo statuto speciale". A giudizio della sentenza n. **63**, l'art. 117, secondo comma, lett. a), Cost. "non può essere considerato un diverso ed ulteriore presidio, rispetto agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., del rispetto della conformità ai vincoli comunitari". La sentenza n. **69** ha ritenuto che "il parametro del residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119 Cost.". Per la sentenza n. **239**, "l'indicazione della norma interposta non consente (...) di individuare la pertinente disposizione del decreto-legge cui il ricorrente intende fare riferimento". La sentenza n. **265** ha osservato che "le norme sovranazionali sono richiamate in termini oltremodo generici": "non è citata alcuna fonte o disposizione specifica; è menzionato soltanto il principio di concorrenza".

c) Con riferimento alle problematiche attinenti alla motivazione delle censure, è stato confermato il consolidato orientamento secondo cui "l'esigenza di un'adeguata motivazione a supporto della impugnativa" (sentenza n. **64**) ovvero "a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale" (sentenza n. **65**) "si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali" (in termini analoghi le sentenze nn. **83**, **131**, **141**, **151**, **239**, **244**, **265**, **273**). Le sentenze nn. **64**, **69**, **151**, **249**, **282** hanno altresì rammentato che l'ammissibilità delle impugnative in via principale è subordinata al raggiungimento di una soglia minima di chiarezza e di completezza. La sentenza n. **83** ha specificato che la "motivazione tramite rinvio interno è ammissibile (...) purché sia chiara la portata della questione". Le sentenze nn. **131** e **273** hanno puntualizzato che la "genericità e l'assertività delle censure implicano (...) l'inammissibilità della questione". Come ha ribadito la sentenza n. **265**, "è inammissibile il ricorso in via principale i cui motivi risultino generici, confusi o contraddittori a causa di una carente ricostruzione del quadro normativo" e l'argomentazione a

sostegno dell'impugnazione "può esigere il confronto con dati normativi ulteriori, rispetto ai termini essenziali della questione".

Numerose sono state le dichiarazioni di (manifesta) inammissibilità per genericità (sentenze nn. **3**, **38**, **40**, **156**, **188**, **231**, **239**, **282**, **284**, **287**) o assertività (sentenze nn. **3**, **38**, **155**, **282**) delle censure; per difetto (o carenza) di motivazione (sentenze nn. **151**, **156**, **205**, **251**, **282**, **287**), per assenza di qualsiasi argomentazione (sentenze nn. **63**, **117**, **265**), per carenza di adeguata motivazione (sentenze nn. **43**, **63**, **64**, **65**, **69**, **131**, **244**) o argomentazione (sentenze nn. **58** e **141**; ordinanza n. **86**) delle censure, del ricorso (sentenze nn. **69** e **202**) o della questione (sentenze nn. **37**, **64**, **83**, **156**); per l'oscurità dei motivi del ricorso (sentenza n. **127**); per difetto di "ogni specifico percorso argomentativo a suffragio della dedotta illegittimità" (sentenza n. **188**).

La sentenza n. **38** ha osservato che la denunciata lesione dell'art. 47 Cost. "non è in alcun modo spiegata nel ricorso, nel quale non solo il parametro costituzionale è evocato in maniera generica ma non sono offerti argomenti di sorta idonei a far comprendere le ragioni per le quali la previsione costituzionale sarebbe violata". Secondo la sentenza n. **58**, una delle questioni proposte dallo Stato "si sostanzia in una enunciazione di principio, che non solo prescinde dal contenuto delle norme impugnate, ma che neppure specifica quali principi statali di coordinamento della finanza pubblica, connessi o meno ad obblighi comunitari, entrino nella specie in gioco". La sentenza n. **63** ha evidenziato che il ricorso, "dopo avere menzionato nel proprio titolo le disposizioni sovranazionali e regionali ritenute reciprocamente incompatibili, illustra sinteticamente il contenuto delle prime, ma trascura del tutto le seconde". In tal modo non è risultato chiaro "quali siano gli specifici contenuti della normativa regionale ritenuti incompatibili con i principi sovranazionali e nemmeno in quali esatti termini si ponga l'incompatibilità"; ed il difetto argomentativo non poteva essere sanato "mediante una lettura complessiva del ricorso", poiché, al contrario, essa "rende ancor più oscuro il senso del motivo" d'impugnazione. La stessa pronuncia – dopo aver ribadito che la Carta dei diritti UE è invocabile in un giudizio di legittimità costituzionale se la fattispecie oggetto di legislazione interna è disciplinata dal diritto europeo "e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto" – ha sanzionato l'assenza "di qualsiasi argomentazione in merito ai presupposti di applicabilità delle norme dell'Unione europea" che "rende il riferimento a queste ultime generico". Per la sentenza n. **64**, la ricorrente "non ha (...) specificato le ragioni della violazione" del principio di leale collaborazione, "ma si è limitata ad invocare, in modo anapodittico, la necessità dell'intesa, senza chiarire perché la Costituzione imporrebbe, nella fattispecie, il coinvolgimento delle Regioni". La decisione ha altresì stigmatizzato il rinvio operato dalla Regione "alle motivazioni, che si ripropongono interamente, sviluppate ai punti precedenti" del ricorso poiché tale rinvio "appare generico e pertanto non idoneo a superare le indicate inadeguatezze motivazionali". La sentenza n. **65** ha addebitato alla ricorrente di essersi limitata ad affermare, "per argomentare la prospettata violazione anche dell'art. 117, terzo comma, Cost.", che "la disposizione censurata si pone in contrasto con un corretto e leale esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, senza in alcun modo specificarne le ragioni". A giudizio della sentenza n. **69**, il ricorso, "pur identificando le disposizioni censurate ed i parametri costituzionali che si assumono violati, risulta assolutamente generico", "limitandosi a denunciare in modo assertivo la lesione dei parametri evocati". L'ordinanza n. **86** ha riscontrato non solo la mancanza "di un percorso logico argomentativo idoneo a collegare la censura ai parametri invocati" ma anche la grave carenza di prospettazione "quanto alla necessaria ricostruzione del quadro normativo". La sentenza n. **155** ha imputato alla ricorrente di essersi "limitata a lamentare la violazione degli evocati parametri costituzionali da parte delle disposizioni impugnate per gli effetti che la loro applicazione determina". La sentenza n. **156** ha rilevato che la ricorrente non ha "indicato i parametri interposti, limitandosi ad un rinvio all'intero corpo di due direttive comunitarie e di un trattato internazionale". Secondo la sentenza n. **231**, la censura "è formulata in termini così generici da non consentire di identificare le ragioni per le quali i parametri invocati sarebbero violati" ed il ricorrente non ha offerto "un percorso logico argomentativo idoneo a collegare le norme impugnate ai parametri". La sentenza n. **239**, nel sottolineare il carattere "meramente assertivo" del ricorso, ha sostenuto che "i parametri evocati, anche in considerazione della loro ampiezza espressiva, avrebbero dovuto essere oggetto di una più approfondita disamina, che ne evidenziasse gli aspetti rilevanti in relazione alla disposizione impugnata, in modo da supportare la loro asserita violazione con argomenti specifici, tali da consentire (...) di comprendere e saggiare nel merito la fondatezza delle censure". Per la sentenza n. **244**, nel

“rinviare genericamente ai motivi sopra indicati”, “la ricorrente non ha assolto adeguatamente al proprio onere motivazionale nel giudizio in via principale, avendo cumulativamente indicato le norme impugnate e i parametri violati, senza aver fornito alcuna indicazione delle specifiche ragioni di contrasto fra ciascuna norma e ciascun singolo parametro”. La sentenza n. **265** ha sanzionato il difetto di “qualsiasi argomentazione in merito ai presupposti di applicabilità delle norme dell’Unione europea – del resto, non compiutamente identificate (...) – alla situazione normativa in esame”. Secondo la sentenza n. **282**, la censura “ha ad oggetto innanzitutto indistintamente l’intero contenuto normativo della lettera l), nonostante la disposizione sia composta da una pluralità di proposizioni normative alquanto articolate e diverse. Il ricorso, inoltre, non specifica in relazione a quali parti delle plurime norme statali evocate a parametro interposto si determinerebbe il lamentato contrasto. L’indiscriminata impugnazione di previsioni dal contenuto assai eterogeneo determina una inevitabile genericità e oscurità delle censure”. In riferimento ad altra questione, la decisione ne ha attestato la formulazione “in termini meramente assertivi, generici e formali”, avendo il ricorrente posto a confronto il testo della norma regionale con quella statale, “senza motivare specifici profili di contraddizione tra le due disposizioni e senza tenere conto del fatto che si tratta di disposizioni aventi un oggetto diverso”; pertanto, la “carenza assoluta di argomenti a sostegno dell’impugnativa e l’impossibilità di ricostruirne altrimenti il senso” ha precluso “irrimediabilmente” lo scrutinio di merito. La sentenza n. **284** ha rilevato che le censure “non sono sorrette da adeguati elementi argomentativi in grado di suffragarle”.

La sentenza n. **249**, pur senza darne traccia nel dispositivo, ha osservato che “il ricorso, il cui *iter* argomentativo si presenta alquanto sintetico, in ordine ad alcune censure non raggiunge quella soglia minima di chiarezza” richiesta dalla giurisprudenza costituzionale.

Talvolta l’inammissibilità colpisce solo alcune censure, potendo invece la questione essere ammissibile ed esaminata nel merito sotto altri profili (sentenze nn. **3, 38, 63, 65, 69, 239, 249, 273**).

Non sono mancati, tuttavia, casi in cui la Corte ha respinto eccezioni di inammissibilità delle questioni per presunti vizi concernenti l’individuazione dell’oggetto (sentenze nn. **178 e 282**), dei parametri (sentenza n. **252**), la motivazione (sentenze nn. **39, 178, 184, 189, 228, 242, 252, 262, 265, 282**) e la formulazione (sentenze nn. **65, 75, 101, 189, 228, 251**) delle censure.

Per la sentenza n. **39**, il ricorrente “ha chiarito i motivi del gravame e ha illustrato le ragioni per le quali le disposizioni impugnate violerebbero i parametri invocati”. La sentenza n. **65** ha affermato che un difetto di prova circa le ragioni poste alla base del ricorso comporta la sua infondatezza e non la sua inammissibilità. Secondo la sentenza n. **75**, “i termini della questione di legittimità costituzionale sono ben identificati, essendo individuate, tra l’altro, le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale”. La sentenza n. **101** ha riconosciuto che le censure formulate dallo Stato sono “specifiche e puntuali”. La sentenza n. **189** ha sostenuto che l’interpretazione fatta propria dal ricorrente “non è affatto implausibile né pretestuosa e, dunque, non è preclusiva di un esame nel merito”. A giudizio della sentenza n. **251**, le censure sono “chiaramente proposte, in quanto sono state identificate le materie di competenza regionale sulle quali interferirebbe la normativa impugnata e conseguentemente è stata denunciata la violazione del principio di leale collaborazione”. La sentenza n. **252** ha osservato che “il ricorrente richiama quale parametro l’art. 117, terzo comma, Cost., espressamente giungendovi previo riferimento alla clausola di maggior favore di cui all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e dunque avendo ben presente che lo statuto speciale per la Sardegna nulla dispone sulla competenza legislativa regionale in materia di protezione civile, cui il ricorrente stesso ascrive le disposizioni impugnate”; e che l’omessa indicazione della competenza regionale primaria in materia di enti locali “non attiene al preliminare profilo dell’ammissibilità della questione promossa, ma a quello, successivo, del merito, risolvendosi nell’individuazione del titolo di competenza cui ascrivere la disciplina impugnata”. Inoltre, la pronuncia ha sottolineato che, nel ricorso, “il parametro del giudizio è identificato in modo chiaro, come pure lo sono le disposizioni evocate a parametro interposto, e le censure, seppur sinteticamente, sono argomentate in modo tale da consentire la determinazione dell’oggetto del giudizio e delle ragioni che fondano i dubbi di legittimità costituzionale”. La sentenza n. **262** ha evidenziato che i parametri invocati nel ricorso statale risultano “coerenti con la natura della pretesa lesione e le censure sufficientemente argomentate”. Per la sentenza n. **282**, nel ricorso “si possono individuare gli elementi sufficienti per ritenere ammissibile la censura, ossia i termini della questione proposta, la disposizione impugnata, i parametri evocati (...) ed esso contiene inoltre una sia pure sintetica argomentazione di

merito a sostegno della richiesta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata”. In relazione ad altre questioni, la stessa decisione ha riconosciuto che il ricorso, “sebbene molto conciso”, ne rende ben identificabili i termini ed esse “sono adeguatamente motivate con l’indicazione degli elementi idonei a far comprendere il senso della lamentata violazione dei parametri invocati”.

La sentenza n. **67** ha incidentalmente rilevato come la “non perspicua enunciazione del dubbio di legittimità costituzionale, prospettato attraverso una duplice opzione ermeneutica fondata sopra una irrisolta alternativa nella lettura della disciplina coinvolta”, non fosse ostativa ad una pronuncia di merito. Per la sentenza n. **83**, l’individuazione del quesito, seppure *per relationem*, è stata realizzata con “sufficiente chiarezza”, sicché la censura, per quanto “assai concisa”, “raggiunge la soglia dell’ammissibilità”. La sentenza n. **184**, pur sottolineando che alcuni “parametri invocati (artt. 81 e 97 Cost.) assumono nell’ambito del ricorso un ruolo recessivo, il quale condurrebbe – sotto gli specifici profili di riferimento – ad una declaratoria di inammissibilità per insufficienza di motivazione”, ha ritenuto che essi si sottraggono ad un siffatto esito in quanto, in considerazione dell’“interdipendenza delle materie coinvolte” e dell’“intreccio polidirezionale delle competenze statali e regionali”, le norme impugnite non contengono “disposizioni ispirate soltanto all’armonizzazione dei bilanci ma anche agli altri parametri richiamati nel ricorso nonché al coordinamento della finanza pubblica”.

Nei casi in cui il complessivo tenore del ricorso, 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 ha ugualmente proceduto all’esame di merito, operando taluni chiarimenti e le opportune precisazioni (sentenze nn. **64, 124, 151, 178, 183, 184, 189, 205, 263, 279, 282, 287**).

La sentenza n. **64** ha delimitato l’oggetto delle questioni promosse dalla ricorrente all’art. 24, comma 4, lett. b), del d.l. n. 66 del 2014, nella parte in cui prevede l’adozione, da parte delle Regioni (e delle Province autonome), di specifiche misure di contenimento della spesa o di iniziative alternative. Infatti, “ancorché la Regione ricorrente dichiara di impugnare, in generale, il comma 4 dell’art. 24”, le doglianze “concernono in realtà esclusivamente la lettera b) di tale comma”, mentre nessuna censura è stata avanzata nei confronti della precedente lettera a). La sentenza n. **124** – dopo aver osservato che il ricorso contiene l’impugnazione della censurata disposizione regionale “nella sua interezza” – ha chiarito che “le censure, in conformità alla delibera di autorizzazione del Consiglio dei ministri, vertono esclusivamente sui commi 2 e 3, e a questi perciò il ricorso in via interpretativa deve ritenersi univocamente circoscritto”. Secondo la sentenza n. **151**, la palese “incongruenza tra l’evocazione di un parametro che elenca le materie di competenza esclusiva del legislatore statale e lo sviluppo argomentativo del ricorso, evidentemente riferito all’ambito di competenza concorrente (...) non si configura come errore concettuale bensì quale mero *lapsus calami*, che non preclude l’identificazione della questione e non pregiudica il diritto di difesa della parte resistente”. Secondo la sentenza n. **178**, non è significativo il fatto che “l’art. 10 della legge regionale impugnata, che si compone di più commi, sia formalmente richiamato in ricorso nella sua interezza, poiché le censure formulate dal ricorrente sono inequivocabilmente rivolte al solo suo comma 1”. La sentenza n. **183** ha precisato che, sebbene il ricorso contenga “l’impugnazione dell’art. 12 nella sua interezza”, le censure, tuttavia, “vertono esclusivamente sul comma 1, ed è a questa disposizione, pertanto, che va circoscritto il *thema decidendum*”. La sentenza n. **263** ha osservato che, nonostante il Presidente del Consiglio dei ministri abbia promosso la questione “assumendo nell’epigrafe del ricorso esclusivamente la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., essa deve intendersi riferita anche all’art. 14, lettera g), dello statuto speciale della Regione siciliana”: infatti, il ricorrente “nel corpo dell’atto ha chiaramente invocato tale ultimo parametro, che, nel prevedere la competenza regionale primaria in materia di lavori pubblici, l’assoggetta ai limiti delle leggi costituzionali dello Stato e delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano”; lo sviluppo argomentativo del ricorso “rende evidente come il richiamo alla tutela della concorrenza serva a lumeggiare la natura di parametro interposto delle norme del codice dei contratti, parametro che riempie di contenuto i limiti statutari alla potestà legislativa regionale”. Per la sentenza n. **279**, “l’incongruenza dell’affiancamento” dell’art. 81, quarto comma, Cost. “rispetto allo sviluppo argomentativo del ricorso, evidentemente circoscritto al precetto di cui al terzo comma (...) non si configura come errore concettuale bensì quale mero *lapsus calami*, che non preclude l’identificazione della questione e non pregiudica il diritto di

difesa della parte resistente (...) ed è dunque irrilevante ai fini dell'ammissibilità". La sentenza n. **282** ha puntualizzato che, "sebbene nelle conclusioni del ricorso siano richiamati soltanto i commi 1, 2 e 6, il tenore delle censure investe l'intero contenuto dell'art. 9, il quale delinea la disciplina unitaria di un medesimo istituto".

2.2. La notifica e il deposito del ricorso; i termini per ricorrere

Secondo giurisprudenza costante, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione è "limitato alle questioni individuate nell'atto introduttivo e non può la parte ricorrente introdurre nuove censure dopo l'esaurimento del termine perentorio per impugnare in via principale le leggi, né modificare o integrare la domanda iniziale, con memorie successivamente depositate". Così la sentenza n. **145**, ove si è altresì ribadito che "le deduzioni svolte dai ricorrenti nelle memorie successive al ricorso sono ammissibili solo nei limiti in cui prospettano argomenti a sostegno delle questioni di legittimità costituzionale già promosse nel ricorso stesso, non già, invece, censure ulteriori" (in termini analoghi le sentenze nn. **64** e **65**).

In applicazione dei riferiti principi, la sentenza n. **64** ha ritenuto ammissibili le deduzioni regionali svolte nelle memorie depositate "solo nei limiti in cui hanno prospettato argomenti a sostegno delle questioni promosse con il ricorso", sanzionando, invece, come inammissibili censure ulteriori. La sentenza n. **65** ha giudicato inammissibile l'"ampliamento del *thema decidendum*" determinato dall'introduzione di una censura formulata solo con memoria depositata successivamente al ricorso. La sentenza n. **145** ha reputato inammissibile una censura regionale che "ben avrebbe potuto essere immediatamente svolta nel ricorso introduttivo". L'ordinanza n. **168** ha motivato la pronuncia di manifesta inammissibilità con il rilievo che "la ricorrente, con l'atto introduttivo del giudizio, non ha formulato alcuna specifica censura e, solo con successive memorie, (...) ha tardivamente (...) motivato l'impugnativa". Per la sentenza n. **272**, "la tardività della deduzione" comporta l'inammissibilità di una censura prospettata "soltanto nella memoria depositata a ridosso dell'udienza pubblica e non nel ricorso introduttivo del giudizio", come tale estranea al *thema decidendum*.

Quanto al termine perentorio di 60 giorni, previsto dall'art. 127 Cost., per la proposizione del ricorso, decorrente dalla pubblicazione dell'atto impugnato, la sentenza n. **131** ha confermato che, quando scade in un giorno festivo, esso slitta, "secondo le ordinarie regole, al giorno successivo a quello festivo".

L'ordinanza n. **223** ha chiarito che, sebbene l'art. 31, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 non qualifichi espressamente come perentorio il termine di dieci giorni dalla notificazione prescritto per il deposito del ricorso, "il suo mancato rispetto deve ritenersi presidiato dalla sanzione della decadenza". Infatti, "dal momento del deposito si instaura il rapporto processuale, viene fissato il *thema decidendum*, decorrono le ulteriori scansioni temporali per la prosecuzione del giudizio e viene manifestata definitivamente la volontà della parte ricorrente di proporre il ricorso; mentre, ove si dovesse ritenere di escludere la decadenza, le controversie tra Stato e Regioni risulterebbero pendenti e suscettibili di instaurazione *sine die*". Nella specie, i Giudici hanno sanzionato con la manifesta inammissibilità del ricorso il tardivo deposito dell'atto notificato nella cancelleria della Corte, negando ogni rilievo alla circostanza che esso sia stato spedito a mezzo del servizio postale, poiché "risulta agli atti che esso è stato ricevuto dalla Regione in data 26 gennaio 2016 e, quindi, da tale data, decorreva il *dies a quo* per il computo del termine di dieci giorni, essendo onere del notificante attivarsi, con la prescritta diligenza, per verificare il buon esito della notificazione e rientrare in possesso degli atti per il rituale proseguimento del processo".

2.3. I rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione

Particolare importanza viene attribuita alla delibera con la quale lo Stato, le Regioni e le Province autonome si determinano all'impugnazione. La sentenza n. **110** ha ribadito la costante giurisprudenza secondo cui "nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve sussistere, a pena d'inammissibilità, 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

di impugnazione. Per la sentenza n. **239**, “l’omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all’impugnazione dell’organo politico comporta l’esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso”.

La sentenza n. **1** ha dichiarato inammissibili alcune questioni “per le quali non sussiste la necessaria piena corrispondenza tra i ricorsi e le delibere delle Giunte provinciali (ratificate dai rispettivi Consigli provinciali) che ne hanno autorizzato la proposizione (...). In particolare, per quanto riguarda il ricorso della Provincia autonoma di Bolzano, la delibera della Giunta non lamenta la violazione dell’art. 117, comma quarto, Cost., in relazione all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e del d.P.R. n. 381 del 1974; per quanto riguarda il ricorso della Provincia autonoma di Trento, la Giunta non censura l’impugnato art. 31 per violazione dello stesso d.P.R. n. 381 del 1974”. La sentenza n. **37** ha riesaminato l’orientamento che richiedeva la previa decisione della Giunta regionale non solo per l’autorizzazione a promuovere i giudizi di costituzionalità ma anche per la costituzione nei medesimi, avuto riguardo alla “natura politica della valutazione che i due atti richiedono”. La Corte ha ritenuto che la deliberazione a costituirsi nei giudizi di legittimità costituzionale non vada considerata una condizione di ammissibilità, tanto più che l’art. 19 delle norme integrative non ne fa menzione. Poiché, “per principio generale, le disposizioni che prevedono nullità, preclusioni, inammissibilità e decadenze processuali si intendono assoggettate ad un regime di stretta legalità”, la previa deliberazione a costituirsi in giudizio non è stata più richiesta a pena di inammissibilità della costituzione stessa in quanto “gli unici profili di legittimazione processuale” normativamente richiesti per la parte convenuta “riguardano i poteri di conferimento della procura speciale, senza necessità di evocare requisiti formali di diversa natura”. Pertanto, i Giudici hanno rilevato che non è in dubbio l’ammissibilità della costituzione della Regione che, al momento del deposito dell’atto relativo, lo abbia corredato della sola procura speciale, integrando poi lo stesso con la delibera della Giunta regionale a costituirsi in giudizio solo successivamente al decorso del prescritto termine. La sentenza n. **110** ha considerato inammissibile una censura regionale di violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost., perché “la deliberazione con la quale l’organo esecutivo della Regione ha disposto la proposizione del ricorso non fa alcun cenno a siffatta questione, non risultando incluso l’art. 77, secondo comma, Cost. tra i parametri dei quali si lamenta la violazione ad opera delle censurate disposizioni”. La sentenza n. **131** ha accertato che “l’impugnazione della legge nel suo complesso”, effettuata con l’atto depositato dall’Avvocatura, “non è menzionata nella delibera del Governo di autorizzazione alla proposizione del ricorso e nei relativi allegati”, escludendo altresì che le specifiche censure svolte nei confronti delle norme concretamente impugate fossero “riferibili all’intero testo della medesima legge, in quanto essa contiene disposizioni eterogenee”. Pertanto il ricorso contro l’atto nel suo complesso è stato dichiarato inammissibile, in quanto “la delibera del Consiglio dei ministri, o la relazione ministeriale cui questa rinvii, devono necessariamente indicare le specifiche disposizioni che si intende impugnare”. La sentenza n. **175** ha incidentalmente osservato che la delibera del Consiglio dei ministri è corredata “da una diffusa argomentazione, che consente di riscontrare la corrispondenza tra la deliberazione con cui l’organo legittimato si determina all’impugnazione e il contenuto del ricorso”. La sentenza n. **239** ha statuito l’inammissibilità di una questione limitatamente ad un parametro di cui non era stata fatta alcuna menzione nella delibera autorizzatoria del Consiglio dei ministri. La sentenza n. **265** ha riscontrato il difetto della “necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l’ha autorizzato (...), la quale non menziona affatto l’art. 117, primo comma, Cost.”, ma “evoca congiuntamente i principi nazionali e comunitari in materia di concorrenza solo in relazione all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.”. La sentenza n. **282**, nel rigettare un’eccezione regionale di inammissibilità, ha sostenuto che sia il ricorso sia la deliberazione della Presidenza del Consiglio dei ministri “fanno concordemente riferimento” alle disposizioni impugate.

2.4. La ratifica del competente organo collegiale, in caso di deliberazione della proposizione del ricorso adottata in via d’urgenza

La deliberazione della Giunta regionale di ratifica della determinazione a impugnare assunta dal solo Presidente della Regione è adempimento necessario, che va espletato nel termine perentorio di

dieci giorni dall'ultima notificazione del ricorso. È quanto ribadito dalla sentenza n. **110**, che ha dichiarato inammissibile il ricorso della Regione Calabria per tardività del deposito della deliberazione della Giunta di ratifica del precedente decreto presidenziale. La previsione di un limite temporale insuperabile ai fini dell'ammissibilità del ricorso, infatti, "risponde ad esigenze non soltanto formali, ma sostanziali, per l'importanza e per gli effetti costituzionali ed amministrativi che tale delibera può produrre". In base alla disciplina che regola i giudizi costituzionali, al fine di garantirne l'economia, la celerità e la certezza, "è necessario che la volontà della Giunta regionale di promuovere ricorso avverso una legge dello Stato sia accertata, mediante acquisizione della deliberazione agli atti del processo, al più tardi al momento in cui il ricorso va depositato nella cancelleria" della Corte, e cioè entro il ricordato termine perentorio. Tale limite costituisce dunque "un momento essenziale del processo costituzionale, perché comporta la costituzione in giudizio della parte ricorrente, fissa definitivamente il *thema decidendum* (impedendone ogni successivo ampliamento), instaura il rapporto processuale" con la Corte, "segna l'inizio del termine ordinatorio di novanta giorni per la fissazione dell'udienza di discussione (...) e dalla sua scadenza decorre il termine, pure perentorio, entro il quale le altre parti possono costituirsi in giudizio".

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.

50 pronunce hanno avuto ad oggetto fonti legislative statali (sentenze nn. **1, 3, 7, 8, 21, 28, 29, 31, 40, 43, 51, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 83, 110, 117, 127, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 151, 155, 159, 160, 176, 188, 202, 205, 211, 244, 251, 284, 287**; ordinanze nn. **5, 6, 42, 86, 119, 123, 168, 170, 171, 264**); **44** decisioni hanno riguardato leggi (sentenze nn. **9, 37, 38, 39, 63, 101, 105, 107, 124, 131, 154, 156, 158, 161, 175, 178, 183, 184, 185, 199, 210, 228, 231, 239, 242, 249, 253, 257, 265, 266, 272, 273, 279, 282, 288**; ordinanze nn. **27, 35, 80, 223, 255, 289, 291, 292**) e delibere legislative statutarie (ordinanza n. **238**) di Regioni ordinarie; **9** pronunce hanno interessato leggi di Regioni speciali (sentenze nn. **58, 75, 189, 252, 262, 263, 277**; ordinanze nn. **197 e 235**); **1** decisione ha investito leggi delle Province autonome (ordinanza n. **137**).

Può avvenire che, nelle more del giudizio in via principale, le disposizioni censurate subiscano modificazioni, nel qual caso si pone il problema dell'ammissibilità o meno del trasferimento della questione sulla norma che ha sostituito quella impugnata, ancorché nei confronti della stessa non sia stato proposto ricorso. Rinviando *infra*, par. 5, per i profili concernenti la permanenza o meno dell'interesse alla pronuncia, giova ricordare che le sentenze nn. **21, 39, 65, 101, 124, 141, 199, 202, 205** hanno escluso che l'intervenuta modifica di alcune delle norme originariamente impugnature avesse un'influenza sulle questioni sottoposte alla Corte. In termini generali, le sentenze nn. **65 e 141** hanno sostenuto che, "in caso di *ius superveniens*, la questione di legittimità costituzionale deve essere trasferita quando la disposizione impugnata sia stata modificata marginalmente (...), senza che ne sia conseguita l'alterazione della sua portata precettiva (...) e la modifica risulti comunque orientata in senso non soddisfacente alle richieste della ricorrente (...). In definitiva, se dalla disposizione legislativa sopravvenuta sia desumibile una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata, la questione – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione – deve intendersi trasferita sulla nuova norma (...). Se, invece, a seguito della modifica, la norma appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria (...), si deve concludere per la portata innovativa della modifica stessa, che va impugnata con autonomo ricorso, poiché il trasferimento supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione".

La sentenza n. **21** ha affermato, in relazione ad una novella che "si è limitata a prorogare *sine die* l'ambito temporale di efficacia della disposizione impugnata", che essa "non è soddisfacente delle censure proposte dalla ricorrente", né altera "i termini del quadro normativo, in modo tale da imporre un'autonoma impugnazione"; e dunque, in forza "del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione", ha disposto l'estensione della questione al nuovo testo della disposizione denunciata. Allo stesso modo, la sentenza n. **39** ha esteso la questione ad una sopravvenuta disposizione sostitutiva di quella originariamente impugnata poiché la prima, per quanto

non “del tutto sovrapponibile a quella modificata”, “presenta una portata precettiva sovrapponibile (...) sotto il profilo della potenziale lesività dei principi costituzionali invocati dalla ricorrente”. Con riferimento alle modifiche che, “in pendenza dei giudizi”, hanno interessato una delle censurate disposizioni statali, la sentenza n. **65** ha osservato che la prima di esse (apportata dalla legge di stabilità 2015) ha costituito oggetto di un distinto e successivo ricorso regionale, con conseguente esclusione della “necessità di valutare il trasferimento delle attuali questioni di legittimità costituzionale alla modifica normativa sopravvenuta”. In merito alla seconda novella (introdotta dalla legge di stabilità 2016), che “non risulta, allo stato, impugnata autonomamente”, i Giudici non hanno proceduto al trasferimento della questione poiché “la modifica non è certamente soddisfattiva per la ricorrente, ma non presenta carattere marginale, determinando sia una diversa portata precettiva della disposizione modificata, sia un’autonoma incisione sugli interessi della ricorrente”: in proposito, si è rilevato che l’“autonomia precettiva di una disposizione che estende il confine temporale di misure finanziarie comporta l’onere di separata impugnativa”. La sentenza n. **101**, rilevando che, con riguardo alle censure proposte, la nuova disciplina risulta “sostanzialmente omogenea” rispetto a quella originaria e quindi non soddisfattiva, ha disposto il trasferimento della questione sulla nuova norma. La sentenza n. **124** ha motivato il trasferimento della questione con la sostanziale equivalenza di “portata precettiva e lesiva” della norma impugnata e dello *ius superveniens*. In relazione alle modifiche incidenti sulla contestata disciplina statale, la sentenza n. **141** ha puntualizzato, con riferimento ad una delle impugnative regionali, che la ricorrente ha proposto avverso il *novum* normativo un nuovo, distinto e successivo ricorso, sicché lo scrutinio si è limitato all’originario contenuto precettivo, indipendentemente da ogni valutazione circa la “necessità del trasferimento delle attuali questioni di legittimità costituzionale alla modifica normativa sopravvenuta”. Rispetto ad altro ricorso, la medesima decisione ha escluso la possibilità del trasferimento, evidenziando che “la novella non è certamente soddisfattiva per la ricorrente, ma non presenta carattere marginale, determinando sia una diversa portata precettiva della disposizione modificata, sia un’autonoma incisione sugli interessi della ricorrente”; e che al conseguente onere di separata impugnativa, gravante sulle parti, non può supplire “impropriamente il trasferimento delle questioni”. Per la sentenza n. **199**, la “sostanziale identità del contenuto precettivo e della carica lesiva” impone il trasferimento della questione sul “nuovo testo della norma”. La sentenza n. **202** ha disposto il trasferimento delle questioni sul nuovo testo della disposizione impugnata poiché lo *ius superveniens* non è soddisfattivo delle pretese avanzate dalle ricorrenti, ma continua a rivestire il medesimo denunciato carattere lesivo. La sentenza n. **205** ha negato la sussistenza dei presupposti per un trasferimento delle questioni in quanto lo *ius superveniens* “non incide comunque sui termini del ricorso”.

Come ribadito dalla sentenza n. **244**, “in relazione a fattispecie in cui vi è una sostanziale identità tra il testo del decreto-legge originario e quello risultante dalla legge di conversione, (...) le censure al testo originario sono assorbite in quelle rivolte alle corrispondenti disposizioni della legge di conversione (...). Da ciò deriva, nella specie, che (...) le questioni promosse nei confronti del testo originario del decreto-legge (...) si trasferiscono sul corrispondente testo risultante dalla legge di conversione e sono, perciò, assorbite in queste”.

Al giudizio di costituzionalità restano estranee le circostanze di fatto (sentenze nn. **8, 65, 145, 156**), come usualmente affermato in sede di giudizio incidentale. La sentenza n. **8** ha sottolineato l’irrelevanza di “un inconveniente di fatto, come tale non attinente al profilo (astratto) della legittimità costituzionale della norma, ma solo a quello (fattuale appunto) della correlativa applicazione”. La sentenza n. **65** ha sostenuto che la ricorrente lamentava circostanze di fatto come tali non incidenti sul piano della legittimità costituzionale o comunque inidonee a configurare un contrasto della disposizione impugnata con gli evocati parametri. La sentenza n. **145** ha ribadito che le conseguenze di fatto prodotte dalla norma impugnata vanno considerate semplici inconvenienti, che non incidono sulla ripartizione di competenze.

Infine, non costituisce impedimento all’esame di merito della questione la circostanza che la censurata disposizione sia identica ad una norma previgente che non abbia costituito oggetto di specifica impugnativa. Per la sentenza n. **210**, il fatto che “la medesima espressione compaia anche in altra disposizione regionale, non impugnata dal Presidente del Consiglio (...) non preclude l’esame della questione e non rileva nel presente contesto decisorio”.

4. Il parametro di costituzionalità

Lo spettro dei parametri invocabili nel giudizio in via principale varia in funzione dell'identità dell'ente ricorrente e dello specifico interesse all'impugnazione da esso vantato (sul punto si rinvia alla più ampia esposizione svolta *infra*, par. 5).

In numerosi casi le questioni di legittimità costituzionale sono state prospettate in riferimento (anche) agli statuti delle Regioni ad autonomia speciale o delle Province autonome, per asserita lesione delle rispettive competenze fissate nelle suddette fonti o nelle relative disposizioni di attuazione (sentenze nn. **1, 3, 28, 29, 31, 40, 43, 51, 66, 127, 155**; ordinanze nn. **5, 6, 119, 264**) ovvero per presunta eccedenza da tali competenze (sentenze nn. **58, 75, 189, 263, 277**; ordinanza n. **235**).

La violazione del principio di leale collaborazione è stata dedotta nei giudizi definiti con le sentenze nn. **1, 8, 21, 65, 66, 83, 110, 117, 141, 142, 144, 147, 155, 156, 176, 188, 205, 211, 244** e con le ordinanze nn. **5, 6, 123**.

Inoltre, è stata frequentemente 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. **8, 9, 39, 63, 101, 105, 110, 145, 156, 189, 239, 242, 244, 249, 265**; ordinanza n. **170**).

Con riferimento all'art. 117, terzo comma Cost., la sentenza n. **107** ha ribadito che la sua violazione "può avvenire attraverso norme interposte solo nel caso in cui le stesse siano idonee a specificare, nel caso concreto, l'operatività" del precetto costituzionale.

5. L'interesse a ricorrere

Numerose decisioni, nel trattare la tematica dell'interesse a ricorrere, si sono occupate in particolare dei profili relativi (a) ai parametri invocabili dagli enti ricorrenti, (b) all'effettiva sussistenza di un interesse alla decisione, (c) alle vicende incidenti sul persistere dell'interesse.

a) 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 costituzionali 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. **38, 43, 58, 75, 101, 107, 131, 154, 175, 183, 184, 189, 199, 210, 231, 239, 242, 257, 262, 273, 277, 279**; ordinanza n. **235**), o addirittura esclusivamente della lesione di norme costituzionali estranee al riparto di competenze (sentenza n. **288**; ordinanze nn. **80** e **238**).

I precedenti rilievi non valgono allorché sia una Regione o una Provincia autonoma a proporre ricorso. In proposito, è stata confermata la giurisprudenza costante secondo cui "le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (...) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione" (sentenze nn. **65, 117, 141, 251**; in termini analoghi le sentenze nn. **110** e **147**). La sentenza n. **68** ha affermato che "le Regioni possono far valere nei giudizi in via principale il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle contenute negli artt. 117, 118 e 119 soltanto se esso si risolva in un'esclusione o una limitazione dei poteri regionali, senza che possano avere rilievo denunce di illegittimità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesioni di sfere di

competenza regionale”. Le sentenze nn. **145** e **244** hanno incisivamente ribadito che “le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni in riferimento a parametri non attinenti al riparto delle competenze statali e regionali sono ammissibili al ricorrere di due concomitanti condizioni: in primo luogo, la ricorrente deve individuare gli ambiti di competenza regionale – legislativa, amministrativa o finanziaria – incisi dalla disciplina statale, indicando le disposizioni costituzionali nelle quali (...) trovano fondamento le proprie competenze in tesi indirettamente lese (...); e, in secondo luogo”, la Corte “deve ritenere che sussistano competenze regionali suscettibili di essere indirettamente lese dalla disciplina impugnata (...). Ciò si verifica quando la disposizione statale, pur conforme al riparto costituzionale delle competenze, obbliga le Regioni – nell’esercizio di altre loro attribuzioni normative, amministrative o finanziarie – a conformarsi ad una disciplina legislativa asseritamente incostituzionale, per contrasto con parametri, appunto, estranei a tale riparto”. La sentenza n. **160** ha rammentato che, in linea di principio, “possono risultare costituzionalmente illegittime – per irragionevolezza ridondante sulle attribuzioni regionali – norme statali dal significato ambiguo, tali da porre le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, allorché a norme siffatte esse debbano attenersi nell’esercizio delle proprie prerogative di autonomia”.

Un esito di inammissibilità, per riscontrato difetto di ridondanza (sentenze nn. **68** e **145**) o per carente motivazione sul punto (sentenze nn. **29**, **65**, **83**, **141**, **147**, **159**, **176**, **244**, **251**, **287**), è stato talvolta riservato a questioni sollevate dalle Regioni in relazione a parametri diversi da quelli attributivi di competenze costituzionalmente garantite.

La sentenza n. **65** ha osservato che l’art. 77 Cost. è stato invocato “con un laconico – e perciò del tutto insufficiente – riferimento all’asserita carenza di alcun reale presupposto di necessità e urgenza a sostegno dell’intervento normativo del Governo”. La sentenza n. **68** ha escluso che, “alla luce delle deduzioni svolte dalla ricorrente”, la pretesa violazione dei denunciati parametri extracompetenziali presentasse “alcun profilo di ridondanza rispetto alla sfera di competenza attribuita al legislatore regionale”. La sentenza n. **83** ha imputato alla Regione di non aver indicato “le materie di propria competenza sulle quali si rifletterebbe negativamente la violazione dei parametri esterni al Titolo V”. Inoltre, i Giudici hanno reputato insufficiente a motivare la ridondanza la citazione di una sentenza costituzionale poiché, invece di “allegare che la norma statale incostituzionale incide su una determinata materia regionale”, la ricorrente si è limitata “a ricordare una precedente pronuncia di accoglimento in un caso ritenuto simile”. La sentenza n. **147**, con riferimento all’art. 77 Cost., ha confermato l’insegnamento secondo cui le Regioni devono fornire “sufficienti argomentazioni in ordine alle ripercussioni che la asserita violazione (...) potrebbe determinare sull’esercizio delle competenze regionali”. Nel caso di specie, relativo ad una norma inserita in sede di conversione, la ricorrente non ha argomentato né sull’“individuazione della specifica competenza regionale che si assume lesa”, né sulle ragioni della lesione. Per la sentenza n. **176**, la censura regionale di violazione degli artt. 3 e 35 Cost. non supera il vaglio di ammissibilità in quanto la ricorrente “non ha fornito elementi atti a dimostrare come dalle misure introdotte dalla disposizione impugnata (...) derivi una lesione della competenza organizzativa delle autonomie territoriali”. La sentenza n. **244** ha sostenuto che “la Regione Lombardia non ha adeguatamente argomentato la ridondanza della violazione sulla sfera delle proprie competenze regionali”, mentre la doglianza della Regione Veneto, pur “supportata da uno sforzo argomentativo maggiore”, non ha comunque fatto affiorare la pretesa lesione di attribuzioni regionali. A giudizio della sentenza n. **287**, il “riferimento alla violazione dell’art. 3 Cost. non è sorretto da un’autonoma motivazione”; inoltre, “la ricorrente non solo non offre motivazione della supposta incidenza della violazione dell’art. 77 Cost. sulle attribuzioni regionali, ma omette di indicare i parametri costituzionali rilevanti, attinenti al riparto delle competenze, che verrebbero violati, limitandosi a ripetere che la norma impugnata interferisce con vari temi di interesse regionale”.

In taluni casi la Corte ha respinto eccezioni di inammissibilità di censure regionali per difetto di ridondanza o di adeguata motivazione sul punto (sentenze nn. **143**, **155**, **205**, **244**, **251**, **287**)

La sentenza n. **143** ha chiarito che il contrasto della norma impugnata con gli artt. 3 e 81 Cost. e la legge costituzionale n. 1 del 2012 “è denunciato, e motivato, in ragione della compromissione, che ne deriverebbe agli enti territoriali, della loro autonomia finanziaria, per il profilo della spesa”. Per la sentenza n. **155**, “il modo in cui la ricorrente ha argomentato la ridondanza dei vizi lamentati sulle sue competenze statutarie può essere ritenuto sufficiente”. La sentenza n. **205** ha sottolineato come la

Regione abbia motivato il ricorso osservando che “la politica di tagli generalizzati alla spesa e alle risorse degli enti territoriali (...) impedisce a questi ultimi di svolgere le funzioni loro deferite: il che si riverbera, evidentemente, sulle garanzie che la Costituzione assicura a tali enti per l’esercizio delle rispettive funzioni”. Tale motivazione, “prospettando la compressione dell’autonomia degli enti di area vasta in tutti i settori di loro competenza, quale deriva chiaramente dalla riduzione della spesa corrente e dal passaggio delle corrispondenti risorse allo Stato”, è stata reputata “sufficiente ad argomentare la ridondanza dei vizi denunciati sulle competenze degli enti stessi”. Secondo la sentenza n. **244**, “la pretesa violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost., presenta profili di ridondanza sulla sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione. Infatti, non solo esistono competenze regionali suscettibili di essere indirettamente lese dal decreto-legge, ma la Regione le ha espressamente individuate ed ha anche adeguatamente motivato in ordine a tale ridondanza”. In relazione ad altre censure, la pronuncia ha riconosciuto alla Regione di avere “sufficientemente motivato la ridondanza della lamentata violazione sulla sfera delle proprie competenze”; e, “ancorché in modo sintetico”, di avere dedotto che il denunciato vizio “arrecherebbe un *vulnus* alle sue specifiche competenze in materia di produzione di energia e di tutela dell’ambiente”. La sentenza n. **251** ha osservato che sono “chiaramente individuati gli specifici ambiti di competenza regionale incisi dalla norma statale” e che “è soddisfatto l’onere di motivazione gravante sulla Regione”, mentre ulteriori censure extracompetenziali “sono meramente strumentali a quelle di invasione delle competenze legislative regionali residuali in materia di organizzazione amministrativa regionale e di quelle concorrenti in materia di tutela della salute”. Secondo la sentenza n. **287**, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 77 Cost. sono ammissibili perché “la ricorrente dà conto della ridondanza sulle sue attribuzioni della lamentata violazione di un parametro non riguardante la competenza regionale, con l’indicazione delle attribuzioni costituzionali della Regione in materia di aziende di credito a carattere regionale (...) potenzialmente lese”: ciò ha comportato la necessità di “verificare nel merito se, nell’esercizio delle attribuzioni corrispondenti all’invocata competenza concorrente, le regioni siano obbligate a conformarsi ad una disciplina legislativa asseritamente incostituzionale, per contrasto con parametri (...) estranei a tale riparto”.

La sentenza n. **43** ha reputato ammissibile, benché infondata, la dedotta violazione degli artt. 3 e 97 Cost. poiché “la ricorrente motiva adeguatamente la ridondanza sulla propria autonomia organizzativa e finanziaria della violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione”. La sentenza n. **64** ha considerato ammissibile, benché infondata, la denunciata violazione dei medesimi parametri, in quanto suscettibile di “tradursi (...) in una lesione dell’autonomia organizzativa” garantita alle Regioni dall’art. 117, quarto comma, Cost. Con particolare riferimento all’art. 3 Cost., la sentenza n. **65** ha giudicato sufficientemente argomentata la doglianza contro le misure imposte dalla legge statale (che hanno prodotto “una diretta ricaduta sull’autonomia regionale, che risulta limitata nella propria capacità organizzativa e finanziaria”), ritenendo “assolto l’onere della necessaria motivazione, non solo della specifica competenza regionale asseritamente offesa, ma anche delle ragioni della lesione lamentata”. Per la sentenza n. **110**, la questione relativa all’evocata lesione del principio di uguaglianza a causa del diverso trattamento riservato a fattispecie del tutto sovrapponibili supera il requisito della ridondanza ed è ammissibile. Infatti, anche se le ricorrenti “non riconnettono esplicitamente all’asserita violazione del principio di uguaglianza una lesione indiretta delle proprie attribuzioni costituzionali, limitandosi ad affiancare la censura ora in esame a quelle relative ai parametri di competenza”, la ridondanza della previsione su tali attribuzioni “è desumibile dal contesto dei ricorsi”. In ordine all’ipotizzata violazione dell’art. 3 Cost. e dei principi del legittimo affidamento e di proporzionalità, la sentenza n. **117**, pur dichiarando non fondata la questione, ha precisato che la ricorrente “ha indicato sufficienti argomenti a sostegno della ridondanza della lamentata violazione sulla sfera delle competenze regionali”. Infatti, la motivazione della ricorrente ha prospettato, “in termini sintetici, ma sufficientemente esplicativi”, la compromissione delle proprie attribuzioni, e specificamente della propria autonomia finanziaria (art. 119 Cost.), assolvendo “l’onere di necessaria indicazione, non solo della competenza regionale asseritamente offesa, ma anche delle ragioni della lesione lamentata” (in termini simili anche la sentenza n. **141**). La sentenza n. **202** ha ritenuto “ammissibili le censure fondate sugli artt. 3 e 97 Cost., poiché la ricorrente ha adeguatamente motivato per dimostrare la ridondanza di tali profili sull’autonomia organizzativa regionale e locale”.

b) Costituisce condizione per ottenere una pronuncia di merito della Corte la sussistenza di un interesse attuale all'impugnazione. Secondo la sentenza n. **68**, “nei giudizi di legittimità costituzionale proposti in via principale – che abbiano ad oggetto questioni relative a disposizioni contenute nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione – deve necessariamente sussistere, nella parte ricorrente, un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, per conseguire, attraverso il provvedimento richiesto, un'utilità diretta e immediata, in mancanza del quale interesse il ricorso risulta inammissibile; e poiché l'unico interesse che le Regioni sono legittimate a far valere è quello alla tutela del riparto delle competenze legislative delineato dalla Costituzione, esse hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti, direttamente e immediatamente, sulle prerogative costituzionalmente loro riconosciute”. La sentenza n. **251** non ha riscontrato “ostacoli all'esame nel merito delle censure promosse, per il sol fatto che esse sono contenute in una legge delega”. Infatti, “la legge di delegazione, in quanto atto avente forza di legge, non si sottrae, ai sensi dell'art. 134 Cost., al controllo di costituzionalità in via principale, di cui può divenire oggetto, quando sia possibile riscontrare una lesione dell'autonomia regionale (...). In tali casi, l'attenzione deve cadere non tanto sulla natura dell'atto impugnato, di per sé inequivocabilmente capace di integrare l'ordinamento giuridico con norme primarie, quanto piuttosto sulla ricorrenza dell'interesse regionale ad impugnarlo”. Nella specie, il carattere puntuale delle disposizioni oggetto delle censure è stato giudicato sufficiente a dimostrare l'attitudine lesiva delle medesime, ritenute dalla ricorrente invasive delle sfere di competenza legislativa regionale concorrente e residuale, indicate nel ricorso, con conseguente ammissibilità di quest'ultimo. La sentenza n. **252** ha sostenuto che nel giudizio costituzionale in via principale è “lamentato il solo riparto delle competenze legislative (...) poiché, in questo, le disposizioni legislative impugunate vanno valutate in se stesse, senza che assumano rilievo le modalità con le quali esse vengono (o non vengono) attuate sul piano amministrativo”. Per la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **262**, “il giudizio promosso in via principale, successivo e astratto, è condizionato solo alla pubblicazione della legge che si presume illegittima. Sicché è la mera pubblicazione di una legge regionale potenzialmente lesiva della ripartizione di competenze che giustifica l'impugnativa della legge (...), a prescindere dagli effetti che questa abbia o non abbia prodotto”.

La sentenza n. **151** ha ribadito che “le Regioni sono legittimate a denunciare l'illegittimità costituzionale di una legge statale anche per violazione delle attribuzioni proprie degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale”, dal momento che “la stretta connessione in particolare (...) in tema di finanza regionale tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consent(e) di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali”. Anche la sentenza n. **205** ha sostenuto che “le regioni sono legittimate a denunciare la lesione delle prerogative costituzionali degli enti locali”.

Sono votate ad una pronuncia di inammissibilità questioni affette da carenza, anche sopravvenuta, di interesse (sentenze nn. **68** e **141**) ovvero relative a norme prive di autonoma forza precettiva (sentenza n. **63**).

La sentenza n. **63** ha escluso l'interesse della parte ricorrente ad impugnare una disposizione “meramente ricognitiva, priva di autonoma forza precettiva o (...) di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi”. In particolare, come reso evidente dal suo “chiaro tenore testuale”, la censurata disposizione “non modifica in alcun modo il procedimento di approvazione del piano” delle attrezzature religiose, “né incide sulla disciplina dei *referendum* comunali, limitandosi (...) a rinviare a quanto già previsto dalla rilevante normativa locale e nazionale”. La sentenza n. **68** ha motivato la palese insussistenza di un “concreto e attuale interesse a ricorrere” della Regione Veneto con l'adozione, contestuale alla disposizione statale impugnata, di una clausola di salvaguardia delle attribuzioni regionali. La sentenza n. **141** ha sostenuto che il “mutamento del quadro normativo sopravvenuto alla proposizione del ricorso (...) produce effetti proprio sulla disposizione impugnata, elidendo l'asserita lesione del principio di leale collaborazione”, sicché, limitatamente a tale aspetto dell'impugnativa, è stata dichiarata la “sopravvenuta carenza di interesse a coltivare il ricorso”.

In alcuni casi sono state rigettate eccezioni di inammissibilità per difetto di interesse

all'impugnazione (sentenze nn. **231** e **262**) e per carenza di attualità della censura (sentenza n. **189**).

La sentenza n. **262** – dopo aver reputato non pertinente la giurisprudenza costituzionale sul “potere di trasferire o estendere il giudizio di legittimità a disposizioni modificative di quelle impugnate con ricorso in via principale” – ha riscontrato l'interesse a ricorrere del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale “ha ritenuto di promuovere un ulteriore giudizio”, avendo ravvisato nella legge regionale modificativa di quella precedentemente impugnata “autonome e reiterate violazioni delle proprie competenze”.

La sentenza n. **65** ha precisato che permane l'interesse a ottenere una pronuncia anche laddove il resistente non abbia esercitato, per sua scelta, i poteri assegnati dalla disposizione impugnata “poiché dall'eventuale dichiarazione d'illegittimità costituzionale potrebbe derivare la reintegrazione dell'ordine costituzionale delle competenze asseritamente violato”.

La sentenza n. **252**, nel rigettare un'eccezione di improcedibilità per intervenuta abrogazione implicita del parametro interposto, ha puntualizzato che “l'eventuale abrogazione del parametro interposto potrebbe semmai determinare una pronuncia di inammissibilità per sopravvenuta carenza di interesse alla decisione”. Peraltro, la legge n. 56 del 2014 non si applica alle Regioni ad autonomia speciale e non ha abrogato espressamente le disposizioni evocate a parametro interposto, bensì ha individuato le funzioni fondamentali delle Province delle Regioni ordinarie. Pertanto, la valutazione circa la vigenza delle disposizioni evocate “pone problemi interpretativi che riguardano il merito, e non l'ammissibilità, delle questioni”.

Per costante giurisprudenza della Corte, nel processo in via principale non trova applicazione l'istituto dell'acquiescenza. La sentenza n. **28** ha sostenuto che “la conclusione di un accordo (che ha natura squisitamente politica), seppur contenente una clausola che obbliga la Regione a rinunciare ai ricorsi pendenti, non si riflette sull'ammissibilità ovvero sulla procedibilità di questi ultimi”, con la conseguenza che “l'impugnativa proposta dalla Provincia autonoma deve essere affrontata e risolta nel merito, in quanto appunto processualmente non rinunciata *in parte qua*”. La sentenza n. **39** ha precisato che “la mancata impugnazione di una disposizione poi riprodotta, in forma analoga o addirittura identica, da una legge successiva non può di per sé essere motivo di inammissibilità della questione”. Per la sentenza n. **141**, “concludere un accordo imposto da una norma di legge mentre la si impugna non comporta alcuna acquiescenza nel giudizio in via principale”. La sentenza n. **231** ha negato rilievo alla “mancata impugnazione a suo tempo, da parte dello Stato, della disposizione originaria” poiché “la disposizione censurata – che peraltro presenta un contenuto di novità rispetto alla disposizione modificata (...) – ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato”. Pertanto, l'omessa impugnazione di “precedenti norme regionali, analoghe a quelle oggetto di ricorso”, non ha un effetto preclusivo, in quanto “l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale”.

Particolarmente interessante è la motivazione con cui la sentenza n. **101** ha disatteso un'eccezione regionale di inammissibilità per omessa proposizione da parte dello Stato di analoga questione nei confronti di altra Regione: “un'eventuale omissione di tal genere (...) non fa sorgere certamente alcuna aspettativa di analogo trattamento a favore della ricorrente”. Tuttavia, i Giudici hanno puntualizzato che, sebbene “il ricorso in via di azione sia connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente – a differenza dei giudizi incidentali – la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti, l'esercizio dell'impulso giurisdizionale al controllo di legittimità delle leggi finanziarie regionali non può non essere improntato alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza dei comportamenti di fronte ad analoghe patologiche circostanze caratterizzanti i bilanci degli enti”.

La clausola di salvaguardia prevista espressamente a favore delle autonomie speciali non ne limita l'interesse a ricorrere poiché, se tali clausole “sono idonee a escludere l'efficacia della norma censurata” nei loro confronti, esse non operano quando entrino “in contraddizione con quanto affermato” nella disposizione con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (sentenza. n. **51**).

c) La persistenza dell'interesse al ricorso ed alla decisione può essere condizionata da vicende che riguardano le disposizioni oggetto del giudizio o, più in generale, il quadro normativo di riferimento.

La modifica o l'abrogazione della disposizione impugnata, in data successiva al ricorso ed in senso satisfattivo dell'interesse del ricorrente, conduce alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere soltanto quando la disposizione modificata o abrogata non abbia avuto *medio tempore* attuazione (sentenze nn. **39, 101, 142, 147, 155, 185, 199, 242, 253, 277**). Ove non ricorra quest'ultima circostanza, è generalmente constatata la persistenza dell'interesse alla pronuncia di merito (sentenze nn. **21, 65, 185, 199, 257, 263, 288**).

In termini generali, la sentenza n. **39** ha richiamato le condizioni richieste dalla giurisprudenza costituzionale per ravvisare la cessazione della materia del contendere, ribadendo la duplice esigenza che “la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate possa ritenersi satisfattiva della pretesa avanzata con il ricorso” e che “le norme abrogate o modificate non abbiano ricevuto, *medio tempore*, applicazione” (in senso analogo le sentenze nn. **147, 185, 253, 263**). Le sentenze nn. **142** e **155** hanno precisato che, se le ricorrenti intendono ottenere una pronuncia di merito nei confronti di una norma impugnata e successivamente abrogata o modificata, incorrono nell'onere di indicare, “se fossero esistiti, i casi nei quali la norma aveva trovato applicazione”. Al contrario, “il non averlo fatto, in presenza di una condizione negativa, quale è la mancata applicazione della norma impugnata (...) e in difetto di elementi probatori in senso contrario, non può non implicare una pronuncia di cessazione della materia del contendere”.

La sentenza n. **39** ha dichiarato cessata la materia del contendere in quanto lo *ius superveniens*, “incidendo specificamente sulle disposizioni oggetto della questione di legittimità costituzionale, deve ritenersi satisfattivo delle ragioni del ricorrente”, considerato che “il contenuto delle disposizioni censurate e ora abrogate non era di automatica applicazione” e che “il tempo in cui le disposizioni censurate avrebbero potuto aver *medio tempore* applicazione è fortemente limitato”. La sentenza n. **147** ha evidenziato che la modifica della norma denunciata in senso satisfattivo delle pretese della ricorrente è intervenuta in un lasso temporale decisamente ridotto. La sentenza n. **277** ha rilevato che lo *ius superveniens* “è intervenuto con modifiche e abrogazioni (...) satisfattive delle ragioni di censura formulate con il ricorso” e che la “mancata applicazione *medio tempore* delle disposizioni regionali censurate (...) si desume” dal “lasso temporale sufficientemente contenuto” tra l'entrata in vigore della legge impugnata e quella della novella.

In riferimento ad una modifica legislativa regionale satisfattiva delle pretese statali, la sentenza n. **185** ha osservato che, nonostante la limitatezza del lasso temporale di vigenza delle disposizioni impuginate, il relativo contenuto (che non richiede “ulteriori sviluppi normativi o organizzativi per poter essere implementate”) e la tipologia dei procedimenti amministrativi su cui esse incidono non consentono di escluderne l'intervenuta applicazione *medio tempore*. La sentenza n. **257** – pur rilevando che “le preoccupazioni espresse dal ricorrente in merito alla norma originaria hanno in gran parte trovato accoglimento, avendo il legislatore regionale molisano apportato modifiche proprio nella direzione indicata” – ha affermato che il tempo decorso tra la sua entrata in vigore e la sua sostituzione per effetto dello *ius superveniens* “non consente, in assenza di elementi di segno diverso, di ritenere priva di applicazione la disposizione censurata”. La sentenza n. **263** ha evidenziato che “il non breve lasso temporale di vigenza delle norme (oltre 9 mesi) e la loro fisiologica incidenza su tutte le procedure di gara bandite sull'intero territorio regionale (...), ovvero su tutte quelle sotto la soglia di rilevanza comunitaria (...), ne fanno presumere l'applicazione”; e che, sebbene “i tempi di adozione di un decreto a elevato contenuto tecnico possano, secondo l'*id quod plerumque accidit*, non essere brevissimi, in assenza di deduzioni dell'unica parte costituita in giudizio e in presenza di un lasso temporale comunque apprezzabile, non è (...) consentito presumere la mancata applicazione della norma”.

La citata sentenza n. **39** non ha pronunciato la cessazione della materia del contendere a fronte dell'intervenuta sostituzione delle disposizioni impuginate da parte del legislatore regionale che non aveva comunque soddisfatto le pretese avanzate dal ricorrente. La sentenza n. **124** ha rigettato un'eccezione erariale tesa ad ottenere la dichiarazione di cessata materia del contendere, rilevando che la sopravvenuta modifica della normativa regionale censurata “non ha carattere satisfattivo”.

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 (sentenze nn. **31, 43, 75, 101,**

189; ordinanze nn. **5, 6, 35, 42, 80, 119, 123, 170, 171, 197, 238, 255, 264, 289, 291, 292**). In generale, le ordinanze nn. **119, 123, 170, 171, 264** hanno rammentato che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative, “la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo”.

L'ordinanza n. **119** ha sottolineato che la ricorrente ha rinunciato al ricorso “in ragione di quanto convenuto nell'accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione autonoma Valle d'Aosta” in materia di finanza pubblica. L'ordinanza n. **255** ha osservato che la rinuncia al ricorso é derivata dalla duplice circostanza che “il mutamento normativo operato con la legge regionale n. 13 del 2015 è soddisfacente rispetto alle censure inizialmente poste e che (...) la documentazione depositata dalla Regione Lazio a sostegno della mancata attuazione della normativa regionale è sufficiente ad escludere che le norme regionali impugnate abbiano avuto attuazione *medio tempore*”. L'ordinanza n. **289** ha evidenziato che la rinuncia al ricorso è seguita all'abrogazione della disposizione impugnata.

Peraltro, “in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative (...), l'estinzione del processo” (ordinanza n. **27**; in termini analoghi le ordinanze nn. **137** e **235**). Alla rinuncia ed alla mancata costituzione della Regione convenuta è conseguita, altresì, l'estinzione parziale dei giudizi definiti dalla sentenza n. **183**.

L'ordinanza n. **235** ha rilevato che, nelle more del giudizio, l'art. 2 della legge siciliana n. 23 del 2015 ha abrogato la norma oggetto di censura, sicché sono “venute meno le ragioni per proseguire il giudizio di costituzionalità”.

6. La riunione e la separazione delle cause

I ricorsi definiti nel 2016 hanno visto **21** casi di riunione (sentenze nn. **1, 8, 31, 43, 65, 110, 141, 142, 155, 159, 199, 202, 205, 228, 244, 262, 284**; ordinanze nn. **5, 6, 42, 170**) e **39** di separazione (sentenze nn. **1, 3, 7, 21, 28, 31, 40, 43, 51, 64, 65, 67, 68, 69, 83, 110, 117, 127, 141, 142, 143, 144, 145, 151, 155, 159, 160, 176, 188, 202, 205, 211, 244, 272**; ordinanze nn. **5, 6, 86, 123, 168**).

La sentenza n. **228** ha congiuntamente deciso, previa riunione, un giudizio in via principale ed un giudizio in via incidentale aventi ad oggetto la medesima disposizione.

In alcune occasioni, la Corte ha separato le questioni proposte con il medesimo ricorso e le ha contestualmente riunite con quesiti omogenei sollevati in altri ricorsi (sentenze nn. **1, 31, 43, 65, 110, 141, 142, 155, 159, 202, 205, 244**; ordinanze nn. **5** e **6**). Tale tecnica è stata impiegata nel caso di una pluralità di ricorsi promossi avverso un medesimo atto normativo e caratterizzati dalla censura di disposizioni eterogenee. 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, benché sollevati in differenti impugnative.

Con riferimento ai ricorsi statali avverso leggi regionali o provinciali, la riunione è stata disposta per l'analogia delle questioni sollevate (sentenza n. **199**); perché i giudizi “hanno ad oggetto la medesima disposizione e pongono questioni in gran parte analoghe” (sentenza n. **228**); perché i ricorsi “vertono su contenuti normativi parzialmente coincidenti” e “avanzano censure omogenee” (sentenza n. **262**).

Per quanto concerne i ricorsi regionali o provinciali avverso leggi statali, si sono verificate riunioni di impugnative perché i ricorsi “hanno ad oggetto la medesima disposizione e formulano censure analoghe” (sentenza n. **1**); investono “in larga parte le medesime norme, censurate in riferimento a parametri parzialmente coincidenti” (ordinanza n. **5**) ovvero “riguardano, in larga misura, le medesime norme, censurate in riferimento a parametri, in buona parte, coincidenti” (ordinanza n. **42**) o “in larga misura coincidenti” (ordinanza n. **6**); perché “vertono sulle medesime disposizioni” (sentenze nn. **43** e **142**) e “pongono questioni analoghe” (sentenza n. **43**) o “vertono su disposizioni intimamente connesse ed avanzano censure strettamente collegate tra loro (sentenza n. **65**); per l'identità della disposizione denunciata (sentenza n. **159**; ordinanza n. **170**) e “la parziale coincidenza o sovrapposizione delle censure” (sentenza n. **8**); per la “parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte”

(sentenze nn. **31, 155, 244, 284**); perché i ricorsi “vertono sulle medesime disposizioni ed avanzano censure identiche o analoghe, e collegate tra loro” (sentenza n. **110**); “vertono su disposizioni parzialmente coincidenti ed avanzano censure in parte omogenee” (sentenza n. **141**); hanno “oggetto parzialmente comune, sia per le disposizioni impugnate che per le questioni sollevate” (sentenza n. **205**).

7. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Il processo 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 **50** pronunce che hanno definito ricorsi delle Regioni e delle Province autonome (sentenze nn. **1, 3, 7, 8, 21, 28, 29, 31, 40, 43, 51, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 83, 110, 117, 127, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 151, 155, 159, 160, 176, 188, 202, 205, 211, 244, 251, 284, 287**; ordinanze nn. **5, 6, 42, 86, 119, 123, 168, 170, 171, 264**), lo Stato risulta sempre costituito.

Con riguardo alle **54** pronunce che hanno deciso ricorsi statali (sentenze nn. **9, 37, 38, 39, 58, 63, 75, 101, 105, 107, 124, 131, 154, 156, 158, 161, 175, 178, 183, 184, 185, 189, 199, 210, 228, 231, 239, 242, 249, 252, 253, 257, 262, 263, 265, 266, 272, 273, 277, 279, 282, 288**; ordinanze nn. **27, 35, 80, 137, 197, 223, 235, 238, 255, 289, 291, 292**), le **13** ipotesi di mancata costituzione delle Regioni e delle Province autonome hanno riguardato giudizi che hanno avuto i seguenti esiti: estinzione del processo per rinuncia al ricorso in assenza di controparte costituita (ordinanze nn. **27, 137, 235**); illegittimità costituzionale, non fondatezza ed estinzione del processo (sentenza n. **183**); illegittimità costituzionale, non fondatezza e cessazione della materia del contendere (sentenza n. **185**); illegittimità costituzionale e cessazione della materia del contendere (sentenza n. **199**); illegittimità costituzionale (sentenze nn. **249, 263, 273, 279**); illegittimità costituzionale e non fondatezza (sentenza n. **257**); cessazione della materia del contendere (sentenza n. **277**); non fondatezza (sentenza n. **288**).

Con riferimento alle modalità di costituzione delle parti, la sentenza n. **64** ha precisato che la “generale illustrazione” delle ragioni del resistente non incide negativamente sull’ammissibilità della sua costituzione. L’art. 19, terzo comma, delle norme integrative, infatti, prevede che l’atto di costituzione della parte resistente contenga “le conclusioni e l’illustrazione delle stesse”; il suo scopo dunque è quello di “stimolare l’apporto argomentativo delle parti, senza che siano prefigurabili conseguenze sanzionatorie nel caso di mancata illustrazione delle conclusioni formulate”. Per la sentenza n. **65**, una costituzione in giudizio cosiddetta “di mero stile” può minare l’efficacia difensiva della memoria, ma non rileva sul piano dell’ammissibilità, dal momento che quest’ultima “resta ancorata esclusivamente al rispetto del termine imposto per il deposito in cancelleria” dell’atto di costituzione; né la scarsità di argomentazioni “lede il diritto al contraddittorio della parte ricorrente, che, fino al ventesimo giorno libero prima dell’udienza, ben può presentare memorie illustrative”. Entrambe le decisioni hanno rigettato un’eccezione regionale di inammissibilità della costituzione in giudizio della controparte, che, pur indicando esattamente nell’epigrafe il ricorso e le disposizioni denunciate, avrebbe svolto deduzioni e argomenti non pertinenti all’oggetto dell’impugnazione.

Relativamente all’intervento di terzi diversi dalle parti, i Giudici hanno confermato il tradizionale insegnamento secondo cui il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d’azione, “si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili”, sicché “non è ammesso, nei giudizi di costituzionalità delle leggi promossi in via di azione, l’intervento di soggetti privi di potere legislativo” (sentenza n. **63**; in termini analoghi le sentenze nn. **110, 228, 242**). L’ordinanza del 20 settembre 2016 allegata alla sentenza n. **228** ha altresì sottolineato la non pertinenza della giurisprudenza costituzionale riguardante casi di intervento in giudizi in via principale di soggetti titolari di potestà legislativa, l’ammissibilità dell’intervento nei giudizi per conflitto di attribuzione di soggetti che sarebbero incisi dalla decisione senza possibilità di far valere le loro ragioni e l’ammissibilità dell’intervento nel giudizio in via incidentale di terzi titolari di un interesse qualificato.

La sentenza n. **63** ha dichiarato l’inammissibilità dell’intervento spiegato dall’Associazione VOX-Osservatorio italiano sui diritti. La sentenza n. **110** ha giudicato inammissibile l’intervento

dell'Associazione WWF Italia e dell'Associazione "Amici del Parco archeologico di Pantelleria". La sentenza n. **228** ha reputato inammissibili gli interventi di OMYA spa e di Società Guglielmo Vennai spa ed altre. La sentenza n. **242** ha motivato l'inammissibilità dell'intervento dell'Associazione "Historic Whells Club" anche con il tardivo deposito del relativo atto "oltre il termine stabilito dagli artt. 4 e 23 delle norme integrative".

8. Le decisioni della Corte

Le decisioni rese nel 2016 sono costituite da **82** sentenze e **22** ordinanze.

La sentenza n. **228** ha congiuntamente deciso, previa riunione, un giudizio in via principale ed un giudizio in via incidentale aventi ad oggetto la medesima disposizione.

8.1. Le decisioni interlocutorie

E' stata pronunciata **1** ordinanza letta in udienza (nel giudizio definito con la sentenza n. **228**), concernente l'inammissibilità dell'intervento in giudizio di soggetti non rientranti nel novero dei titolari di potestà legislativa.

Nel 2016 **3** decisioni (sentenze nn. **141, 145, 155**) hanno attestato che la parte ricorrente ha presentato istanza di sospensione dell'atto impugnato. La sentenza n. **141** ha statuito che l'istanza di sospensione "rimane assorbita dalla decisione di inammissibilità e di non fondatezza nel merito delle censure proposte". Allo stesso modo, la sentenza n. **145** ha dichiarato assorbita l'istanza in oggetto dalla pronuncia di inammissibilità ed altrettanto ha disposto la sentenza n. **155** pronunciando la cessazione della materia del contendere.

8.2. Le decisioni processuali

Le decisioni processuali comprendono dichiarazioni di estinzione del processo, di cessazione della materia del contendere e di inammissibilità.

A] Le pronunce che contengono un dispositivo di estinzione a seguito di rinuncia al ricorso, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative, sono state **25** (sentenze nn. **31 – 2 dispositivi –, 43, 75, 101, 183 – 2 dispositivi –, 189**; ordinanze nn. **5, 6, 27, 35, 42, 80, 119, 123, 137, 170, 171, 197, 235, 238, 255, 264, 289, 291, 292**), per un totale di **27** dispositivi. L'estinzione solo parziale del giudizio è stata dichiarata con sentenza (sentenze nn. **31 – 2 dispositivi –, 43, 75, 101, 183 – 2 dispositivi –, 189**); quando ha, invece, riguardato l'intero processo, l'estinzione è stata dichiarata con ordinanza (ordinanze nn. **5, 6, 27, 35, 42, 80, 119, 123, 137, 170, 171, 197, 235, 238, 255, 264, 289, 291, 292**).

In prevalenza l'estinzione ha fatto seguito alla formale accettazione, ad opera dell'ente resistente costituitosi in giudizio, della rinuncia al ricorso da parte del ricorrente (sentenze nn. **31, 43, 75, 101, 189**; ordinanze nn. **5, 6, 35, 42, 80, 119, 123, 170, 171, 197, 238, 255, 264, 289, 291, 292**).

Nei giudizi definiti con la sentenza n. **183** e con le ordinanze nn. **27, 137, 235** la rinuncia al ricorso, in mancanza di costituzione della parte convenuta, ha ugualmente comportato l'estinzione, anche solo parziale, del processo.

B] Si sono avute **10** pronunce contenenti dispositivi di cessazione della materia del contendere (sentenze nn. **39, 101, 142, 147, 155, 185, 199, 242, 253, 277**), per un totale di **10** dispositivi. Tali decisioni sono derivate – come più dettagliatamente riferito *supra*, par. 5 – dall'intervenuta abrogazione, sostituzione o modificazione delle disposizioni impugnate, *medio tempore* rimaste inattuata.

Nella sentenza n. **155**, benché non ve ne sia traccia nel dispositivo, è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere in riferimento ad un'altra delle censure ivi esaminate.

C] Le pronunce contenenti dispositivi di inammissibilità sono state **35** (sentenze nn. **1 – 2 dispositivi –, 3 – 2 dispositivi –, 29, 40 – 2 dispositivi –, 43, 58, 63 – 2 dispositivi –, 64, 65, 68, 69 –**

3 dispositivi –, **83**, **110** – **2** dispositivi –, **117**, **127**, **131** – **2** dispositivi –, **141** – **3** dispositivi –, **145**, **147**, **151** – **2** dispositivi –, **155**, **156** – **2** dispositivi –, **159** – **2** dispositivi –, **176**, **188**, **202** – **3** dispositivi –, **205**, **231**, **239** – **2** dispositivi –, **244** – **2** dispositivi –, **251**, **265**, **282** – **2** dispositivi –, **284**, **287** – **2** dispositivi –), per un totale di **54** dispositivi.

L'inammissibilità è stata dichiarata per difetti riscontrati in ordine alla motivazione delle censure, delle questioni o del ricorso (sentenze nn. **3**, **40**, **43**, **58**, **63**, **64**, **65**, **69**, **83**, **117**, **127**, **131**, **141**, **151**, **155**, **156**, **188**, **202**, **205**, **231**, **239**, **244**, **251**, **265**, **282**, **284**, **287**), all'individuazione delle disposizioni impugnate (sentenze n. **3**, **65**, **131**) e del parametro (sentenza n. **58**), anche interposto (sentenze nn. **239** e **265**); per l'inconferenza (sentenze nn. **63**, **69**, **83**, **202**) e la non pertinenza (sentenza n. **43**) degli evocati parametri; per l'attuale (sentenze nn. **63** e **68**) o sopravvenuto (sentenza n. **141**) difetto di interesse del ricorrente; per palese e grave erroneità del presupposto interpretativo (sentenza n. **69**); per il difetto di ridondanza dell'asserita violazione di parametri extracompetenziali su attribuzioni costituzionalmente garantite delle Regioni (sentenze nn. **68** e **145**) o per difetto di motivazione dell'asserita ridondanza (sentenze nn. **29**, **65**, **83**, **141**, **147**, **159**, **176**, **244**, **251**, **287**); per tardivo deposito in giudizio della delibera di Giunta di ratifica del decreto di impugnazione adottato dal Presidente della Regione (sentenza n. **110**); per l'assenza della necessaria piena corrispondenza tra i ricorsi e le delibere autorizzative del Governo (sentenze nn. **131**, **239**, **265**), delle Giunte provinciali (sentenza n. **1**) e regionali (sentenza n. **110**); per la tardività della prospettazione della censura (sentenza n. **145**).

La sentenza n. **38** ha giudicato inammissibili, peraltro solo in motivazione, le censure di violazione di alcuni degli evocati parametri, in quanto affette da genericità e difetto di adeguato supporto argomentativo. La sentenza n. **65**, pur senza recarne traccia nel dispositivo, ha ritenuto inammissibile una censura formulata in una memoria depositata oltre il termine perentorio assegnato per impugnare in via principale le leggi. La sentenza n. **249** ha rilevato, nella sola parte motiva, la carenza di argomentazione in ordine a talune delle censure ivi esaminate. La sentenza n. **273** ha preliminarmente valutato, in motivazione, come inammissibili talune censure statali supportate da un inadeguato impianto argomentativo.

D) Si sono registrate **5** pronunce contenenti un dispositivo di manifesta inammissibilità (sentenze nn. **37** e **63**; ordinanze nn. **86**, **168**, **223**), per un totale di **5** dispositivi.

La sentenza n. **37** ha evidenziato la carenza di motivazione di una delle questioni ivi esaminate. La sentenza n. **63** ha rilevato l'inconferenza del parametro ed il difetto di sufficiente ed adeguata motivazione sul punto. L'ordinanza n. **86** ha sanzionato l'insufficienza del percorso logico argomentativo e la grave carenza nella ricostruzione del quadro normativo. L'ordinanza n. **168** ha imputato alla ricorrente di non aver formulato, con l'atto introduttivo del giudizio, alcuna specifica censura e di avere tardivamente, solo con successive memorie, motivato l'impugnativa. L'ordinanza n. **223** ha sanzionato il mancato rispetto, da parte del ricorrente, del termine perentorio di dieci giorni dalla notificazione prescritto, a pena di decadenza, per il deposito del ricorso.

8.3. Le decisioni di rigetto

A) Le decisioni che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **53** (sentenze nn. **1** – **2** dispositivi –, **3**, **8** – **2** dispositivi –, **9** – **2** dispositivi –, **29**, **39**, **40** – **3** dispositivi –, **43** – **2** dispositivi –, **63** – **2** dispositivi –, **64**, **65** – **2** dispositivi –, **67**, **69** – **2** dispositivi –, **75**, **83** – **3** dispositivi –, **101**, **105**, **107**, **110** – **2** dispositivi –, **117**, **127**, **141** – **3** dispositivi –, **142** – **2** dispositivi –, **143**, **144**, **151**, **154**, **155** – **3** dispositivi –, **156**, **158**, **159**, **160**, **161**, **175**, **176**, **183**, **184**, **185**, **188**, **189** – **2** dispositivi –, **202**, **205** – **5** dispositivi –, **231**, **239**, **242**, **244** – **9** dispositivi –, **251**, **252**, **257**, **282** – **2** dispositivi –, **284** – **12** dispositivi –, **287** – **3** dispositivi –, **288**), per un totale di **97** dispositivi.

Nella maggior parte dei casi la decisione di non fondatezza è derivata dalla non riscontrata lesione dei parametri invocati (sentenze nn. **1**, **3**, **8**, **9**, **29**, **39**, **40**, **43**, **63**, **64**, **65**, **67**, **69**, **75**, **83**, **101**, **105**, **110**, **127**, **141**, **142**, **143**, **144**, **151**, **154**, **155**, **158**, **159**, **160**, **161**, **175**, **176**, **184**, **185**, **188**, **202**, **205**, **231**, **239**, **244**, **251**, **252**, **282**, **284**, **287**, **288**).

La ritenuta ragionevolezza della censurata disciplina legislativa ha determinato o concorso a

determinare gli esiti di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **8, 43, 64, 65, 141, 142, 159, 160, 161, 176, 202, 205, 244, 287**.

Il mancato assolvimento dell'onere della prova gravante sul ricorrente, specialmente nei casi di asserita impossibilità di svolgere le proprie funzioni, anche a seguito della riduzione delle risorse disponibili, ha concorso a determinare le dichiarazioni di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **65, 107, 127, 151, 159, 176, 205**. Per la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **205**, “qualora venga lamentata – in via principale o incidentale – la violazione dell’art. 119, quarto comma, Cost. per impossibilità di esercizio delle funzioni degli enti territoriali”, deve essere “fornita la prova di tale impossibilità, cioè del fatto che la norma legislativa contestata produce uno squilibrio finanziario eccessivo a danno degli enti”.

Ulteriori cause di rigetto delle questioni sono state individuate nella denuncia di conseguenze pregiudizievoli di mero fatto (sentenza n. **65**), nell’inconferenza di uno degli evocati parametri (sentenze nn. **43, 156, 205**) e nell’erronea individuazione della norma interposta (sentenza n. **107**).

Peraltro, anche nell’ambito del giudizio in via principale si può rilevare l’impiego di variegati strumenti ermeneutici. Le sentenze nn. **39, 63, 83, 117, 175, 183, 189, 205, 257, 284** 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. In particolare, la sentenza n. **83** si è espressamente richiamata al “criterio sistematico di interpretazione” e al “dovere di interpretazione conforme a Costituzione”.

Sono, inoltre, frequenti le sentenze di rigetto che, pur non recando traccia nel dispositivo, possono dirsi, nella sostanza, interpretative in quanto offrono la corretta interpretazione della disposizione impugnata (sentenze nn. **9, 65, 110, 117, 184, 244, 282**), riconoscono un erroneo presupposto interpretativo (sentenze nn. **69, 110, 141, 144, 156, 159, 188, 242, 244, 284**) ovvero l’erroneità dell’argomentazione del ricorrente (sentenza n. **8**)

B] Non sono state adottate decisioni recanti un dispositivo di manifesta infondatezza.

8.4. Le decisioni di accoglimento

Le pronunce che recano almeno un dispositivo di illegittimità costituzionale sono state **41** sentenze nn. **7 – 3 dispositivi – , 21 – 2 dispositivi – , 28, 31, 37, 38, 43 – 2 dispositivi – , 51, 63 – 2 dispositivi – , 64, 66, 101, 124, 131, 154 – 2 dispositivi – , 175 – 2 dispositivi – , 178, 183 – 3 dispositivi – , 184 – 2 dispositivi – , 185 – 4 dispositivi – , 188, 189, 199 – 3 dispositivi – , 210, 211, 228, 231 – 5 dispositivi – , 239, 242, 249, 251 – 4 dispositivi – , 257 – 3 dispositivi – , 262, 263 – 2 dispositivi – , 265, 266, 272, 273, 279 – 2 dispositivi – , 282 – 4 dispositivi – , 284 – 2 dispositivi –**), per un totale di **71** dispositivi.

A] Dichiarazioni di illegittimità costituzionale di intere disposizioni di legge sono contenute in **25** pronunce (sentenze nn. **37, 38, 63 – 2 dispositivi – , 101, 124, 131, 183 – 2 dispositivi – , 184, 185, 199 – 2 dispositivi – , 210, 231 – 4 dispositivi – , 239, 242, 249, 257 – 3 dispositivi – , 262, 263 – 2 dispositivi – , 265, 266, 272, 273, 279, 282 – 4 dispositivi – , 284**), per un totale di **37** dispositivi.

Generalmente, queste declaratorie hanno investito uno o più articoli o commi o lettere; **1** solo caso (sentenza n. **262**) ha, invece, riguardato integralmente due atti legislativi regionali.

Le sentenze nn. **131** e **249**, pur recando nel dispositivo, rispettivamente, la formula “nella parte in cui ha inserito” e “nella parte in cui introduce”, contengono in sostanza una declaratoria di illegittimità *tout court*, poiché non residuano contenuti normativi nelle disposizioni dichiarate incostituzionali.

Uno dei capi di accoglimento della sentenza n. **63** reca, accanto alla caducazione integrale di un comma, anche la declaratoria di parziale illegittimità di altro comma della censurata disposizione regionale.

2 capi di dispositivo della sentenza n. **231** recano altresì una declaratoria di parziale illegittimità di disposizioni regionali, limitatamente al “trattino” ivi indicato.

B] Si sono registrate **6** decisioni contenenti un dispositivo di natura additiva (sentenze nn. **7 – 3**

dispositivi –, **21 – 2 dispositivi –**, **64, 184, 185, 284**), per un totale di **9** dispositivi. Con simili pronunce, la Corte aggiunge significati normativi alla disposizione impugnata, che viene dichiarata illegittima “nella parte in cui non prevede” (sentenze nn. **7 – 3 dispositivi –**, **21 – 2 dispositivi –**, **64, 184, 284**) un determinato contenuto ovvero le parole specificamente indicate nel dispositivo (sentenza n. **185**).

C] Le pronunce che contengono dispositivi di tipo ablatorio sono state **16** (sentenze nn. **28, 31, 43, 51, 63, 66, 154 – 2 dispositivi –**, **175 – 2 dispositivi –**, **178, 183, 185, 188, 189, 199, 228, 231**), per un totale di **18** dispositivi. Tali decisioni erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata incostituzionale “nella parte in cui prevede” (sentenza n. **183**) o “stabilisce” (sentenza n. **154**) un certo contenuto, “nella parte in cui modifica” un articolo di legge (sentenza n. **178**), “nella parte in cui introduce” un comma (sentenza n. **199**), “nella parte in cui si applica” ad una Regione speciale (sentenze nn. **31, 66, 188**), alle Regioni (sentenza n. **43**) o alle Province autonome (sentenza n. **28**), “nella parte in cui annovera” talune categorie soggettive tra i titolari di un diritto (sentenza n. **175**), “nella parte in cui accorda” un beneficio (sentenza n. **175**), “nella parte in cui parifica” certe fattispecie (sentenza n. **175**), “per la parte in cui qualifica” la natura giuridica di certi beni (sentenza n. **228**), “limitatamente alle parole” specificamente indicate nel dispositivo (sentenze nn. **51, 63, 154, 185, 189**), “limitatamente” a talune “lettere” di un comma inserito dalla disposizione impugnata (sentenza n. **63**) ovvero limitatamente al “trattino” ivi indicato (sentenza n. **231**).

Nell'accogliere una questione promossa dalla Provincia autonoma di Bolzano, la sentenza n. **28** ha esteso l'efficacia della dichiarazione di incostituzionalità anche alla Provincia di Trento rimasta inerte, “tenuto conto dell'identità di contenuto della normativa statutaria violata”.

Nella sentenza n. **63** il dispositivo di parziale ablazione contiene anche la declaratoria di incostituzionalità di un intero comma della censurata disposizione.

La sentenza n. **188** ha impiegato la formula “con gli effetti di cui in motivazione”, rinviando alle precisazioni ivi riportate “circa gli effetti” prodotti dalle dichiarate illegittimità sul contestato meccanismo legislativo.

D] Le decisioni che contengono un dispositivo di natura sostitutiva sono state **3** (sentenze nn. **43, 211, 251 – 4 dispositivi –**), per un totale di **6** dispositivi. Tali pronunce sostituiscono un contenuto normativo incostituzionale con altro conforme a Costituzione, dichiarando la disposizione impugnata illegittima “nella parte in cui prevede” un certo contenuto “anziché” un altro costituzionalmente imposto (sentenze nn. **211** e **251**). La sentenza n. **43** ha sanzionato una disposizione “nella parte in cui si applica” a partire da un certo anno “anziché” nel diverso periodo ivi indicato.

La sentenza n. **251** ha puntualizzato che le pronunce di illegittimità costituzionale ivi contenute “sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative”; pertanto, nel caso di impugnazione di tali disposizioni, “si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione”.

E] I dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale, adottati ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono stati **2** (sentenze nn. **185** e **279**).

La sentenza n. **185** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale in via consequenziale di una norma ritenuta “avvinta da un inscindibile legame funzionale con quella impugnata”. “In considerazione della inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale”, la sentenza n. **279** ha esteso in via consequenziale la dichiarazione di illegittimità costituzionale all'intera legge di bilancio molisana “nei sensi di cui in motivazione”.

9. La correzione degli errori materiali

Nel 2016 é stata adottata **1** ordinanza di correzione di errori materiali contenuti in precedenti

pronunce rese in sede di giudizio principale. L'ordinanza n. **150** ha disposto la correzione dell'errore materiale presente nel dispositivo della sentenza n. 63 del 2016.

Capitolo III

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

1. Premessa

Nel 2016 la Corte ha reso **15** pronunce in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e Province autonome (sentenze nn. **77, 103, 104, 190, 260, 270**; ordinanze nn. **48, 60, 61, 62, 71, 98, 138 – 2 conflitti, 218, 221**).

2. I soggetti del conflitto

Dei **16** conflitti decisi nel 2016, **10** sono stati promossi contro lo Stato da Regioni (sentenze nn. **103, 104, 260**; ordinanze nn. **61, 71, 77, 98, 138, 218, 221**), **5** dalla Provincia autonoma di Bolzano (sentenze nn. **190, 270**; ordinanze nn. **60, 62, 138**).

In particolare hanno proposto ricorso le seguenti Regioni ad autonomia speciale: Valle d'Aosta (ordinanze nn. 61, 138), Sardegna (ordinanze nn. 71 e 98), Regione siciliana (ordinanze nn. 77, 218, 221); le sentenze nn. 104 e 260 hanno, invece, deciso un conflitto promosso da una Regione ordinaria (Veneto).

In un solo caso lo Stato ha presentato ricorso nei confronti di una Regione ad autonomia speciale (ordinanza n. 48).

La sentenza n. **104** - nel risolvere un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato in relazione a una delibera della sezione regionale di controllo della Corte dei conti con cui è stata dichiarata l'irregolarità dei rendiconti presentati dai gruppi consiliari regionali per l'esercizio finanziario 2013 – ha ritenuto non fondata una eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri per difetto di legittimazione attiva del Presidente della Regione, basata sull'assunto che il controllo esterno della Corte dei conti, essendo svolto nell'interesse della ricorrente, non potrebbe ledere le sue competenze costituzionali. La Corte ha ricordato che "i gruppi consiliari sono stati qualificati come organi del Consiglio regionale (sentenza n. 39 del 2014)" e che "la lamentata lesione delle prerogative dei gruppi si risolve dunque in una compressione delle competenze proprie dei consigli regionali e quindi delle Regioni ricorrenti, pertanto legittimate alla proposizione del conflitto" (sentenze n. 107 del 2015, n. 130 del 2014, n. 252 del 2013, n. 195 del 2007 e n. 163 del 1997). Ha, inoltre, sottolineato che la legittimazione a sollevare il conflitto di attribuzione spetta per la Regione esclusivamente al Presidente della Giunta regionale, previa delibera di quest'ultima, in base a quanto stabilito dall'art. 39, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

3. Il ricorso e la costituzione in giudizio delle parti

Ai sensi dell'art. 39, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il ricorso per regolamento di competenza deve indicare come sorge il conflitto di attribuzione e specificare l'atto dal quale sarebbe stata invasa la sfera di competenza, nonché le disposizioni della Costituzione e delle leggi costituzionali che si ritengono violate.

Nella sentenza n. **104** non è stata accolta un'eccezione statale di inammissibilità per asserita genericità e contraddittorietà del ricorso. In realtà, per la Corte, la Regione ricorrente ha indicato «con sufficiente chiarezza quali sarebbero, a suo avviso, le spese oggetto» del denunciato controllo della Corte dei conti: «si tratta, in particolare, delle spese di personale, di consulenza e incarichi, per attività promozionale e convegni, di cancelleria e per pubblicazioni». In termini analoghi si è espressa anche la successiva sentenza n. **260**.

4. *L'interesse al ricorso*

Nella sentenza n. **260** è stato precisato che la parziale caducazione della deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 22 aprile 2015, n. 227 - con cui è stata dichiarata l'irregolarità dei rendiconti presentati dai gruppi consiliari regionali per l'esercizio finanziario 2014 - non ha determinato la cessazione della materia del contendere per sopravvenuta carenza di interesse. Secondo la Corte, «permane (...) l'interesse ad accertare la natura del controllo svolto dalla sezione regionale e le possibili ricadute sull'autonomia costituzionale della Regione, allo scopo di porre fine "ad una situazione di incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni" (sentenza n. 9 del 2013)». Infatti, l'ipotesi della «cessazione della materia del contendere, "a differenza della rinuncia al processo, importa da parte dell'organo giudicante un'indagine circa il merito della contestazione" (sentenza n. 3 del 1962). In considerazione della natura del giudizio per conflitto, l'annullamento parziale operato dalla sentenza delle sezioni riunite, pur ridimensionando gli effetti dell'atto gravato, lascia inalterato l'oggetto del contendere che permea di sé l'intero ricorso (independentemente dalla riferibilità della sentenza a tutti i gruppi), vale a dire la verifica circa la spettanza del potere».

5. *Il tono costituzionale del conflitto*

La sentenza n. **77** non ha accolto un'eccezione di difetto di tono costituzionale relativa al conflitto promosso dalla Regione siciliana nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri. In tale occasione, infatti, la Corte ha ribadito che «la prospettazione della lesione delle competenze costituzionali della ricorrente [...] conferisce ai ricorsi, di per sé, il necessario tono costituzionale (sentenze n. 263 e n. 137 del 2014, n. 380 del 2007 e ordinanza n. 27 del 2006) (sentenza n. 235 del 2015), il quale deve essere riconosciuto sebbene il conflitto "abbia ad oggetto un atto che potrebbe risultare anche illegittimo per violazione della norma di legge alla quale avrebbe dovuto dare esecuzione" (sentenza n. 137 del 2014) ».

Anche la sentenza n. **104** ha affrontato varie eccezioni di inammissibilità per difetto di tono costituzionale del conflitto. Con riferimento ad una prima censura, l'eccezione non è stata accolta in quanto la Regione ricorrente ha contestato il controllo operato dalla Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali che, invece di essere meramente documentale ed esterno, è stato esercitato valutando l'inerenza delle spese all'attività istituzionale dei gruppi e sindacando il merito delle loro scelte discrezionali. La contestazione «dell'esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge», infatti, «integra un'ipotesi di lamentata carenza di potere in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente, e tanto basta a conferire tono costituzionale al conflitto (sentenze n. 235 del 2015, n. 263 e n. 137 del 2014, n. 380 del 2007)». È stata, invece, riconosciuta la mancanza del tono costituzionale con riferimento ad altre due censure riguardanti, la prima, l'erroneità del disconoscimento da parte della Corte dei conti della regolarità delle spese sostenute dalla Regione per incarichi defensionali davanti alla giurisdizione amministrativa e, la seconda, l'illegittimità del controllo in relazione alle spese effettuate dalla Regione stessa dal 1° gennaio al 16 febbraio 2013. In entrambi i casi, infatti, «oggetto delle doglianze non è l'invasione della sfera costituzionale della ricorrente ma la mera illegittimità della funzione esercitata, illegittimità da fare valere innanzi alla giurisdizione comune (sentenze n. 263 del 2014, n. 52 del 2013, n. 305 del 2011, n. 412 e n. 235 del 2008, n. 380 del 2007)».

Negli stessi termini si è espressa anche la successiva sentenza n. **260**.

6. *Gli atti impugnati*

I conflitti decisi nel 2016 hanno avuto a oggetto: la delibera della Giunta della Regione autonoma Sardegna n. 45/2 del 25 ottobre 2013, che ha approvato «in via preliminare, ai sensi dell'art. 11 della L.R. n. 4/2009, l'aggiornamento e revisione del Piano Paesaggistico Regionale – primo ambito omogeneo, approvato in via definitiva con la deliberazione della Giunta regionale n. 36/7 del 5 settembre 2006» (ordinanza n. **48**); i decreti del Ministro dell'economia e delle finanze 27 novembre 2012 e 23 settembre

2013 con i quali è stato stabilito – unilateralmente e a prescindere dal raggiungimento di qualsivoglia accordo – il riparto del contributo alla finanza pubblica, determinando il relativo accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali di ciascuna Regione a statuto speciale e Provincia autonoma (ordinanze nn. **60**, **61**, **62**); il decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 5 dicembre 2012 avente ad oggetto le modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all’Erario, ai sensi dell’art. 2, comma 4, del d.l. n. 74 del 2012 (ordinanza n. **71**); la nota del Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato del 5 dicembre 2012, n. 26757 e il decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 5 dicembre 2012 riguardante le modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all’Erario, ai sensi dell’art. 2, comma 4, del d.l. n. 74 del 2012 (sentenza n. **77**); il decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato 20 luglio 2012 riguardante le modalità di individuazione del maggior gettito da riservare all’Erario, ai sensi dell’art. 2, comma 36, del d.l. n. 138 del 2011 e dell’art. 48, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 (ordinanza n. **98**); la nota del Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni 23 luglio 2012, n. 0052547 (Accantonamento ex art. 13, comma 17, e art. 28, comma 3, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 e art. 35, comma 4, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 e art. 4, comma 11, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16) (sentenza n. **103**); la deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 11 aprile 2014, n. 269, con cui è stata dichiarata l’irregolarità dei rendiconti presentati dai gruppi consiliari regionali per l’esercizio finanziario 2013 nei limiti e per gli importi indicati nella deliberazione medesima (sentenza n. **104**); il decreto del Ministero dell’economia e delle finanze 17 giugno 2014 (Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall’articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell’accantonamento) (ordinanza n. **138**); il verbale del 23 febbraio 2015 del Comando Carabinieri per la tutela della salute – Nucleo antisofisticazioni e sanità (NAS) di Trento con cui, a seguito di accesso presso gli uffici dell’Assessorato alla sanità della Provincia autonoma di Bolzano, è stato richiesto di fornire i dati per gli anni 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014 dei soli totali delle spese sanitarie, concesse in regime di esenzione e distinte per prestazioni sanitarie e spedizione di farmaci, nonché copia dei provvedimenti adottati in materia dalla Giunta provinciale (sentenza n. **190**); il decreto del Ministero dell’economia e delle finanze del 23 settembre 2013 (Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall’articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell’accantonamento) (ordinanza n. **218**); il decreto del Ministero dell’economia e delle finanze del 30 settembre 2015 (Modalità di individuazione del maggior gettito da riservare all’erario ai sensi dell’articolo 1, comma 508, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per l’anno 2015) (ordinanza n. **221**); la deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 22 aprile 2015, n. 227, e di quelle presupposte ed eventualmente adottate *medio tempore*, con cui è stata dichiarata l’irregolarità dei rendiconti presentati dai gruppi consiliari regionali per l’esercizio finanziario 2014 (sentenza n. **260**); l’ordinanza del Ministro della salute 28 maggio 2015, recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica» (sentenza n. **270**).

La sentenza n. **104** non ha accolto un’eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dall’Avvocatura generale dello Stato per asserita natura meramente consequenziale dell’atto impugnato. Infatti, pur ribadendo che sono da dichiararsi inammissibili i «ricorsi per conflitto di attribuzione proposti contro atti meramente consequenziali (confermativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi, etc.) rispetto ad atti anteriori, non impugnati [...] (sentenza n. 207 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 144 del 2013 e n. 369 del 2010) (sentenza n. 130 del 2014)», nel caso di specie la Corte non ha riconosciuto natura meramente consequenziale alla delibera della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 11 aprile 2014, n. 269, con cui è stata dichiarata l’irregolarità dei rendiconti presentati dai gruppi consiliari regionali per l’esercizio finanziario 2013. Infatti, la sezione regionale di controllo ha concluso per l’irregolarità dei rendiconti solo a seguito della produzione della documentazione e dei chiarimenti richiesti con la precedente delibera 12 marzo 2014, n. 190.

Tale orientamento è stato confermato anche nella sentenza n. **260** relativamente al conflitto promosso

dalla Regione Veneto a seguito della deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 22 aprile 2015, n. 227.

7. I parametri del giudizio

In sede di conflitto la Corte è stata chiamata a giudicare della denunciata violazione: di norme degli statuti delle autonomie speciali e/o delle relative discipline attuative (sentenze nn. **77, 103, 190, 260, 270** e ordinanze nn. **48, 60, 61, 62, 71, 98, 138, 218, 221**); di parametri contenuti nel titolo V, Parte II della Costituzione (sentenze nn. **104, 260, 270** e ordinanze nn. **60, 61, 62, 71, 98, 138, 221**); di parametri extracompetenziali (sentenze nn. **104, 260** e con ordinanze nn. **60, 62, 71, 98, 138, 221**); del principio di leale collaborazione (sentenze nn. **77, 103, 104, 260** e ordinanze nn. **98, 138, 218, 221**).

8. La riunione dei giudizi

Nel 2016 in un solo caso la Corte ha riunito e deciso con un'unica pronuncia più conflitti (ordinanza n. **138**). La riunione è stata disposta in quanto i ricorsi avevano "ad oggetto il medesimo atto, censurato in riferimento a parametri in larga misura coincidenti".

9. Le decisioni della Corte

Delle **15** pronunce emesse in sede di giudizio per conflitto intersoggettivo, **6** sono state rese in forma di sentenza (sentenze nn. **77, 103, 104, 190, 260, 270**) e **9** in forma di ordinanza (ordinanze nn. **48, 60, 61, 62, 71, 98, 138, 218, 221**). In tutti i casi decisi con ordinanza è stata pronunciata l'estinzione del processo per intervenuta rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita. Nel caso deciso con la sentenza n. **77** il conflitto è stato dichiarato inammissibile in quanto gli atti oggetto di impugnazione sono meramente consequenziali a precedente disposizione, a suo tempo non impugnata dalla ricorrente (Regione siciliana). Il ricorso deciso con la sentenza n. **103** è stato solo parzialmente accolto e giudicato inammissibile per altri profili di censura. Nelle sentenze nn. **104, 260** e **270** il ricorso è stato parzialmente dichiarato inammissibile (nelle decisioni nn. **104** e **260** specificamente per mancanza del tono costituzionale di alcune censure) e respinto nel merito per il resto. È stato accolto il ricorso deciso con la sentenza n. **190**.

9.1. Le decisioni processuali

9.1.1. Le decisioni di improcedibilità

Non si sono registrate pronunce contenenti dichiarazioni di improcedibilità.

9.1.2. Le decisioni di inammissibilità

Ad una decisione di inammissibilità del conflitto si è giunti nelle sentenze nn. **77, 103, 104, 260** e **270** – **2 dispositivi**.

Con la sentenza n. **77** la Corte ha dichiarato l'inammissibilità del conflitto promosso dalla Regione siciliana nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri avverso la nota del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato del 5 dicembre 2012, n. 26757 e il decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 5 dicembre 2012 riguardante le modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario, ai sensi dell'art. 2, comma 4, del d.l. n. 74 del 2012. La decisione è stata motivata sulla base della natura meramente consequenziale degli atti impugnati rispetto al decreto-legge citato, a suo tempo non impugnato dalla Regione stessa.

La sentenza n. **103** ha dichiarato parzialmente inammissibile il ricorso presentato dalla Regione siciliana avverso la nota del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni 23 luglio 2012, n. 0052547 nella parte in cui attua gli artt. 13, comma 17, e 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 e l'art. 4, comma 11, del d.l. n. 16 del 2012. La Corte, dopo aver sottolineato che la nota menzionata costituisce atto meramente esecutivo delle vigenti disposizioni richiamate, ha motivato la decisione ricordando che con le sentenze nn. 155 e 82 del 2015 sono state dichiarate rispettivamente non fondate le questioni di legittimità sollevate con riferimento alle citate norme del d.l. n. 201 del 2011, con la conseguenza che «non può riconoscersi alcuna consistenza autonoma alle censure mosse [all'atto ministeriale il quale] non fa che dettare le modalità applicative» delle predette disposizioni legislative (sentenza n. 138 del 1999); quanto ai profili attuativi dell'art. 4, comma 11, del d.l. n. 16 del 2012 - che diversamente dalle altre norme, non è stata impugnata in via principale - la Corte ha ravvisato l'inammissibilità del ricorso in quanto proposto contro un atto consequenziale, di natura confermativa, riproduttiva, esplicativa ed esecutiva di atto anteriore non impugnato.

Una dichiarazione di inammissibilità parziale si è avuta anche nella sentenza n. **104** che ha deciso il ricorso promosso dalla Regione Veneto in relazione alla deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 11 aprile 2014, n. 269, con cui è stata dichiarata l'irregolarità dei rendiconti presentati dai gruppi consiliari regionali per l'esercizio finanziario 2013 nei limiti e per gli importi ivi indicati. Infatti, accogliendo un'eccezione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, le censure riguardanti l'erroneità del disconoscimento da parte della Corte dei conti della regolarità delle spese sostenute dalla Regione per incarichi defensionali davanti alla giurisdizione amministrativa e l'illegittimità del controllo in relazione alle spese effettuate dalla Regione stessa dal 1° gennaio al 16 febbraio 2013 sono state considerate prive del necessario tono costituzionale. In entrambi i casi, infatti, «oggetto delle doglianze non è l'invasione della sfera costituzionale della ricorrente ma la mera illegittimità della funzione esercitata, illegittimità da fare valere innanzi alla giurisdizione comune (sentenze n. 263 del 2014, n. 52 del 2013, n. 305 del 2011, n. 412 e n. 235 del 2008, n. 380 del 2007)».

In termini analoghi alla sentenza n. 104 si è pronunciata anche la successiva sentenza n. **260** che ha risolto il conflitto, promosso dalla Regione Veneto, sorto a seguito della deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 22 aprile 2015, n. 227 con cui è stata dichiarata l'irregolarità dei rendiconti presentati dai gruppi consiliari regionali per l'esercizio finanziario 2014.

La sentenza n. **270**, occupandosi dell'ordinanza del Ministro della salute 28 maggio 2015 - recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica» - ha sanzionato con l'inammissibilità, tra gli altri vizi, la carenza di interesse, la mancata prospettazione di specifiche doglianze e la mancata precisazioni delle competenze statutarie e costituzionali asseritamente lese.

9.1.3. L'estinzione del giudizio

9 decisioni (ordinanze nn. **48, 60, 61, 62, 71, 98, 138, 218, 221**) hanno pronunciato l'estinzione del processo per intervenuta rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita.

9.1.4. Le decisioni di cessazione della materia del contendere

Non si sono registrate pronunce contenenti dichiarazioni di cessazione della materia del contendere.

9.2. Le decisioni di merito

4 decisioni hanno pronunciato sul merito del conflitto (sentenze nn. **103, 104, 190, 260**).

9.2.1. Le decisioni di accoglimento

La sentenza n. **103** ha parzialmente accolto il ricorso presentato dalla Regione siciliana dichiarando che non spettava allo Stato e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della

Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni emanare la nota del 23 luglio 2012, n. 0052547, che ha disposto l'accantonamento di somme a valere sulle quote di compartecipazione regionale ai tributi erariali; la suddetta nota è stata conseguentemente annullata *in parte qua*.

La sentenza n. **190** ha accolto il ricorso presentato dalla Provincia autonoma di Bolzano dichiarando che non spettava allo Stato e per esso al Comando Carabinieri per la tutela della salute – Nucleo antisofisticazioni e sanità di Trento di esercitare controlli presso l'Assessorato alla sanità della Provincia stessa per la verifica delle spese sanitarie concesse in regime di esenzione.

9.2.2. Le decisioni di rigetto

Le sentenze nn. **104** e **260**, nel respingere parzialmente i ricorsi proposti dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato, hanno affermato che spettava alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, operare la verifica della regolarità dei rendiconti consiliari sulla base dei criteri individuati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012.

La sentenza n. **270** ha respinto parzialmente il ricorso promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano a seguito dell'ordinanza del Ministro della salute 28 maggio 2015 avente ad oggetto misure straordinarie di polizia veterinaria, affermando che spettava allo Stato adottare le disposizioni dell'ordinanza medesima.

10. La correzione di errore materiale

Nel 2016 è stata adottata **1** ordinanza per la correzione di errore materiale contenuto in una decisione adottata in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra enti. In particolare, si tratta dell'ordinanza n. **198** che ha corretto l'errore materiale contenuto nel dispositivo della sentenza n. 103 del 2016.

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. Premessa

Nel 2016 la Corte ha reso **9** ordinanze che hanno deciso la fase dell'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

L'ordinanza n. **82** ha riguardato la sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite dall'art. 75 Cost. ai Consigli regionali nel numero minimo di cinque, configurati come autonomo centro di imputazione dell'attribuzione e non co-titolari, *uti-singuli*, della prerogativa costituzionale concernente l'iniziativa del *referendum* abrogativo. L'ordinanza n. **91** ha, invece, riguardato l'impugnazione di alcuni articoli della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati 28 aprile 1988 nella parte in cui precludono ai dipendenti l'accesso alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con la stessa Camera. L'ordinanza n. **139** ha riguardato l'impugnazione di una delibera d'insindacabilità delle opinioni espresse da un parlamentare. L'ordinanza n. **149** si è occupata del conflitto promosso da alcuni senatori a seguito di una decisione del Vice Presidente della Commissione giustizia e di una decisione della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica riguardanti le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari, con specifico riguardo all'abbinamento dei disegni di legge attinenti a materie identiche o strettamente connesse e alla "calendarizzazione" dei lavori in Assemblea, con conseguente discussione, esame, modifica e votazione dei disegni di legge in tale sede. L'ordinanza n. **166** si è occupata del conflitto sollevato dal Consiglio superiore della magistratura nei confronti della Corte dei conti in relazione alla pretesa di assoggettare alla resa del conto, ai sensi dell'art. 44 del R.D. n. 1214 del 1934, anche l'Organo di autogoverno della Magistratura. L'ordinanza n. **212** ha riguardato il conflitto sollevato da una autorità giurisdizionale avverso una delibera del Senato della Repubblica riguardante la qualificazione giuridica dei fatti ascritti a Tremonti Giulio diversa da quella prospettata dal Tribunale dei Ministri. L'ordinanza n. **217** ha definito il conflitto promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia, in relazione alla richiesta di rinvio a giudizio degli imputati Nicolò Pollari e Pio Pompa ritenuta lesiva delle prerogative costituzionali del ricorrente in tema di esercizio delle attribuzioni relative al segreto di Stato. Il conflitto promosso dal CODACONS (Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori) e da un avvocato, in proprio, a seguito delle ordinanze dell'Ufficio Centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione del 6 maggio e dell'8 agosto 2016 e del d.P.R. 27 settembre 2016 è stato deciso con l'ordinanza n. **256**. L'ordinanza n. **261** ha deciso il conflitto promosso dalla Procura della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per il Trentino–Alto Adige/*Südtirol*, sede di Bolzano, a seguito del decreto del Presidente della Corte costituzionale del 2 dicembre 2015, con il quale è stata disposta l'archiviazione dell'istanza di correzione di due asseriti errori materiali dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 323 del 2013, presentata dalla medesima Procura ricorrente.

2. L'atto introduttivo

L'atto introduttivo del giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato è il ricorso presentato alla Corte costituzionale dalla parte che si ritiene lesa nella propria sfera di attribuzione costituzionalmente garantita.

L'ordinanza n. **91** ha ribadito che «non rileva la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo, bensì la sua rispondenza ai contenuti previsti dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 24, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 315 del 2006; ordinanze n. 137 del 2015, n. 271 e n. 161 del 2014, n. 296 e n. 151 del 2013, n. 229 del 2012, n. 402 del 2006 e n. 129 del 2005)». Negli stessi termini si è pronunciata anche l'ordinanza n. **139**.

Nell'ordinanza n. **91** è stato, altresì, osservato che non esiste alcun termine per sollevare i conflitti di attribuzione tra poteri e che la *ratio* di questa mancanza risiede «nell'esigenza – avvertita dal legislatore in ragione del livello precipuamente politico-costituzionale di tal genere di controversie – di favorirne al massimo la composizione, svincolandola dall'osservanza di termini di decadenza (sentenza n. 58 del 2004; nello stesso senso, sentenza n. 116 del 2003; ordinanze n. 137 del 2015 e n. 61 del 2000)».

3. I soggetti del conflitto

L'ordinanza n. **82** ha ritenuto carenti sotto il profilo soggettivo i conflitti sollevati con delibera dal solo Consiglio della Regione Veneto nei confronti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all'art. 1, comma 240, lett. b), della legge n. 208 del 2015, con cui è stato abrogato l'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, già oggetto di richiesta referendaria nonché nei confronti dell'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione in relazione all'ordinanza del 7 gennaio 2016, con cui è stato statuito che non avessero più corso le operazioni referendarie relative al quesito avente ad oggetto il citato comma 1-*bis*. La Corte, infatti, ha statuito che i conflitti avrebbero dovuti essere proposti da almeno cinque Consigli regionali tra quelli che avevano originariamente richiesto, ai sensi dell'art. 75 Cost., i *referendum*, in quanto essi sono configurati dalla menzionata norma come autonomo centro di imputazione dell'attribuzione costituzionale, con la conseguenza che, per sollevare conflitto nei confronti degli altri poteri dello Stato, sono necessarie altrettanti deliberazioni consiliari diverse ed ulteriori rispetto a quelle intervenute per la precedente richiesta referendaria.

L'ordinanza n. **149** - nel dichiarare inammissibile il conflitto promosso da alcuni senatori a seguito di una decisione del Vice Presidente della Commissione giustizia e di una decisione della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica riguardanti le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari - ha motivato la decisione sulla base della mancanza della «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», ritenendo “assorbito l'esame di ogni altro profilo e requisito, anche soggettivo”.

L'ordinanza n. **166** ha ritenuto ammissibile il conflitto sollevato dal Consiglio superiore della magistratura nei confronti della Corte dei conti, in relazione alla asserita illegittima pretesa di assoggettare alla resa del conto, ai sensi dell'art. 44 del R.D. n. 1214 del 1934, l'Organo di autogoverno della Magistratura; nell'occasione la Corte da un lato ha riconosciuto al CSM “lo *status* di potere dello Stato (ad esempio, sentenze n. 284 del 2005, n. 380 del 2003, n. 270 del 2002), trattandosi di un organo «di rilievo costituzionale» (sentenze n. 435 e 419 del 1995, n. 189 del 1992, n. 148 del 1983), direttamente investito di determinate funzioni dalla Costituzione, con competenza ad esercitarle in via definitiva ed in posizione di indipendenza da altri poteri”; dall'altro lato, anche la sezione giurisdizionale per la Regione Lazio della Corte dei conti, proprio in quanto organo giurisdizionale, deve considerarsi, secondo costante giurisprudenza, abilitata a essere parte di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Tutti gli altri conflitti sottoposti alla preliminare valutazione di ammissibilità hanno visto coinvolti organi della magistratura. Più in particolare, i ricorsi sono stati proposti da un Tribunale (ordinanze nn. **91**, **139**), da un Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale (ordinanza n. **212**), dalla Procura della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per il Trentino–Alto Adige/*Südtirol*, sede di Bolzano (ordinanza n. **261**). Sulla scorta della propria consolidata giurisprudenza, in tutti i casi, salvo che nel conflitto deciso con l'ordinanza n. 212, la Corte ha ribadito la legittimazione delle indicate autorità a sollevare il conflitto in quanto organi giurisdizionali, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competenti a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle relative funzioni, la volontà del potere cui appartengono. Con l'ordinanza n. **212**, infatti, la Corte non ha riconosciuto sussistente il

requisito soggettivo prescritto dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953 al Giudice per le indagini presso il Tribunale ordinario di Milano in quanto, come dichiarato dallo stesso organo giurisdizionale, non possiede «alcuna competenza funzionale» in ordine alla valutazione circa la natura ministeriale o meno del reato.

Con l'ordinanza n. **217** la Corte ha riconosciuto la legittimazione sia del Presidente del Consiglio dei ministri a promuovere il conflitto, in quanto organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene in ordine alla tutela, apposizione, opposizione e conferma del segreto di Stato, sia della "Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia – nella persona del Procuratore della Repubblica, titolare dell'ufficio (sentenza n. 1 del 2013) – a resistere nel conflitto, in quanto investita 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 (*ex plurimis*, ordinanze n. 218 del 2012, n. 241 del 2011 e n. 124 del 2007)".

L'ordinanza n. **256** ha ribadito che «soggetti o organi diversi dallo Stato apparato possono essere parti di un conflitto tra poteri (...) solo se titolari di una "funzione pubblica costituzionalmente rilevante e garantita" (ordinanza n. 17 del 1978)». È stata accertata, in conseguenza, la carenza del requisito soggettivo, in primo luogo, della «persona fisica che agisce in proprio, poiché la sua qualità di cittadino elettore non comporta che esso sia "investito di una funzione costituzionalmente rilevante tale da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzione" (ordinanza n. 284 del 2008)»; in secondo luogo, anche dell'"associazione" CODACONS in quanto non «titolare di funzioni costituzionalmente rilevanti, bensì delle situazioni soggettive che spettano alle "organizzazioni proprie della società civile" (così la ordinanza n. 120 del 2009, che ha affermato il difetto di legittimazione degli stessi partiti politici a sollevare conflitto di attribuzione)».

La Corte ha, poi, confermato la legittimazione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica a resistere nei conflitti decisi con le ordinanze nn. **91** e **139** ed ha, altresì, riconosciuto la propria legittimazione ad essere parte del conflitto, in quanto «[rientra] — potenzialmente — fra gli organi legittimati ad essere parti in conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato (ordinanza n. 77 del 1981)» (ordinanza n. **261**).

4. I profili oggettivi

L'ordinanza n. **82** ha riguardato l'art. 1, comma 240, lett. *b*), della legge n. 208 del 2015, con cui è stato abrogato l'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, già oggetto di richiesta referendaria, nonché l'ordinanza del 7 gennaio 2016 dell'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione con cui è stato statuito che non avessero più corso le operazioni referendarie relative al quesito avente ad oggetto il citato comma 1-*bis*. L'ordinanza n. **91** ha avuto ad oggetto gli artt. da 1 a 6-*bis* del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti 28 aprile 1988, secondo il testo coordinato con le modifiche approvate dall'Ufficio di Presidenza con deliberazione 6 ottobre 2009, n. 77, resa esecutiva con decreto del Presidente della Camera dei deputati 15 ottobre 2009, n. 781. L'ordinanza n. **139** ha riguardato la deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., delle opinioni espresse dal sen. Roberto Calderoli nei confronti dell'on. Cécile Kyenge Kashetu. L'ordinanza n. **149** ha avuto ad oggetto la decisione del Vice Presidente della Commissione giustizia del Senato della Repubblica del 12 ottobre 2015 e la decisione della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica del 13 ottobre 2015, riguardanti le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari, con specifico riguardo all'abbinamento dei disegni di legge attinenti a materie identiche o strettamente connesse e alla "calendarizzazione" dei lavori in Assemblea, con conseguente discussione, esame, modifica e votazione dei disegni di legge in tale sede. L'ordinanza n. **166** ha avuto ad oggetto la nota del Presidente della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio 21 maggio 2015, n. 362 e la successiva sentenza della Sezione giurisdizionale per il Lazio 17 febbraio 2016, n. 70, con le quali la Corte dei conti ha preteso di assoggettare alla resa del conto, ai sensi dell'art. 44 del R.D. n. 1214 del 1934, il CSM. Oggetto del conflitto deciso con l'ordinanza n. **212** è stata la deliberazione del Senato della Repubblica del 2 luglio 2015 (doc. IV-*bis*, n. 2-A), riguardante la

qualificazione giuridica dei fatti ascritti al senatore Giulio Tremonti, nella sua qualità di Ministro dell'economia e delle finanze *pro tempore*, diversa da quella prospettata dal Tribunale dei Ministri. Il conflitto promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, deciso con l'ordinanza n. **217**, è scaturito dalla richiesta di rinvio a giudizio formulata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia nei confronti degli imputati Nicolò Pollari e Pio Pompa per il reato di peculato aggravato continuato, formulata nell'ambito del procedimento penale pendente davanti al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Perugia. L'ordinanza n. **256** ha definito il conflitto promosso dal dal CODACONS e da un avvocato, in proprio, nei confronti di una pluralità di soggetti, a seguito delle ordinanze dell'Ufficio Centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione del 6 maggio e dell'8 agosto 2016 e del d.P.R. 27 settembre 2016 (Indizione del *referendum* popolare confermativo della legge costituzionale recante: "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione", approvata dal Parlamento e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016). Oggetto del conflitto deciso con l'ordinanza n. **261** è stato il decreto del Presidente della Corte costituzionale del 2 dicembre 2015, con il quale è stata disposta l'archiviazione dell'istanza di correzione di due asseriti errori materiali dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 323 del 2013, presentata dalla medesima Procura ricorrente.

5. La riunione dei giudizi

L'ordinanza n. **82** - nel decidere 2 conflitti deliberati dal solo Consiglio della Regione Veneto nei confronti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all'art. 1, comma 240, lett. b), della legge n. 208 del 2015, con cui è stato abrogato l'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, già oggetto di richiesta referendaria nonché nei confronti dell'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione in relazione all'ordinanza del 7 gennaio 2016, con cui è stato statuito che non avessero più corso le operazioni referendarie relative al quesito avente ad oggetto il citato comma 1-*bis* - ha disposto la riunione dei giudizi, in ragione della connessione tra i conflitti proposti.

6. Le decisioni della Corte

Quando la Corte ha dichiarato ammissibile il conflitto ha disposto che i relativi ricorsi e le ordinanze di ammissibilità venissero notificati alla parte resistente, a cura del ricorrente, entro sessanta giorni dalla comunicazione (ordinanze n. **91**, **139**, **166**, **217**). L'ordinanza n. **91**, inoltre, ha disposto la notificazione, oltre che al Senato resistente, anche alla Camera dei deputati «stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare (ordinanze n. 327, n. 241 e n. 104 del 2011; n. 211 del 2010; n. 8 del 2008; n. 186 e n. 185 del 2005; n. 178 del 2001; n. 102 del 2000; n. 470 del 1995)».

Ad una decisione di inammissibilità del conflitto si è giunti nelle ordinanze nn. **82**, **149**, **212**, **256** e **261**.

L'ordinanza n. **82** ha dichiarato inammissibili, per carenza sotto il profilo del requisito soggettivo, i ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato deliberati dal solo Consiglio della Regione Veneto nei confronti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Presidente del Consiglio dei ministri nonché nei confronti dell'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Con l'ordinanza n. **149** la Corte ha dichiarato inammissibile, per mancanza della «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», il ricorso presentato da alcuni senatori avverso due decisioni del Vice Presidente della Commissione giustizia e della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica riguardanti le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari. Le argomentazioni addotte dai ricorrenti, infatti, erano inerenti alla lesione di norme del Regolamento del Senato e della prassi parlamentare, senza che se ne fosse validamente dimostrata l'idoneità di queste ultime a integrare i parametri costituzionali invocati.

L'ordinanza n. **212** ha dichiarato inammissibile, per carenza del requisito di ordine soggettivo, il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Milano nei confronti del Senato della Repubblica, in relazione alla delibera da quest'ultimo adottata, riguardante la qualificazione giuridica dei fatti ascritti al senatore Giulio Tremonti, nella sua qualità di Ministro dell'economia e delle finanze *pro tempore*, diversa da quella prospettata dal Tribunale dei Ministri. Per la Corte, infatti, l'autorità ricorrente non era titolare di «alcuna competenza funzionale» in ordine alla valutazione circa la natura ministeriale o meno del reato.

L'ordinanza n. **256** ha dichiarato inammissibile, per carenza dei requisiti di ordine soggettivo - sia del CODACONS e sia dell'avvocato, che ha agito in proprio - il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da tali soggetti a seguito delle ordinanze dell'Ufficio Centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione del 6 maggio e dell'8 agosto 2016 e del d.P.R. 27 settembre 2016.

Con l'ordinanza n. **261** è stato dichiarato inammissibile, per mancanza della «materia di un conflitto» la cui risoluzione spetti alla Corte costituzionale, anche il conflitto promosso dalla Procura della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per il Trentino–Alto Adige/*Südtirol*, sede di Bolzano, a seguito del decreto del Presidente della Corte costituzionale del 2 dicembre 2015, con il quale è stata disposta l'archiviazione dell'istanza di correzione di due errori materiali, presentata dalla medesima Procura ricorrente, dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 323 del 2013; con quest'ultima decisione la Corte aveva dichiarato l'estinzione del processo per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della asserita «pretesa» del Presidente della Repubblica di valutare, su diretta sollecitazione del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, la correttezza dell'operato della Procura della Corte dei conti di Bolzano, in relazione a due specifici procedimenti di responsabilità amministrativa, nonché a seguito della successiva asserita «interferenza», da parte dello stesso Presidente della Repubblica, con l'esercizio dell'attività della Procura medesima, attraverso contatti ufficiosi con i vertici della Corte dei conti. Nel motivare la mancanza della materia di un conflitto la Corte ha affermato che: «(...) non vi era alcun errore materiale da correggere, essendo erroneo il presupposto stesso da cui muove la Procura nel sollevare il conflitto, e cioè che la Corte costituzionale abbia equivocato, nell'ordinanza n. 323 del 2013, il contenuto del comunicato stampa del Quirinale; (...) al contrario, tale comunicato era stato correttamente interpretato da questa Corte, in quanto — come risulta dal chiaro tenore del testo — esso non smentiva l'incontro tra il Presidente della Repubblica e il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, ma smentiva che oggetto di esso, oltre che del documento illustrato in quella sede, fosse l'interessamento della Presidenza della Repubblica sull'uso di fondi riservati alla Provincia; (...) sotto questo profilo, dunque, il preteso conflitto non attiene ad errori materiali, ma alla ricostruzione del fatto operata dal giudice competente, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, a giudicare dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato; (...) pertanto, il nuovo conflitto è *ictu oculi* irricevibile in quanto, pretendendo un sindacato su tale ricostruzione, intende censurare il modo in cui si è concretamente esplicitata la giurisdizione di questa Corte; (...) in tal modo il ricorso si risolve in un inammissibile mezzo di gravame, esplicitamente escluso dall'art. 137, terzo comma, Cost. (*ex multis*, ordinanza n. 77 del 1981)».

Sezione II

La fase del merito

1. Premessa

Nel 2016 la Corte ha reso **2** decisioni in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (sentenza n. **52**, ordinanza n. **167**).

La sentenza n. **52** ha definito il conflitto promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, in proprio e a nome del Consiglio dei ministri, avverso un atto giurisdizionale ritenuto lesivo delle proprie prerogative costituzionali in tema di esercizio della funzione di indirizzo politico spettante al Governo in materia religiosa (artt. 7, 8, terzo comma, 92 e 95, Cost.). L'ordinanza n. **167** ha riguardato il problema dell'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari. In particolare essa ha deciso il conflitto sollevato dal Giudice monocratico del Tribunale ordinario di Prato avverso la deliberazione della Camera dei deputati del 28 novembre 2012, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'on. Lucio Barani nei confronti del Sistema Integrato Ospedali Regionali (SIOR) ed altri.

2. I soggetti del conflitto

Nel conflitto deciso con la sentenza n. **52** - promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, in proprio e a nome del Consiglio dei ministri, contro la Corte di cassazione, sezioni unite civili, in relazione alla sentenza 28 giugno 2013, n. 16305 - ha spiegato atto di intervento un soggetto diverso da quelli che la Corte aveva individuato come destinatari della notifica del ricorso e dell'ordinanza di ammissibilità nell'ambito della preliminare verifica di sua competenza. La Corte ha ricordato che la regola generale secondo la quale nei giudizi per conflitto di attribuzione non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, «non opera quando la pronuncia resa nel giudizio costituzionale potrebbe precludere la tutela giudiziaria della situazione giuridica soggettiva vantata dall'interveniente, senza che gli sia data la possibilità di far valere le proprie ragioni (da ultimo, sentenze n. 144 del 2015, n. 222 e n. 221 del 2014, pronunciate in conflitti fra poteri dello Stato, e sentenze n. 107 del 2015, n. 279 del 2008, n. 195 del 2007 e n. 386 del 2005, rese in conflitti tra enti)». Nell'occasione, è stato dichiarato ammissibile l'intervento dell'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR), parte resistente nel giudizio in cui è stata resa l'impugnata sentenza della Corte di cassazione, poiché l'accoglimento del ricorso con cui è stato promosso il conflitto di attribuzione impedirebbe all'interveniente di giovare di una pronuncia giudiziaria, al fine di ottenere l'apertura delle trattative preordinate alla stipulazione di un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.

L'unica pronuncia in materia di insindacabilità dei parlamentari è stata resa a seguito di ricorso promosso da un Tribunale (ordinanza n. **167**;) e il relativo conflitto ha coinvolto la Camera dei deputati.

3. I profili oggettivi

La sentenza n. **52** ha definito il conflitto promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, in proprio e a nome del Consiglio dei ministri, avente ad oggetto la sentenza della Corte di Cassazione, sezioni unite civili, 28 giugno 2013, n. 16305, che - respingendo il ricorso per motivi attinenti alla giurisdizione proposto dallo stesso Presidente del Consiglio avverso la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quarta, 18 novembre 2011, n. 6083 - ha affermato la sindacabilità, ad opera dei giudici comuni, del rifiuto del Consiglio dei ministri, basato sul mancato riconoscimento della qualificazione dell'altra parte come confessione religiosa, di avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost.

L'ordinanza n. **167** ha avuto ad oggetto la della Camera dei deputati del 28 novembre 2012 con la quale è stato affermato che le dichiarazioni in relazione alle quali pende giudizio civile concernevano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e sono, pertanto, insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

4. Il ricorso per conflitto

L'articolo 37, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, nel disciplinare l'istituto del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, precisa che «[r]estano ferme le norme vigenti per le questioni di giurisdizione».

Nella sentenza n. **52** la Corte ha respinto un'eccezione di inammissibilità del ricorso prospettata dalla parte interveniente sulla base della considerazione che oggetto del ricorso per conflitto fosse una sentenza della Corte di Cassazione volta a dirimere una questione di giurisdizione ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, Cost. In tale occasione la Corte ha ribadito che la disposizione sopra menzionata è «preordinata soltanto ad assicurare la persistenza, nell'ordinamento, della competenza della Corte di cassazione a dirimere i conflitti di giurisdizione, non, invece, ad escludere che la Corte costituzionale possa essere chiamata a decidere un conflitto tra poteri, quando il vizio denunciato sia comunque destinato a ripercuotersi sulla corretta delimitazione di attribuzioni costituzionali». Ciò risulta confermato dal fatto che il regolamento di giurisdizione e il ricorso per conflitto tra poteri sono due rimedi distinti, operanti su piani diversi, non potendosi, altresì, escludere che siano attivati entrambi, di fronte ad una pronuncia giudiziaria alla quale siano contemporaneamente imputabili l'erronea applicazione delle norme sulla giurisdizione e l'invasività in sfere d'attribuzione costituzionale (sentenze n. 259 del 2009 e n. 150 del 1981).

5. L'interesse al ricorso

Nel corso dell'anno non si sono registrate specifiche affermazioni sul punto.

6. La riunione dei giudizi

Nel 2016 non sono stati registrati casi di riunioni di giudizi.

7. Le decisioni della Corte

Delle **2** decisioni rese nell'anno 2016, **1** ha assunto la forma della sentenza (sentenza n. **52**) e **1** quella dell'ordinanza (ordinanza n. **167**).

La sentenza n. **52**, accogliendo il ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, ha dichiarato che non spettava alla Corte di cassazione affermare con la sentenza, sezioni unite civili, 28 giugno 2013, n. 16305 la sindacabilità in sede giurisdizionale della delibera con cui il Consiglio dei ministri ha negato all'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti l'apertura delle trattative per la stipulazione dell'intesa di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione; l'impugnata sentenza, conseguentemente, è stata annullata.

L'ordinanza n. **167** ha dichiarato estinto il processo in quanto il Tribunale di Prato - rilevato che nel procedimento civile che ha originato il conflitto le parti attrici avevano presentato dichiarazione di rinuncia agli atti del giudizio, accettata dal convenuto - ha rinunciato al conflitto, essendo venuto meno l'interesse all'annullamento della delibera impugnata della Camera con la quale era stato affermato che le dichiarazioni in relazione alle quali pendeva giudizio civile concernevano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ed erano, pertanto, insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. Si è verificata, pertanto, la condizione di cui dell'art. 24, comma 6, delle norme integrative

per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in base alla quale la rinuncia al ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, «qualora sia accettata da tutte le parti costituite, estingue il processo».

Capitolo V

Il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo

1. Premessa

Nel 2016 la Corte ha reso 2 decisioni (sentenze nn. 16 e 17) in sede di giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo.

La sentenza n. 16 ha riguardato cinque quesiti in materia di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, aventi ad oggetto alcuni frammenti di disposizioni del d.l. n. 133 del 2014, del d.l. n. 5 del 2012 e della legge n. 239 del 2004. I corrispondenti giudizi di ammissibilità sono stati riuniti perché le richieste referendarie «perseguono finalità, almeno in parte, coincidenti».

Il quesito esaminato dalla sentenza n. 17 ha specificamente interessato le disposizioni aventi ad oggetto il divieto di attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine di cui all'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006, come sostituito dall'art. 35, comma 1, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012. Per ulteriori riferimenti alla sentenza n. 17, si rinvia alla trattazione svolta *infra*, Parte II, Cap. 3, Sez. I.

2. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Nei giudizi di ammissibilità decisi con le sentenze nn. **16** e **17** hanno depositato memorie i presentatori dei *referendum* - i Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise - ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato. A tali soggetti è stato consentito di illustrare oralmente le memorie, mentre tale possibilità è stata esclusa, nel giudizio deciso dalla sentenza n. **17**, per la Giunta regionale della Regione Abruzzo poiché non ha potere rappresentativo in ordine alla proposizione del *referendum* abrogativo, in ragione di quanto stabilito dall'art. 29 della legge n. 352 del 1970 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo).

3. Le decisioni della Corte

Solo la sentenza n. **17** ha dichiarato ammissibile la richiesta referendaria.

Nella sentenza n. **16** la Corte ha dichiarato l'estinzione del giudizio di ammissibilità delle cinque richieste referendarie per il sopravvenuto venir meno dell'oggetto poiché l'Ufficio centrale per il *referendum* con ordinanza del 7 gennaio 2016 ha dichiarato che, a seguito di alcune sopravvenienze normative, «non hanno più corso le operazioni relative alle cinque richieste referendarie». In particolare, la Corte ha chiarito che, alla luce della menzionata ordinanza, «non ha [più] alcuno spazio per interloquire essendo suo compito esclusivo quello di valutare l'ammissibilità o meno dei quesiti quali ad essa pervengono dal suddetto Ufficio centrale (sentenza n. 16 del 1997), rimanendo impregiudicata la possibilità di essere eventualmente adita con ricorso per conflitto di attribuzione avverso l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum*».

La sentenza n. **17**, non accogliendo alcune richieste di trasferimento del quesito referendario in quanto estranee al giudizio di ammissibilità di competenza della Corte, ha precisato, in conformità alla propria giurisprudenza, che «qualora nel corso del procedimento referendario la disciplina oggetto del quesito sia modificata, spetta all'Ufficio centrale per il *referendum* accertare se l'intenzione del legislatore sia diversa rispetto alla precedente regolamentazione della materia. Difatti, se tale intenzione rimane «fondamentalmente identica, malgrado le innovazioni formali o di dettaglio che siano state apportate dalle Camere, la corrispondente richiesta non può essere bloccata, perché diversamente la sovranità del popolo (attivata da quella iniziativa) verrebbe ridotta ad una mera apparenza»» (sentenza n. 68 del 1978).

4. I rapporti tra giudizio di ammissibilità del referendum e controllo di costituzionalità

Nella sentenza n. **17** la Corte, confermando quanto già affermato nella sentenza n. 251 del 1975, ha ribadito che il giudizio di controllo di ammissibilità dei *referendum* «per la sua struttura articolata in più fasi consecutive ma consequenziali e funzionalmente unitarie e, per la peculiarità di tale funzione, consistente nel controllo di regolarità del procedimento di abrogazione referendaria, ha un oggetto specifico e limitato. Esso, pertanto, non può estendersi alla valutazione della legittimità costituzionale della normativa conformata dall'eventuale accoglimento del quesito, verifica che non può che competere ai giudizi a ciò appositamente deputati». In tale sede, la Corte, nel rigoroso esercizio della propria funzione, deve accertare la conformità della richiesta ai requisiti fissati in materia dall'art. 75 Cost. o comunque desumibili sulla base dell'interpretazione logico-sistematica dell'ordinamento costituzionale, dovendo verificare, in particolare, che il quesito non riguardi alcuna delle materie escluse dalla disposizione menzionata, non abbia contenuto propositivo, si presenti come unitario ed univoco e possieda i necessari requisiti di chiarezza ed omogeneità.

Parte II

Profili sostanziali

Capitolo I

Principi fondamentali

1. Il bilanciamento tra valori di rango costituzionale necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata

1.1. La libertà di culto e la sicurezza pubblica

“Nella Costituzione italiana ciascun diritto fondamentale, compresa la libertà di religione, è predicato unitamente al suo limite; sicché non v’è dubbio che le pratiche di culto, se contrarie al «buon costume», ricadano fuori dalla garanzia costituzionale di cui all’art. 19 Cost.; né si contesta che, qualora gli appartenenti a una confessione si organizzino in modo incompatibile «con l’ordinamento giuridico italiano», essi non possano appellarsi alla protezione di cui all’art. 8, secondo comma, Cost. Tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa, così, farsi “tiranno” (sentenza n. 85 del 2013). Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto – nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità, per le ragioni spiegate sopra – sono senz’altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all’ordine pubblico e alla pacifica convivenza”. Così la sentenza n. **63**.

1.2. Le esigenze finanziarie nel bilanciamento dei valori fondamentali

“... occorre innanzitutto sottolineare come non possa essere accolto l’argomento della difesa erariale, che ha prospettato le conseguenze pregiudizievoli per le casse dell’Erario in ragione dell’elevato numero di ricorrenti. Se «appartiene alla discrezionalità legislativa, col solo limite della palese irrazionalità, stabilire i modi e la misura dei trattamenti di quiescenza, nonché le variazioni dell’ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento fra valori contrapposti che contemperino le esigenze di vita dei beneficiari con le concrete disponibilità finanziarie e le esigenze di bilancio» (sentenza n. 372 del 1998), nondimeno la prospettazione del rilevante impegno finanziario derivante per le casse dello Stato dell’accoglimento della questione sollevata non può di per sé rappresentare una preclusione all’accoglimento, ma semmai un elemento da tenere in considerazione, ove dettagliatamente documentato dallo Stato, nel bilanciamento degli interessi coinvolti nel giudizio costituzionale”. Così la sentenza n. **240**, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’articolo unico della legge n. 1746 del 1962, volta ad estendere ai militari impegnati in missioni ONU i benefici combattentistici.

1.3. La garanzia dei diritti incompressibili e l’equilibrio di bilancio

La sentenza n. **275** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale *in parte qua* dell’art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Abruzzo n. 78 del 1978 (aggiunto dall’art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo n. 15 del 2004), il quale nel prevedere, per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti portatori di handicap o di situazioni di svantaggio, che la Giunta regionale garantisce un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province, ha stabilito che ciò avviene solo

«nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa». In tale contesto la Corte ha affermato: “Non può nemmeno essere condiviso l’argomento secondo cui, ove la disposizione impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la norma violerebbe l’art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria. A parte il fatto che, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all’educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell’art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”. E ancora: “nella materia finanziaria non esiste «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi». Al contrario, ritenere che il sindacato sulla materia sia riconosciuto in Costituzione «non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali», cosicché «non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale» (sentenze nn. 10 del 2016 e 260 del 1990). Sul punto è opportuno anche ricordare «come sul tema della condizione giuridica del portatore di *handicaps* confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale; e che, conseguentemente, il canone ermeneutico da impiegare in siffatta materia è essenzialmente dato dall’interrelazione e integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela» (sentenza n. 215 del 1987).”

1.4. La riserva al legislatore, quale interprete della volontà della collettività, del bilanciamento tra valori fondamentali in conflitto

La sentenza n. **84** ha dichiarato l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell’art. 13, commi 1, 2 e 3, della legge n. 40 del 2004, prospettata in via incidentale in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 13, 31, 32 e 33, primo comma, Cost. La norma censurata, in tema di PMA, aveva specificamente ad oggetto il divieto assoluto di qualsiasi ricerca clinica o sperimentale sull’embrione non finalizzata alla tutela dello stesso. Il rimettente reputava che un tale divieto assoluto di ricerca sperimentale sugli embrioni soprannumerari (ancorché) non impiantabili, si risolvesse «nella completa negazione delle esigenze individuali e collettive sottese all’attività di ricerca scientifica, proprio in quei settori quali la terapia genica e l’impiego delle cellule staminali embrionali, che la comunità medico-scientifica ritiene fra i più promettenti per la cura di numerose e gravi patologie, nonché, in modo del tutto irrazionale, nella negazione di qualunque bilanciamento tra dette esigenze, espressione di valori costituzionalmente tutelati, e lo statuto dell’embrione, in assenza di qualunque bilanciamento che contemperì la previsione con le ragioni di inutile salvaguardia di quest’ultimo, in quanto affetto da patologie». La Corte – dopo aver ricordato le sue precedenti pronunce aventi ad oggetto la legge n. 40 descrivendone i principi, le pronunce della Corte EDU in materia, la vicenda referendaria, e dopo aver passato in rassegna il ricco e complesso quadro dottrinario e scientifico prodottosi sul tema – dichiara la questione inammissibile in quanto essa prospetta una pronuncia additiva in una materia riservata alla discrezionalità politica del legislatore, così argomentando: “A fronte, dunque, di quella che qualcuno ha definito “una scelta tragica”, tra il rispetto del principio della vita (che si racchiude nell’embrione ove pur affetto da patologia) e le esigenze della ricerca scientifica – una scelta, come si è detto, così ampiamente divisiva sul piano etico e scientifico, e che non trova soluzioni significativamente uniformi neppure nella legislazione europea – la linea di composizione tra gli opposti interessi, che si rinviene nelle disposizioni censurate, attiene all’area degli interventi, con cui il legislatore, quale interprete della volontà della collettività, è chiamato a tradurre, sul piano normativo, il bilanciamento tra valori fondamentali in conflitto, tenendo conto degli orientamenti e delle istanze che apprezzi come maggiormente radicati, nel momento dato, nella coscienza sociale. Ciò che, del resto, è avvenuto in tutti quegli Stati europei che, come ricordato dalla Corte di Strasburgo, «hanno adottato un approccio permissivo» nei confronti della ricerca sulle cellule embrionali, nei quali ad una siffatta opzione si è addivenuti sempre e soltanto per via legislativa. È quella, dunque, recata dalla

normativa impugnata una scelta di così elevata discrezionalità, per i profili assiologici che la connotano, da sottrarsi, per ciò stesso, al sindacato di questa Corte. Per di più, una diversa ponderazione dei valori in conflitto, nella direzione, auspicata dal rimettente, di una maggiore apertura alle esigenze della collettività correlate alle prospettive della ricerca scientifica, non potrebbe comunque introdursi nel tessuto normativo per via di un intervento additivo da parte di questa Corte (come quello che si richiede dal Tribunale a quo), stante il carattere non “a rima obbligata” di un tale intervento. Il differente bilanciamento dei valori in conflitto, che attraverso l’incidente di costituzionalità si vorrebbe sovrapporre a quello presidiato dalla normativa scrutinata, non potrebbe, infatti, non attraversare (e misurarsi con) una serie di molteplici opzioni intermedie, che resterebbero, anch’esse, inevitabilmente riservate al legislatore. Unicamente al legislatore, infatti, compete la valutazione di opportunità (sulla base anche delle “evidenze scientifiche” e del loro raggiunto grado di condivisione a livello sovranazionale) in ordine, tra l’altro, alla utilizzazione, a fini di ricerca, dei soli embrioni affetti da malattia – e da quali malattie – ovvero anche di quelli scientificamente “non biopsabili”; alla selezione degli obiettivi e delle specifiche finalità della ricerca suscettibili di giustificare il “sacrificio” dell’embrione; alla eventualità, ed alla determinazione della durata, di un previo periodo di crioconservazione; alla opportunità o meno (dopo tali periodi) di un successivo interpello della coppia, o della donna, che ne verifichi la confermata volontà di abbandono dell’embrione e di sua destinazione alla sperimentazione; alle cautele più idonee ad evitare la “commercializzazione” degli embrioni residui”.

2. Il principio di costituzionalità e le c.d. zone franche sottratte al controllo di costituzionalità

La sentenza n. **10** – ribadendo che, in materia finanziaria, non sussiste alcun limite assoluto al sindacato del giudice di legittimità costituzionale (sentenze nn. 188/2015, 70/2012 e 260/1990) - ha affermato che nel giudizio di legittimità costituzionale sono sindacabili le scelte di bilancio riduttive degli stanziamenti complessivi per l’esercizio di funzioni conferite ad enti territoriali, pur esprimendo esse decisioni di natura politico-economica che, proprio in ragione di questo carattere, sono costituzionalmente affidate alla determinazione dei governi e delle assemblee parlamentari. Nella materia finanziaria, infatti, non esiste un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi. Tale sindacato rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono rimesse al giudice costituzionale. Ne deriva che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa non possono costituire una zona franca sfuggente al sindacato di legittimità costituzionale, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa esser ritenuta esente dalla inviolabile garanzia del giudizio di costituzionalità. La Corte, dunque, ha riconosciuto come superato l’orientamento secondo cui la legge di bilancio sarebbe legge meramente formale, e quindi inidonea ad essere sindacata in sede costituzionale (sentenza n. 7/1959) ed ha, per contro, affermato che anche attraverso i dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e negli allegati possono prodursi effetti novativi sull’ordinamento (sentenza n. 188/2015).

3. Il legittimo affidamento dei cittadini nella certezza dei rapporti giuridici

“...«la tutela della certezza dei rapporti giuridici, in quanto collegata agli strumenti di protezione del credito personale, non consente di negare in radice la pignorabilità degli emolumenti ma di attenuarla per particolari situazioni la cui individuazione è riservata alla discrezionalità del legislatore» (sentenza n. 248 del 2015)”. Così l’ordinanza n. **70**.

“Il principio dell’affidamento, benché non espressamente menzionato in Costituzione, trova tutela all’interno di tale precetto tutte le volte in cui la legge ordinaria muti le regole che disciplinano il rapporto tra le parti come consensualmente stipulato. È bene in proposito ricordare che, pur non potendosi escludere che il principio per cui il contratto ha forza di legge tra le parti (art. 1372 del codice civile) possa subire limitazioni da fonte esterna, e quindi non necessariamente consensuali, non è consentito che la fonte normativa sopravvenuta incida irragionevolmente su un diritto acquisito attraverso un contratto

regolarmente stipulato secondo la disciplina al momento vigente”. Così la sentenza n. **108**, che nella specie ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi 44 e 45, della legge n. 228 del 2012 (concernente l’azzeramento del compenso per le mansioni superiori per i lavoratori della scuola con anzianità di servizio superiore a 21 anni), ritenendo la certezza del diritto, correlata alle esigenze di stabilità, di sicurezza e definitività dei rapporti giuridici nascenti dal contratto, non comprimibile da un dato normativo successivo ispirato alle eccezionali esigenze di contenimento della spesa. La Corte, in particolare, ha sottolineato : a) come non sia indifferente il fatto che proprio il legislatore, dopo aver introdotto un sistema normativo basato sul principio della corrispettività, pretende di rimuovere le conseguenze contrattuali derivanti dall’assetto preesistente alla disposizione impugnata; b) la rilevanza dell’elemento temporale che ha caratterizzato la scansione cronologica intercorrente tra la stipula del contratto e il mutamento normativo, ricordando pure che «non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.). Dette disposizioni però, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto (sentenze n. 36 del 1985 e n. 210 del 1971).» (sentenza n. 349 del 1985); c) il grado di meritevolezza dell’affidamento e la sproporzione dell’intervento legislativo che lo comprime, evidenti nella fattispecie.

La sentenza n. **203** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale prospettata sull’art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, con riferimento, fra gli altri, agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost. e all’art. 1 del protocollo addizionale alla convenzione europea per i diritti dell’uomo. La disposizione prevede, in funzione del contenimento dei costi della spesa sanitaria, la riduzione dell’importo e dei corrispondenti volumi d’acquisto in misura percentuale fissa, tale da ridurre la spesa complessiva annua, dei contratti e accordi vigenti nell’esercizio 2012 per l’acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l’assistenza specialistica ambulatoriale e per l’assistenza ospedaliera. Innanzitutto, la Corte precisa che è erronea la premessa interpretativa da cui muove il rimettente, secondo cui l’art. 15, comma 14, avrebbe effetti retroattivi, là dove prescrive una riduzione delle spese per l’acquisto delle prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati anche in relazione ai contratti vigenti nel 2012. La norma si presta infatti a essere interpretata nel senso che essa incide sì sui contratti già stipulati, ma con decorrenza successiva alla sua entrata in vigore, ovvero con esclusivo riguardo alle prestazioni sanitarie non ancora eseguite dai soggetti accreditati. Sulla base di questa lettura, la Corte esclude che la norma incida – con effetti retroattivi in senso proprio – sui crediti per prestazioni sanitarie già erogate al momento della sua entrata in vigore e dunque rigetta le censure riguardanti la lesione del legittimo affidamento. La Corte esclude pure la pretesa lesione dell’affidamento sotto lo specifico profilo dell’aspettativa delle strutture sanitarie a erogare effettivamente tutte le prestazioni rientranti nella previsione di spesa concordata e a percepire il relativo corrispettivo, sulla base degli indici sintomatici della lesione di tale principio elaborati dalla sua giurisprudenza e da quella della Corte EDU. Ricorda, in primo luogo, che “Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica è un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» (sentenze n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985). Il principio della tutela dell’affidamento non comporta che, nel nostro sistema costituzionale, sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, e ciò «anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.)», ma esige tuttavia che «[d]ette disposizioni [...] al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali, poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica [...]» (sentenza n. 349 del 1985; in senso analogo, *ex plurimis*, sentenze n. 302 del 2010; n. 236, n. 206 e n. 24 del 2009; n. 409 e n. 264 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999)”. Viene poi ad esaminare la norma in contestazione e la sua *ratio* e giunge alla conclusione che il legislatore non ha operato una scelta irragionevole e arbitraria. Infatti, le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica costituiscono una «“causa” normativa adeguata», che giustifica la penalizzazione degli operatori

privati (sentenze n. 34 del 2015 e n. 92 del 2013), in un contesto di necessità e urgenza indotto dalla grave crisi finanziaria che ha colpito il Paese a partire dalla fine del 2011. La Corte ricorda le sentenze n. 203 del 2008 e n. 111 del 2005, che affermano la necessità che la spesa sanitaria sia resa compatibile con «la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario»; la sentenza n. 356 del 1992, secondo cui «non è pensabile di poter spendere senza limite, avendo riguardo soltanto ai bisogni quale ne sia la gravità e l'urgenza; è viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie, da determinarsi previa valutazione delle priorità e delle compatibilità e tenuto ovviamente conto delle fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute, certamente non compromesse con le misure ora in esame»; le sentenze n. 94 del 2009, n. 267 del 1998 e n. 416 del 1996, che hanno chiarito, altresì, che, anche nel regime dell'accreditamento (art. 8, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992) il principio di concorrenzialità tra strutture pubbliche e strutture private e di libera scelta dell'assistito «non è assoluto e va temperato con gli altri interessi costituzionalmente protetti, in considerazione dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore ordinario incontra in relazione alle risorse finanziarie disponibili». In conclusione, afferma (citando il Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenze 12 aprile 2012, n. 3 e n. 4) che le risorse disponibili per la copertura della spesa sanitaria costituiscono un limite invalicabile non solo per l'amministrazione ma anche per gli operatori privati, il cui superamento giustifica l'adozione delle necessarie misure di riequilibrio finanziario. Quanto alla disciplina convenzionale, risulta rispettato il requisito del legittimo interesse pubblico, il quale, ai sensi dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, può giustificare l'ingerenza da parte di un'autorità pubblica nel pacifico godimento dei «beni». Ricorda che la Corte EDU – dopo aver premesso che le autorità nazionali sono generalmente nella migliore posizione per decidere cosa sia di pubblico interesse nell'attuazione degli interventi di razionalizzazione della spesa pubblica – ha a sua volta anch'essa più volte espressamente affermato che il pubblico interesse può consistere anche nella necessità di ridurre la spesa pubblica in ragione della particolarità della situazione economica (sentenza 19 giugno 2012, Khoniakina contro Georgia, paragrafo 76; sentenza 20 marzo 2012, Panfile contro Romania, paragrafi 11 e 21; sentenza 6 dicembre 2011, Šulcs contro Latvia, paragrafi 25 e 29; sentenza 7 giugno 2001, Leinonen contro Finlandia). Sotto un altro profilo, la Corte ricorda le sentenze n. 64 del 2014 e n. 302 del 2010, secondo le quali una mutazione *ex lege* dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi in modo «improvviso e imprevedibile». Nel caso di specie tale circostanza è da escludersi, in quanto secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, nel contesto del mercato “amministrato” delle prestazioni sanitarie «la sopravvenienza dell'atto determinativo della spesa solo in epoca successiva all'inizio di erogazione del servizio» ha carattere «fisiologico», con la conseguenza che l'operatore prudente e accorto non può non sapere di essere esposto a correttivi dei contenuti economici del contratto imposti in corso d'anno. Da ultimo, la Corte sottolinea che il legislatore ha realizzato un corretto bilanciamento tra il perseguimento dell'interesse pubblico e la tutela da riconoscere al legittimo affidamento di coloro che hanno conseguito una situazione sostanziale consolidata sulla base della normativa previgente (sentenza n. 236 del 2009), rispettando così il giusto equilibrio che, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, deve sussistere tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e l'obbligo di proteggere i diritti fondamentali della persona (ex plurimis, sentenza 13 gennaio 2015, Vékony contro Ungheria, paragrafo 32; sentenza 30 giugno 2005, Jahn e altri contro Germania, paragrafi 93-95; sentenza 3 luglio 2003, Buffalo srl in liquidazione contro Italia, paragrafo 32; sentenza 5 gennaio 2000, Beyeler contro Italia, paragrafo 114).

“La previsione di un termine unitario per l'esercizio della delega integrativa e correttiva risponde ai valori costituzionali di certezza del diritto e affidamento del cittadino”. Così la sentenza n. 232 che, nell'ambito della vicenda della delegazione legislativa per la riorganizzazione e la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, ha ritenuto non fondate le censure incentrate su norme che prevedevano un termine più ampio per l'esercizio della delega per i soli tribunali aventi sedi nelle province dell'Aquila e di Chieti, in ragione del sisma del 2009.

4. Il principio di legalità e la non estensibilità del principio della lex mitior al complessivo

sistema sanzionatorio amministrativo

La sentenza n. 193 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 689 del 1981, intitolato «Principio di legalità», secondo cui «Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione. Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati». Il rimettente censurava la disposizione nella parte in cui non prevede l'applicazione della legge successiva più favorevole agli autori degli illeciti amministrativi, ritenendo violati gli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretati dalle sentenze della Corte di Strasburgo, Scoppola contro Italia, e, Mihai Toma contro Romania. La Corte ricorda il contenuto di tali pronunce: «Nella prima di tali pronunce la Grande Camera, mutando il proprio precedente e consolidato orientamento, ha ammesso che «l'art. 7 § 1 della Convenzione non sancisce solo il principio della irretroattività delle leggi penali più severe, ma anche, e implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa», traducendosi «nella norma secondo cui, se la legge penale in vigore al momento della perpetrazione del reato e le leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia di una sentenza definitiva sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato». Il nuovo orientamento è stato ribadito nella successiva decisione Morabito contro Italia, in cui la Corte europea ha affermato che «le disposizioni che definiscono le infrazioni e le pene» sottostanno a «delle regole particolari in materia di retroattività, che includono anche il principio di retroattività della legge penale più favorevole» all'imputato. In questa occasione è stato, peraltro, sottolineato che l'art. 7 riguarda solamente le norme penali sostanziali, e in particolare le disposizioni che influiscono sull'entità della pena da infliggere. Infine, nella decisione Mihai Toma contro Romania, la Corte ha ritenuto che l'art. 7 della CEDU imponga la necessità che l'illecito sia chiaramente descritto dalla legge, che la legge sia «predictable and foreseeable» e che sancisca sia l'irretroattività di disposizioni penali sfavorevoli, sia la retroattività di norme penali più miti». Passando poi al caso in esame, rileva che – nell'affermare il principio della retroattività del trattamento sanzionatorio più mite – la giurisprudenza della Corte europea non ha mai avuto ad oggetto il sistema delle sanzioni amministrative complessivamente considerato, bensì singole e specifiche discipline sanzionatorie, ed in particolare quelle che, pur qualificandosi come amministrative ai sensi dell'ordinamento interno, fossero idonee ad acquisire caratteristiche «punitive» alla luce dell'ordinamento convenzionale; e che, invece, non si rinviene l'affermazione di un vincolo di matrice convenzionale in ordine alla previsione generalizzata, da parte degli ordinamenti interni dei singoli Stati aderenti, del principio della retroattività della legge più favorevole, da trasporre nel sistema delle sanzioni amministrative. Conseguentemente, la Corte conclude che «l'intervento additivo invocato dal rimettente risulta travalicare l'obbligo convenzionale: esso è volto ad estendere la portata del principio della retroattività della *lex mitior* al complessivo sistema sanzionatorio amministrativo, finendo così per disattendere la necessità della preventiva valutazione della singola sanzione (qualificata «amministrativa» dal diritto interno) come «convenzionalmente penale», alla luce dei cosiddetti criteri Engel (così denominati a partire dalla sentenza della Corte EDU, Grande Camera, 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi e costantemente ripresi dalle successive sentenze in argomento); criteri, peraltro, la cui applicazione, al di là di quello della qualificazione giuridica, sarebbe facilitata da ulteriori precisazioni da parte della Corte europea o dei singoli ordinamenti nazionali nell'ambito del margine di apprezzamento e di adeguamento che è loro rimesso». Quanto all'asserito contrasto con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza, poiché verrebbe derogato il principio generale di retroattività della norma successiva più favorevole, la Corte ricorda la sua costante giurisprudenza secondo cui in materia di sanzioni amministrative non è dato rinvenire un vincolo costituzionale nel senso dell'applicazione in ogni caso della legge successiva più favorevole, rientrando nella discrezionalità del legislatore – nel rispetto del limite della ragionevolezza – modulare le proprie determinazioni secondo criteri di maggiore o minore rigore in base alle materie oggetto di disciplina (ordinanze n. 245 del 2003, n. 501 e n. 140 del 2002); ricorda, altresì, che il differente e più favorevole trattamento riservato dal legislatore ad alcune sanzioni, ad esempio a quelle tributarie e valutarie, trova fondamento nelle peculiarità che caratterizzano le rispettive materie e non si presta, conseguentemente, a trasformarsi da eccezione a regola (ordinanze n. 245 del 2003, n. 501 e n. 140 del 2002), in coerenza con il principio generale dell'irretroattività della legge (art. 11 delle preleggi), e con il divieto di applicazione analogica di norme di carattere eccezionale (art. 14 delle

preleggi). Ciò posto, la Corte afferma che, nel caso di specie, il limitato riconoscimento della retroattività in mitius, circoscritto ad alcuni settori dell'ordinamento, risponde a scelte di politica legislativa in ordine all'efficacia dissuasiva della sanzione, modulate in funzione della natura degli interessi tutelati. Tali scelte costituiscono espressione della discrezionalità del legislatore nel configurare il trattamento sanzionatorio per gli illeciti amministrativi.

5. La retroattività delle leggi consentita nei limiti dei fondamentali valori di civiltà giuridica

“Come più volte affermato nella giurisprudenza costituzionale, infatti, «al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., [...] le leggi possono retroagire, rispettando “una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario” (*ex plurimis*, sentenza n. 156 del 2007)» (sentenza n. 236 del 2015)”. Così la sentenza n. **276**.

6. La dignità della persona

La libertà di religione «rappresenta un aspetto della dignità della persona umana, riconosciuta e dichiarata inviolabile dall'art. 2» Cost. (sentenza n. 334 del 1996). Così la sentenza n. **63**.

7. Il diritto all'identità personale

“Il valore dell'identità della persona, nella pienezza e complessità delle sue espressioni, e la consapevolezza della valenza, pubblicistica e privatistica, del diritto al nome, quale punto di emersione dell'appartenenza del singolo ad un gruppo familiare, portano ad individuare nei criteri di attribuzione del cognome del minore profili determinanti della sua identità personale, che si proietta nella sua personalità sociale, ai sensi dell'art. 2 Cost. È proprio in tale prospettiva che questa Corte aveva, da tempo, riconosciuto il diritto al mantenimento dell'originario cognome del figlio, anche in caso di modificazioni del suo status derivanti da successivo riconoscimento o da adozione. Tale originario cognome si qualifica, infatti, come autonomo segno distintivo della sua identità personale (sentenza n. 297 del 1996), nonché «tratto essenziale della sua personalità» (sentenza n. 268 del 2002; nello stesso senso, sentenza n. 120 del 2001). Il processo di valorizzazione del diritto all'identità personale è culminato nella recente affermazione, da parte di questa Corte, del diritto del figlio a conoscere le proprie origini e ad accedere alla propria storia parentale, quale «elemento significativo nel sistema costituzionale di tutela della persona» (sentenza n. 278 del 2013). In questa stessa cornice si inserisce anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha ricondotto il diritto al nome nell'ambito della tutela offerta dall'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848”. Così la sentenza n. **286**.

8. La salute psico-fisica del disabile quale diritto fondamentale dell'individuo

“La salute psico-fisica del disabile quale diritto fondamentale dell'individuo tutelato dall'art. 32 Cost., rientra tra i diritti inviolabili che la Repubblica riconosce e garantisce all'uomo, sia come singolo che nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2 Cost.). L'assistenza del disabile e, in particolare, il soddisfacimento dell'esigenza di socializzazione, in tutte le sue modalità esplicative, costituiscono

fondamentali fattori di sviluppo della personalità e idonei strumenti di tutela della salute del portatore di *handicap*, intesa nella sua accezione più ampia di salute psico-fisica (sentenze n. 158 del 2007 e n. 350 del 2003). Il diritto alla salute psico-fisica, ricomprensivo della assistenza e della socializzazione, va dunque garantito e tutelato, al soggetto con handicap in situazione di gravità, sia come singolo che in quanto facente parte di una formazione sociale per la quale, 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» (sentenza n. 138 del 2010)”. Così la sentenza n. **213**.

9. I valori costituzionali primari della salute dell'uomo e dell'ambiente inteso come bene immateriale unitario

“È noto che, sebbene il testo originario della Costituzione non contenesse l'espressione ambiente, né disposizioni finalizzate a proteggere l'ecosistema, questa Corte con numerose sentenze aveva riconosciuto (sentenza n. 247 del 1974) la «preminente rilevanza accordata nella Costituzione alla salvaguardia della salute dell'uomo (art. 32) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive (art. 9, secondo comma)», quali valori costituzionali primari (sentenza n. 210 del 1987). E la giurisprudenza successiva aveva poi superato la ricostruzione in termini solo finalistici, affermando (sentenza n. 641 del 1987) che l'ambiente costituiva «un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità. Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione»”. Così la sentenza n. **126**.

10. L'applicazione del principio dell'eguaglianza sostanziale alla finanza pubblica per assicurare il principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale

La sentenza n. **10** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni legislative della Regione Piemonte, nella parte in cui non consentono di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite alle Province dalla legge regionale n. 34 del 1998 e dalle altre leggi regionali che ad essa si richiamano. In tale contesto afferma la Corte: “L'art. 3 Cost. è stato ulteriormente violato sotto il principio dell'eguaglianza sostanziale a causa dell'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi. Tale profilo di garanzia presenta un carattere fondante nella tavola dei valori costituzionali e non può essere sospeso nel corso del lungo periodo di transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali. Questa Corte non ignora il processo riorganizzativo generale delle Province che potrebbe condurre alla soppressione di queste ultime per effetto della riforma costituzionale attualmente in itinere. Tuttavia l'esercizio delle funzioni a suo tempo conferite – così come obiettivamente configurato dalla legislazione vigente – deve essere correttamente attuato, indipendentemente dal soggetto che ne è temporalmente titolare e comporta, soprattutto in un momento di transizione caratterizzato da plurime criticità, che il suo svolgimento non sia negativamente influenzato dalla complessità di tale processo di passaggio tra diversi modelli di gestione. Per questo motivo lo stesso legislatore statale si è preoccupato di assicurare un coerente quadro di relazioni finanziarie alternative tra Regione e Province, come quello contenuto nell'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011 e rimasto inattuato nel Piemonte, al fine di non pregiudicare l'assetto economico-finanziario diretto al concreto esercizio delle funzioni nel periodo in cui le stesse rimangono attribuite alle Province. Pertanto, il principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale non viene salvaguardato, risultando inutile a tal fine lo stesso insufficiente finanziamento previsto dalle disposizioni impugnate. A fronte della prescrizione normativa di astratti livelli di prestazione dei servizi nelle leggi regionali di settore, si verifica – per effetto delle disposizioni sproporzionatamente riduttive delle risorse – una rilevante compressione dei servizi resi alla collettività”.

11. La tutela sistemica e unitaria dell'integrità ambientale

11.1. Il principio di derivazione europea della priorità della riparazione del danno rispetto al risarcimento per equivalente

La direttiva n. 2004/35/CE afferma che la prevenzione e la riparazione del danno ambientale contribuiscono a realizzare gli obiettivi della politica comunitaria e che la riparazione è conseguita, primariamente, riportando l'ambiente danneggiato alle condizioni originarie e, solo ove ciò non sia possibile, con misure complementari e compensative. Il legislatore europeo ha così stimolato una profonda evoluzione della normativa nazionale (legge n. 349 del 1986) che, nell'abilitare lo Stato e gli enti territoriali interessati dal fatto lesivo, a promuovere l'azione di risarcimento del danno ambientale, era attestata, in un'ottica civilistica, sulla previsione di una peculiare responsabilità extracontrattuale connessa a fatti, dolosi o colposi, cagionanti un danno ingiusto all'ambiente. Il cambiamento di prospettiva, con la collocazione del profilo risarcitorio in una posizione accessoria rispetto alla riparazione, è stato fatto proprio dal d.lgs. n. 152 del 2006 (codice dell'ambiente), che ha statuito la priorità delle misure di riparazione rispetto al risarcimento per equivalente, e dalla legge n. 97 del 2013, per la quale il danno all'ambiente deve essere risarcito con misure di riparazione. La relativa adozione è rimessa al responsabile del danno; ove, però, le misure risultino omesse o realizzate in modo difforme dai termini prescritti, il Ministro dell'ambiente procede direttamente agli interventi necessari, determinando i costi delle attività occorrenti per la corretta attuazione e agendo nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme. Sulla base della riferita ricostruzione del quadro normativo, la sentenza n. 126 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, del codice dell'ambiente, impugnato, in relazione agli artt. 2, 3, 9, 24 e 32 Cost., nella parte in cui attribuisce al Ministero dell'ambiente la legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale, escludendo quella concorrente o sostitutiva della Regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno. Come ha osservato la sentenza n. 235 del 2009, la scelta di attribuire allo Stato le funzioni amministrative “trova una non implausibile giustificazione nell'esigenza di assicurare che l'esercizio dei compiti di prevenzione e riparazione del danno ambientale risponda a criteri di uniformità e unitarietà, atteso che il livello di tutela ambientale non può variare da zona a zona e considerato anche il carattere diffusivo e transfrontaliero dei problemi ecologici, in ragione del quale gli effetti del danno ambientale sono difficilmente circoscrivibili entro un preciso e limitato ambito territoriale. (...) una volta messo al centro del sistema il ripristino ambientale, emerge con forza l'esigenza di una gestione unitaria: un intervento di risanamento frazionato e diversificato, su base micro territoriale, (...) contrasterebbe con l'esigenza di una tutela sistemica del bene; tutela che, al contrario, richiede sempre più una visione e strategie sovranazionali”. La censurata disposizione – che, pur mantenendo “il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi”, riserva allo Stato il potere di agire per il risarcimento del danno ambientale – ha rappresentato la “conseguenza logica” dell'intervenuto cambiamento di prospettiva. La fase risarcitoria, infatti, non ha potuto sottrarsi all’“esigenza di unitarietà della gestione del bene ambiente”, perché, pur non essendo qualificabile come amministrativa, “ne costituisce il naturale completamento”, essendo volta a garantire all'istituzione responsabile del risanamento la disponibilità delle risorse necessarie. Peraltro, la normativa in esame non pregiudica il potere di agire di altri soggetti (comprese le istituzioni rappresentative di comunità locali) per i danni specifici da essi subiti poiché “si affianca (...) alla disciplina generale del danno posta dal codice civile”, non potendosi dubitare della legittimazione degli enti territoriali ad agire *iure proprio* per il risarcimento non del danno all'ambiente come interesse pubblico, bensì (al pari di ogni persona singola od associata) dei danni direttamente subiti: “danni diretti e specifici, ulteriori e diversi rispetto a quello, generico, di natura pubblica, della lesione dell'ambiente come bene pubblico e diritto fondamentale di rilievo costituzionale”.

11.2. I vincoli paesaggistici e il trattamento sanzionatorio

In materia di trattamento sanzionatorio per le opere eseguite su beni paesaggistici vincolati in assenza di autorizzazione o in difformità da essa, la sentenza n. **56** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 Cost., dell'art. 181, comma 1-*bis*, d.l. n. 42 del 2004, nella parte in cui prevedeva che le condotte incidenti su beni vincolati in via provvedimentale fossero sanzionate con la reclusione da uno a quattro anni. La questione era stata prospettata dal giudice rimettente con riferimento al più mite trattamento sanzionatorio riservato dalla medesima disposizione alle analoghe condotte poste in essere su beni vincolati *ex lege*, le quali invece sono sanzionate con l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 30.986,00 a 103.290,00 euro. La Corte ha ritenuto che la sperequazione tra le due fattispecie sostanzialmente omogenee non fosse sorretta da alcuna ragionevole giustificazione e, dunque, ha parificato il sistema sanzionatorio attraverso la riconduzione della sanzione per le condotte incidenti su beni vincolati in via provvedimentale a quella più mite prevista per le identiche condotte poste in essere su beni paesaggistici vincolati *ex lege*. A seguito di tale ricostruzione del sistema sanzionatorio, la pena della reclusione da uno a quattro anni rimane riservata alle più gravi condotte (quale che sia la natura del vincolo paesaggistico) che "abbiano comportato un aumento dei manufatti superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento della medesima superiore a settecentocinquanta metri cubi, ovvero ancora abbiano comportato una nuova costruzione con una volumetria superiore ai mille metri cubi". Ciò posto, è di interesse ripercorrere l'evoluzione della normativa in esame come rappresentata dalla Corte: a) l'art. 1-*sexies* del d.l. n. 312 del 1985, dettava una disciplina inversa a quella odierna, perché puniva più severamente le violazioni incidenti sui beni sottoposti a vincolo legale; questa disciplina – sottoposta all'esame della Corte – fu giudicata non irragionevolmente discriminatoria per il fatto che introduceva «una tutela del paesaggio (per vaste porzioni del territorio individuate secondo tipologie paesistiche, ubicazioni o morfologiche), improntata a integrità e globalità, implicante una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale (v., da ultimo, ordinanze n. 68 del 1998 e n. 431 del 1991)» (ordinanza n. 158 del 1998). In quell'occasione la Corte affermò che «la ratio della introduzione di vincoli paesaggistici generalizzati (in base a tipologie di beni) risiede nella valutazione che l'integrità ambientale è un bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va, pertanto, salvaguardato nella sua interezza (sentenze n. 247 del 1997, n. 67 del 1992 e n. 151 del 1986; ordinanze n. 68 del 1998 e n. 431 del 1991)» e che la severità del relativo trattamento sanzionatorio «trova giustificazione nella entità sociale dei beni protetti e nel ricordato carattere generale, immediato ed interinale, della tutela che la legge ha inteso apprestare di fronte alla urgente necessità di reprimere comportamenti tali che possono produrre danni gravi e talvolta irreparabili all'integrità ambientale (sentenze n. 269 e n. 122 del 1993; ordinanza n. 68 del 1998)»; b) l'art. 163 del d.lgs. n. 490 del 1999 e poi l'originario art. 181 del codice dei beni culturali e del paesaggio innalzarono il grado di tutela dei beni vincolati in via provvedimentale allo stesso livello di quelli tutelati per legge, optando per l'identità di risposta sanzionatoria, evidentemente sul presupposto di una ritenuta sostanziale identità dei valori in gioco; c) le modifiche apportate all'art. 181 – ora dichiarate illegittime – hanno nuovamente distinto le fattispecie, ma nel fare ciò, non solo hanno invertito la risposta sanzionatoria, punendo più gravemente le condotte incidenti su beni sottoposti a vincoli puntuali rispetto a quelle incidenti su beni vincolati per legge, ma hanno anche delineato un complessivo trattamento sanzionatorio delle prime di gran lunga più severo rispetto a quello riservato alle seconde. Tale ricostruzione porta la Corte a concludere: "Si è dunque in presenza di una legislazione ondivaga, non giustificata né da sopravvenienze fattuali né dal mutare degli indirizzi culturali di fondo della normativa in materia; e già questo è sintomo di irragionevolezza della disciplina attuale. Tale irragionevolezza è resa poi manifesta dalla rilevantissima disparità tanto nella configurazione dei reati (nell'un caso delitto, nell'altro contravvenzione), quanto nel trattamento sanzionatorio, in relazione sia alla entità della pena che alla disciplina delle cause di non punibilità ed estinzione del reato".

12. Il principio di laicità come salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale

Con la sentenza n. **63**, la Corte ha esaminato diverse censure proposte dal Governo avverso la legge per

il governo del territorio n. 12 del 2005 della Regione Lombardia, con la quale la Regione è intervenuta sui principi relativi alla pianificazione delle attrezzature per i servizi religiosi. La Corte preliminarmente ha esposto le seguenti considerazioni sui principi costituzionali in materia di libertà religiosa e di *status* delle confessioni religiose con e senza intesa con lo Stato: “L’ordinamento repubblicano è contraddistinto dal principio di laicità, da intendersi, secondo l’accezione che la giurisprudenza costituzionale ne ha dato (sentenze n. 508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 440 del 1995, n. 203 del 1989), non come indifferenza di fronte all’esperienza religiosa, bensì come salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale: compito della Repubblica è «garantire le condizioni che favoriscano l’espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione», la quale «rappresenta un aspetto della dignità della persona umana, riconosciuta e dichiarata inviolabile dall’art. 2» Cost. (sentenza n. 334 del 1996). Il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale della libertà di religione (art. 19) ed è, pertanto, riconosciuto egualmente a tutti e a tutte le confessioni religiose (art. 8, primo e secondo comma), a prescindere dalla stipulazione di una intesa con lo Stato. Come questa Corte ha recentemente ribadito, altro è la libertà religiosa, garantita a tutti senza distinzioni, altro è il regime pattizio (artt. 7 e 8, terzo comma, Cost.), che si basa sulla «concorde volontà» del Governo e delle confessioni religiose di regolare specifici aspetti del rapporto di queste ultime con l’ordinamento giuridico statale (sentenza n. 52 del 2016). Data l’ampia discrezionalità politica del Governo in materia, il concordato o l’intesa non possono costituire *condicio sine qua non* per l’esercizio della libertà religiosa; gli accordi bilaterali sono piuttosto finalizzati al soddisfacimento di «esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose (sentenza n. 235 del 1997), ovvero a concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni (sentenza n. 59 del 1958), ovvero ancora a dare rilevanza, nell’ordinamento, a specifici atti propri della confessione religiosa» (sentenza n. 52 del 2016). Per questo, in materia di libertà religiosa, la giurisprudenza di questa Corte è costante nell’affermare che «il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese (sentenze n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993)» (sentenza n. 52 del 2016). Di conseguenza, quando tale libertà e il suo esercizio vengono in rilievo, la tutela giuridica deve abbracciare allo stesso modo l’esperienza religiosa di tutti, nella sua dimensione individuale e comunitaria, indipendentemente dai diversi contenuti di fede; né in senso contrario varrebbero considerazioni in merito alla diffusione delle diverse confessioni, giacché la condizione di minoranza di alcune confessioni non può giustificare un minor livello di protezione della loro libertà religiosa rispetto a quella delle confessioni più diffuse (sentenza n. 329 del 1997). L’apertura di luoghi di culto, in quanto forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio dello stesso, ricade nella tutela garantita dall’art. 19 Cost., il quale riconosce a tutti il diritto di professare la propria fede religiosa, in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato o in pubblico il culto, con il solo limite dei riti contrari al buon costume. L’esercizio della libertà di aprire luoghi di culto, pertanto, non può essere condizionato a una previa regolazione pattizia, ai sensi degli artt. 7 e 8, terzo comma, Cost.: regolazione che può ritenersi necessaria solo se e in quanto a determinati atti di culto vogliano riconnettersi particolari effetti civili (sentenza n. 59 del 1958). Più in particolare, nell’esaminare questioni in parte simili alle odierne, questa Corte ha già affermato che, in materia di edilizia di culto, «tutte le confessioni religiose sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti» e la previa stipulazione di un’intesa non può costituire «l’elemento di discriminazione nell’applicazione di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l’esercizio di un diritto di libertà dei cittadini», pena la violazione del principio affermato nel primo comma dell’art. 8 Cost., oltre che nell’art. 19 Cost. (sentenza n. 195 del 1993). Al riguardo, vale il divieto di discriminazione, sancito in generale dall’art. 3 Cost. e ribadito, per quanto qui specificamente interessa, dagli artt. 8, primo comma, 19 e 20 Cost.; e ciò anche per assicurare «l’eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto, di cui l’eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare rappresenta la proiezione necessaria sul piano comunitario» (sentenza n. 346 del 2002). Ciò non vuol dire – come ha chiarito la stessa giurisprudenza già citata e come si dirà ancora più avanti – che a tutte le confessioni debba assicurarsi un’eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: come è naturale allorché si distribuiscono utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all’entità della presenza sul territorio dell’una o dell’altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione”.

13. L'intesa per la regolazione legislativa dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica, quale tutela della libertà religiosa

Il significato dell'art. 8, terzo comma, Cost., che prevede l'intesa per la regolazione legislativa dei rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse da quella cattolica, consiste nell'estendere ad esse il metodo della bilateralità, "in vista dell'elaborazione della disciplina di ambiti collegati ai caratteri peculiari delle singole confessioni religiose (sentenza n. 346 del 2002). Le intese sono perciò volte a riconoscere le esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose (sentenza n. 235 del 1997), ovvero a concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni (sentenza n. 59 del 1958), ovvero ancora a dare rilevanza, nell'ordinamento, a specifici atti propri della confessione religiosa. Tale significato dell'intesa (...) deve restare fermo, a prescindere dal fatto che la prassi mostri una tendenza alla uniformità dei contenuti delle intese effettivamente stipulate (...). Ciò che la Costituzione ha inteso evitare è l'introduzione unilaterale di una speciale e derogatoria regolazione dei rapporti tra lo Stato e la singola confessione religiosa, sul presupposto che la stessa unilateralità possa essere fonte di discriminazione: per questa fondamentale ragione, gli specifici rapporti tra lo Stato e ciascuna singola confessione devono essere retti da una legge sulla base di intese. (...) nel sistema costituzionale, le intese non sono una condizione imposta dai pubblici poteri allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire della libertà di organizzazione e di azione, o di giovare dell'applicazione delle norme, loro destinate, nei diversi settori dell'ordinamento. A prescindere dalla stipulazione di intese, l'eguale libertà di organizzazione e di azione è garantita a tutte le confessioni dai primi due commi dell'art. 8 Cost. (sentenza n. 43 del 1988)", nonché dagli artt. 3, 19 (che tutela il diritto di tutti di professare liberamente la propria fede religiosa, in forma individuale o associata) e 20 Cost. Il legislatore "non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese" (sentenze nn. 346 del 2002 e 195 del 1993). Allo stato attuale del diritto positivo, la mancata stipulazione di un'intesa non è incompatibile con la garanzia di eguaglianza tra le confessioni religiose acattoliche: infatti – a differenza di altri ordinamenti che conoscono una più dettagliata normazione in tema di associazioni religiose ovvero subordinano ad un riconoscimento pubblico l'accesso alla pertinente disciplina, con previsioni talvolta sanzionate come discriminatorie dalla Corte europea dei diritti dell'uomo – "non esiste una legislazione generale e complessiva sul fenomeno religioso, alla cui applicazione possano aspirare solo le confessioni che stipulano un accordo con lo Stato. Peraltro, la necessità di una tale pervasiva disciplina legislativa non è affatto imposta dalla Costituzione, che tutela al massimo grado la libertà religiosa. E sicuramente la Costituzione impedisce che il legislatore, in vista dell'applicabilità di una determinata normativa attinente alla libertà di culto, discrimini tra associazioni religiose, a seconda che abbiano o meno stipulato un'intesa". Nell'ordinamento italiano, "caratterizzato dal principio di laicità e, quindi, di imparzialità ed equidistanza rispetto a ciascuna confessione religiosa" (sentenze nn. 508 del 2000 e 329 del 1997), l'art. 8, terzo comma, Cost. non è disposizione procedurale meramente servente dei primi due commi ed indissolubilmente legata alla realizzazione dei principi di eguaglianza e pluralismo religioso, ma "ha l'autonomo significato di permettere l'estensione del metodo bilaterale alla materia dei rapporti tra Stato e confessioni non cattoliche, ove il riferimento a tale metodo evoca l'incontro della volontà delle due parti già sulla scelta di avviare le trattative". I riferiti insegnamenti sono stati ripresi e sviluppati dalla sentenza n. 52 che ha accolto un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri e, conseguentemente, annullato l'impugnata sentenza della Corte di cassazione in cui era affermata la sindacabilità giurisdizionale del diniego del Governo ad avviare le trattative con l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti per la stipula dell'intesa.

14. La solidarietà

14.1. Le misure di contenimento della spesa nel pubblico impiego

"La Corte ha inoltre già affermato la legittimità di misure temporanee e contingenti, che, ispirate a un

principio solidaristico che riguarda la totalità dei pubblici dipendenti (sentenza n. 310 del 2013), hanno visto le amministrazioni di volta in volta interessate fronteggiare scelte organizzative immediate e necessitate. Anche i viceprefetti sono stati attirati nell'orbita di tali misure". Così la sentenza n. **96** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, censurato in relazione agli artt. 3, 36, 53 e 97, Cost., concernente il blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera comunque denominate disposte per i pubblici dipendenti negli anni 2011, 2012 e 2013.

14.2. Lo Stato sociale e la solidarietà interpersonale ed intergenerazionale

“Il permesso mensile retribuito di cui al censurato art. 33, comma 3, [permesso mensile retribuito per l'assistenza alla persona con *handicap* in situazione di gravità] è, dunque, 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. Trattasi di uno strumento di politica socio-assistenziale, che, come quello del congedo straordinario di cui all'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, è basato 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”. Così la sentenza n. **213**.

14.3. Le diverse generazioni che interagiscono nel mercato del lavoro

“La regolamentazione del cumulo tra pensioni e redditi da lavoro interferisce con molteplici valori di rango costituzionale, come il diritto al lavoro (art. 4 Cost.), il diritto a una prestazione previdenziale proporzionata all'effettivo stato di bisogno (art. 38, secondo comma, Cost.), la solidarietà tra le diverse generazioni che interagiscono nel mercato del lavoro (art. 2 Cost.), in una prospettiva volta a garantirne un equo ed effettivo accesso alle opportunità di occupazione che si presentano. Spetta alla discrezionalità del legislatore bilanciare i diversi valori coinvolti, in un contesto di molteplici variabili di politica sociale ed economica, e modulare la concreta disciplina del cumulo, in armonia con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza”. Così la sentenza n. **241**.

15. I principi di uguaglianza e di ragionevolezza

15.1. Il principio di uguaglianza in senso stretto

15.1.1. Il trattamento adeguatamente diverso di situazioni diverse

Per la giurisprudenza (sentenze nn. 79 del 2016 e 85 del 2013) richiamata dalla sentenza n. **192**, il principio di eguaglianza è violato “solo qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, ma non quando la diversità di disciplina corrisponda ad una diversità di situazioni, sempre con il limite generale dei principi di proporzionalità e ragionevolezza”. Le ordinanze nn. **206** e **220** hanno confermato che la lesione dell'art. 3 Cost. per ingiustificata disparità di trattamento non sussiste “quando, in considerazione della diversità delle fattispecie poste a confronto, la diversa disciplina delle situazioni si giustifichi in termini di ragionevolezza” (sentenza n. 146 del 2016).

L'“inserimento dell'azione civile nel processo penale pone in essere una situazione in linea di principio differente rispetto a quella determinata dall'esercizio dell'azione civile nel processo civile (...) in quanto tale azione assume carattere accessorio e subordinato rispetto all'azione penale, sicché è destinata a subire tutte le conseguenze e gli adattamenti derivanti dalla funzione e dalla struttura del processo penale, cioè dalle esigenze, di interesse pubblico, connesse all'accertamento dei reati e alla rapida definizione dei processi (...). Soluzione legislativa, questa, nella quale non può scorgersi alcun profilo di irrazionalità, stante la preminenza delle predette esigenze rispetto a quelle collegate alla risoluzione delle liti civili (...) e considerato che si discute di condizionamenti giustificati dal fatto che oggetto dell'azione penale è

l'accertamento della responsabilità dell'imputato". Così la sentenza n. **12** di rigetto della questione di legittimità costituzionale dell'art. 538 cod. proc. pen., impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – non consentendo al giudice di decidere sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno quando pronuncia sentenza di assoluzione per vizio totale di mente dell'imputato – determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento fra il danneggiato costituitosi parte civile in un processo penale concluso con l'assoluzione dell'imputato per totale infermità di mente e il danneggiato che veda esaminata la sua domanda risarcitoria all'esito della condanna dell'imputato "sano di mente". Le "due ipotesi poste a raffronto dal giudice *a quo*" (sentenza di assoluzione dell'imputato per vizio totale di mente e sentenza di condanna) sono risultate "palesamente eterogenee" nella prospettiva del trattamento della domanda civile del danneggiato. Sebbene la sentenza di assoluzione per vizio totale di mente postuli, allo stesso modo di quella di condanna, l'accertamento della sussistenza del fatto e della sua riferibilità all'imputato, resta il "fondamentale tratto differenziale che, con la sentenza di condanna, la responsabilità penale dell'imputato viene affermata; con la sentenza di assoluzione per vizio totale di mente, viene invece esclusa. Anzi, viene esclusa (...) persino la sua responsabilità civile". Pertanto, "la scelta legislativa di trattare diversamente le due ipotesi, escludendo che nella seconda il giudice penale debba pronunciarsi sulle tematiche civilistiche", non è stata ritenuta manifestamente irragionevole e arbitraria, tenendo conto dell'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nella conformazione degli istituti processuali, ed esprime un assetto "munito di un suo fondamento logico-sistematico".

L'erroneità del presupposto interpretativo del rimettente ha comportato il rigetto (sentenza n. **13**) della questione di legittimità costituzionale degli artt. 106-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002 e 1, comma 607, della legge n. 147 del 2013, impugnati, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – disponendo che la riduzione di un terzo degli importi dovuti al difensore si applichi anche nella liquidazione erariale di onorari per prestazioni già interamente compiute – determinerebbero un'ingiustificata disparità di trattamento tra professionisti che abbiano effettuato identiche prestazioni ed abbiano presentato in pari data la relativa richiesta di compenso, a seconda che il loro onorario venga liquidato prima o dopo l'entrata in vigore della disciplina censurata. Il comma 607, ove è stabilito che la riduzione *de qua* si applica "alle liquidazioni successive alla data di entrata in vigore della presente legge", deve essere letto, oltre che alla luce dei principi costituzionali, nel sistema in cui è collocato, e dunque "in armonia con la fisiologia del procedimento di liquidazione, che esprime una regola di concomitanza fra tariffe professionali ed epoca della prestazione, e presuppone un'analoga concomitanza tra esaurimento della difesa, domanda del compenso e corrispondente provvedimento giudiziale". La giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 2 del 1981; ordinanze nn. 76 del 2014 e 261 del 2013) ha sostenuto che una prestazione unitaria deve essere remunerata secondo un unico criterio, identificato nella tariffa vigente al momento in cui la stessa si è esaurita. La sentenza n. 18 del 2015 ha criticato la tesi secondo cui la censurata diminuzione dei compensi sarebbe applicabile sul mero presupposto di una liquidazione deliberata successivamente all'entrata in vigore della relativa previsione; e la sentenza n. 192 del 2015 ha osservato che la questione della presunta efficacia "retroattiva" della misura avrebbe potuto "essere plausibilmente posta" solo a condizione di escludere il principio giurisprudenziale di irrilevanza della norma sopravvenuta per liquidazioni che, pur disposte dopo la norma, riguardino fattispecie completamente esaurite in precedenza.

Il procedimento davanti al giudice di pace presenta "caratteri assolutamente peculiari, che lo rendono non comparabile con il procedimento davanti al tribunale, e comunque tali da giustificare sensibili deviazioni rispetto al modello ordinario". Così l'ordinanza n. **50** che, allineandosi a precedenti decisioni (ordinanze nn. 28 del 2007, 312 e 228 del 2005), ha reputato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 2 del d.lgs. n. 274 del 2000, nella parte in cui esclude l'applicazione della pena su richiesta delle parti nel procedimento penale davanti al giudice di pace. Le caratteristiche di tale procedimento "consentono di ritenere che l'esclusione dell'applicabilità dei riti alternativi sia frutto di una scelta non irragionevole del legislatore, comunque tale da non determinare una ingiustificata disparità di trattamento". Le riferite conclusioni non sono state inficiate dal rilievo che, nel caso di connessione tra procedimenti di competenza del giudice di pace e di altro giudice, è consentito il ricorso al patteggiamento anche per i reati attratti nella competenza del giudice superiore, poiché "le situazioni poste a raffronto sono tra loro affatto diverse e non possono essere oggetto di comparazione".

Ribadendo le statuizioni della sentenza n. 248 del 2015, le ordinanze nn. **70** e **222** hanno dichiarato

manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ., censurato, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., nella parte in cui non prevede l'impignorabilità assoluta della parte di retribuzione necessaria a garantire al lavoratore i mezzi indispensabili alle sue esigenze di vita, e, in via subordinata, le medesime limitazioni in materia di pignoramento di crediti tributari (art. 72-ter del d.P.R. n. 602 del 1973). La citata sentenza ha chiarito che "la tutela della certezza dei rapporti giuridici, in quanto collegata agli strumenti di protezione del credito personale, non consente di negare in radice la pignorabilità degli emolumenti ma di attenuarla per particolari situazioni la cui individuazione è riservata alla discrezionalità del legislatore". Quanto poi alla lamentata disparità di trattamento in relazione sia al regime di impignorabilità delle pensioni sia al menzionato art. 72-ter, è stata sottolineata l'"eterogeneità dei *tertia comparationis*".

La ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale inerente alla tassazione degli atti giudiziari, operata nella sentenza n. 78, ha rivelato "un contesto eterogeneo dei criteri applicabili, influenzato dalle diverse situazioni sostanziali e processuali". La rilevata "difficoltà ad individuare un principio o una fattispecie suscettibile di analogia, utilizzabile (...) quale *tertium comparationis*", ha determinato l'esito di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 14, comma 3-bis, del d.P.R. n. 115 del 2002, il quale specifica che il valore della lite, e dunque il contributo unificato, anche in caso di ricorso tributario cumulativo, è determinato per ciascun atto impugnato anche in appello. Quanto alla lamentata irragionevole diversità di trattamento tra tributi e sanzioni e tra processo tributario e civile, il rimettente non ha argomentato in ordine alle ragioni per le quali, da un lato, a fronte dell'eterogeneità delle suddette pretese erariali, debba sussistere un identico trattamento, stante la diversa natura e funzione e la distinta disciplina; e, dall'altro, a fronte di una disomogeneità dei criteri fissati per determinare il valore della lite nei singoli ambiti processuali, calibrati sulle peculiarità delle questioni deducibili, solo il criterio del rito civile dovrebbe essere assunto quale *tertium comparationis*.

L'"obiettiva differenza tra le due fattispecie messe a raffronto" ha comportato il rigetto (sentenza n. 79) della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 5, della legge n. 81 del 1993, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – punendo con la multa le pubbliche amministrazioni che, in violazione del divieto imposto dal successivo comma 6, svolgano attività di propaganda di qualsiasi genere, anche se inerente alla rispettiva attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale per le elezioni amministrative locali e per tutta la durata della stessa – determinerebbe un trattamento irragionevolmente difforme rispetto a condotte identiche poste in essere dalle medesime amministrazioni in prossimità di elezioni regionali, politiche ed europee, asseritamente immuni da sanzione nel sistema delineato dall'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000. La Corte ha replicato che le fattispecie poste a raffronto non sono omogenee e l'art. 9, comma 1, non è utilizzabile quale *tertium comparationis*. Tale disposizione – che, dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto, vieta a tutte le amministrazioni di svolgere attività di comunicazione, ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'assolvimento delle proprie funzioni – è inserita in un'organica disciplina della comunicazione politica, dettata per ogni tipo di campagna elettorale, e si riferisce alle amministrazioni, non già ai titolari di cariche pubbliche. La *ratio* è evitare che la comunicazione istituzionale "venga piegata ad obiettivi elettorali (...), in violazione degli obblighi di neutralità politica degli apparati amministrativi (art. 97 Cost.), della necessaria parità di condizione tra i candidati alle elezioni e della libertà di voto degli elettori (art. 48 Cost.)". Detto divieto non è peraltro privo di sanzioni poiché la sua osservanza è affidata al controllo dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. L'art. 29, comma 6, della legge n. 81 del 1993 riguarda, invece, condotte ulteriori e diverse rispetto a quelle poste in essere nello svolgimento di funzioni istituzionali e rivela una formulazione più ampia dell'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000. Inoltre, il divieto posto dalla norma censurata, pur testualmente rivolto alle amministrazioni, per il principio di personalità della responsabilità penale, non può che indirizzarsi direttamente ai soggetti titolari di cariche pubbliche. Costoro infrangono il divieto se svolgono attività di propaganda; se candidati essi stessi, ferme le disposizioni sull'ineleggibilità, possono esercitare i propri diritti costituzionali e svolgere propaganda elettorale, ma la legge esige che ciò facciano al di fuori dell'esercizio delle funzioni istituzionali e senza utilizzare mezzi e risorse delle amministrazioni di appartenenza. L'art. 29, commi 5 e 6, delinea perciò una fattispecie obiettivamente diversa da quella disciplinata dall'art. 9, comma 1, pur presidiando gli stessi principi costituzionali. Infine, i due divieti differiscono anche per il rispettivo arco temporale di efficacia.

La prevista efficacia esclusivamente giuridica (e non anche economica) delle progressioni di carriera eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 non ha determinato irragionevoli disparità di trattamento in danno dei viceprefetti aggiunti promossi nel corso del triennio alla qualifica superiore di viceprefetto, né rispetto ai colleghi che abbiano conseguito la promozione prima del 2011 né rispetto ai dipendenti del settore privato, esclusi dall'ambito applicativo dell'impugnato art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010. Sotto il primo profilo, la sentenza n. **96** "ha valorizzato il criterio oggettivo che si ricava dalla maggiore anzianità di servizio dei soggetti destinatari di un miglior trattamento economico corrispondente all'ottenuta promozione (...) cui si affianca quello della maggiore anzianità nel grado". L'elemento temporale si pone, pertanto, quale "discrimine fra due diverse fasi nell'evoluzione della carriera, cui possono corrispondere due diversi trattamenti economici". Sotto il secondo profilo, la pronuncia ha ribadito la non comparabilità delle categorie dei "lavoratori del settore privato" e dei "dipendenti pubblici", "segnate dalla profonda diversità delle discipline rispettivamente applicabili" (sentenze nn. 154 del 2014 e 304 del 2013).

Le disposizioni che prevedono agevolazioni fiscali, "aventi carattere eccezionale e derogatorio, costituiscono esercizio di un potere discrezionale del legislatore, censurabile solo per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità", sicché la Corte "non può estenderne l'ambito di applicazione, se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici". Il consolidato orientamento (sentenze nn. 6 del 2014, 275 del 2005, 27 del 2001, 431 del 1997, 292 del 1987 e 86 del 1985; ordinanze nn. 103 del 2012, 203 del 2011, 144 del 2009, 174 del 2001 e 10 del 1999) è stato ripreso dalla sentenza n. **111** che ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, comma 2, della legge n. 413 del 1991 e 2, comma 5, del d.l. n. 16 del 1993, impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., in quanto limitano l'agevolazione fiscale prevista ai fini IRPEF e ICI agli immobili di interesse storico o artistico, senza estenderla agli immobili gravati da prescrizioni di tutela indiretta. La *ratio* delle misure fiscali *de quibus* è stata individuata in un'"esigenza di equità fiscale", derivante dalla "minore utilità economica che presentano i beni immobili di interesse storico o artistico in conseguenza del complesso di vincoli e limiti cui la loro proprietà è sottoposta", di modo che l'applicazione del beneficio "trova il suo fondamento oggettivo proprio nella peculiarità del regime giuridico dei beni". Diversa è, invece, la condizione dei beni oggetto di "prescrizioni di tutela indiretta", volte a preservare l'integrità dei beni immobili di interesse culturale. Infatti, i conseguenti vincoli e oneri in capo ai titolari sono "strutturalmente diversi" da quelli gravanti sul proprietario del bene di diretto interesse culturale. Solo in questo secondo caso, oggetto di protezione è direttamente il bene, che il proprietario è obbligato a preservare nella sua integrità e originalità. "Nel caso di un bene solo indirettamente vincolato, invece, oggetto di protezione non è il bene stesso, in sé considerato, ma è il contesto ambientale o di prospettiva" nel quale l'immobile si inserisce. La diversità del trattamento legale degli immobili di diretto interesse culturale si manifesta anche nella subordinazione a regime autorizzativo e di previa denuncia delle principali facoltà di godimento e disposizione, che non trova corrispondenza nel regime dei beni soggetti a prescrizioni di tutela indiretta. La diversità di regime degli immobili di interesse culturale rispetto agli immobili che tali non sono, pur essendo soggetti a un vincolo indiretto, "legittima il diverso trattamento fiscale degli uni rispetto agli altri e non autorizza ad estendere ai secondi ciò che il legislatore ha inteso, con buone ragioni, riservare ai primi".

La "disomogeneità tra le fattispecie a confronto" ha determinato l'esito di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui – onerando la parte che ha proposto un appello dichiarato improcedibile *ex art.* 348, secondo comma, cod. proc. civ. (per mancata comparizione dell'appellante, alla prima udienza ed a quella successiva di cui gli sia stata data comunicazione) del versamento di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per l'impugnazione – realizzerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'ipotesi di cancellazione della causa dal ruolo e conseguente estinzione del processo (artt. 181 e 309 cod. proc. civ.), lasciata esente dal contestato raddoppio del contributo. La sentenza n. **120** ha chiarito che, nonostante "il dato comune rappresentato dalla mancata comparizione", le due fattispecie non sono equiparabili. La *ratio* della norma censurata, volta a "scoraggiare le impugnazioni dilatorie o pretestuose", non è ravvisabile nella fattispecie di cui agli artt. 181 e 309, la quale "prescinde dalla unilaterale utilizzazione impropria del gravame, ma riguarda soltanto l'omologa condotta omissiva delle parti", senza palesare l'inutile dispendio di attività processuale e quei "costi del vano funzionamento dell'apparato giudiziario o della vana erogazione delle limitate

risorse a sua disposizione” al cui parziale ristoro mira il raddoppio del contributo. Infatti, l’emissione di un provvedimento di cancellazione della causa dal ruolo e di estinzione del processo richiede la mancata comparizione di tutte le parti alla prima udienza ed a quella successiva alla quale la causa sia stata rinviata, nell’assunto che tale comportamento costituisca una tipica manifestazione di disinteresse alla prosecuzione del processo. “Detto disinteresse (...) è verosimile espressione della comune decisione di non comparire e, non di rado, di coordinamento o accordo tra le parti”. Tali peculiarità rispetto alla fattispecie di mancata comparizione del solo appellante hanno impedito di considerare alla stessa stregua la contemporanea mancata comparizione di tutte le parti del giudizio, “presumibile indice di una composizione stragiudiziale della controversia potenzialmente frutto del precedente dispendio di energie processuali”.

La sentenza n. **121** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 53, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. n. 546 del 1992, impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto – prevedendo, ove la notifica non avvenga a mezzo di ufficiale giudiziario, l’inammissibilità dell’appello in caso di omesso deposito di copia dell’atto di impugnazione presso la segreteria della Commissione tributaria provinciale – darebbe luogo ad una disciplina ingiustificatamente diversificata della notifica effettuata direttamente dalla parte e di quella effettuata dall’Amministrazione tramite il messo notificatore speciale. In materia di disciplina del processo e di conformazione dei relativi istituti, “il legislatore dispone di un’ampia discrezionalità con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute” (*ex plurimis*, sentenze nn. 44 del 2016, 23 del 2015 e 157 del 2014). La *ratio* della norma censurata è stata ravvisata nell’intento di “evitare il rischio di una erronea attestazione del passaggio in giudicato della sentenza di primo grado”. In linea con precedenti pronunce di rigetto (sentenze nn. 17 del 2011 e 321 del 2009; ordinanze nn. 141 del 2011 e 43 del 2010), la diversità di disciplina è stata collegata, “oltre che alla natura pubblica dell’ufficio cui è affidato il compimento dell’atto, allo specifico obbligo” dell’ufficiale giudiziario (art. 123 disp. att. cod. proc. civ.) “di dare avviso scritto dell’impugnazione al cancelliere del giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata”. Questa motivazione è stata ritenuta estensibile al messo notificatore che, al pari dell’ufficiale giudiziario, effettua le notificazioni secondo le norme del codice di rito civile ed è tenuto a dare immediato avviso scritto dell’avvenuta notificazione dell’appello al cancelliere del giudice di prime cure. La sostanziale identificazione delle funzioni svolte dall’ufficiale giudiziario e dal messo notificatore ha giustificato l’identità di trattamento, venendo in rilievo non l’aspetto strutturale dell’incardinamento del secondo nell’apparato amministrativo, bensì quello funzionale, che fa del messo un sostituto dell’ufficiale giudiziario. Più in generale, la comparazione operata dal rimettente non è stata reputata corretta, “attesa la differente natura delle parti del processo (amministrazione finanziaria e contribuente) e la diversità della relativa disciplina”.

Un esito di manifesta infondatezza (ordinanza n. **122**) è toccato alle questioni riguardanti l’art. 130 del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto – dimezzando gli importi spettanti al difensore ove la liquidazione giudiziale concerna difese apprestate nei confronti di soggetti ammessi al patrocinio erariale in processi civili, amministrativi, contabili e tributari – determinerebbe un’ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai difensori delle altre parti e a coloro che potrebbero beneficiare di una più ampia platea di professionisti. Nel richiamare le ordinanze nn. 270 del 2012 e 387 del 2004, la Corte ha ribadito che “la specifica disciplina applicabile al patrocinio dei non abbienti” è caratterizzata da “peculiari connotati pubblicistici” che rendono le fattispecie disomogenee.

La sentenza n. **133** ha reputato manifestamente infondata, per “l’indiscutibile eterogeneità delle situazioni poste a raffronto”, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 2, del d.l. n. 90 del 2014, impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto – riducendo al 31 ottobre 2014 il trattenimento in servizio degli avvocati dello Stato già formalmente disposto – determinerebbe un’irragionevole disparità di trattamento rispetto ai magistrati ai quali il comma 3 garantisce il trattenimento fino al 31 dicembre 2015. La disciplina transitoria derogatoria è stata dettata dalla “necessità di ovviare alle conseguenti possibili criticità per il funzionamento regolare degli uffici giudiziari, derivanti dall’improvvisa cessazione dal servizio di un numero rilevante di dipendenti. La *ratio* sottesa a tale deroga è dunque inerente esclusivamente all’organizzazione degli uffici e non attiene allo *status* dei magistrati”. Le medesime argomentazioni hanno condotto al rigetto (ordinanza n. **290**) di identiche questioni.

La “diversità delle fattispecie poste a confronto (...) ne giustifica, in termini di ragionevolezza, la diversa disciplina delle notificazioni”. Così la sentenza n. **146** che ha rigettato la questione di legittimità

costituzionale dell'art. 15, terzo comma, della legge fallimentare, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – stabilendo che alla notifica del ricorso per la dichiarazione di fallimento di imprenditore collettivo e del decreto di fissazione dell'udienza debba procedere la cancelleria all'indirizzo di posta elettronica certificata del destinatario e che, solo nel caso in cui ciò risulti impossibile o dia esito negativo, della notifica venga onerato il creditore istante a mezzo di ufficiale giudiziario, il quale dovrà accedere presso la sede legale del debitore con successivo deposito nella casa comunale, ove il destinatario non sia reperito – determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento rispetto alle modalità richieste dall'art. 145 cod. proc. civ. per la notifica ordinaria a persona giuridica, non prevedendo né la necessità di dare notizia di tale incombente né la possibilità alternativa di notifica alla persona fisica del legale rappresentante. A differenza dell'art. 145, esclusivamente rivolto ad “assicurare alla persona giuridica l'effettivo esercizio del diritto di difesa in relazione agli atti ad essa indirizzati”, la censurata disposizione mira a coniugare quella finalità con le “esigenze di celerità e speditezza cui deve essere improntato il procedimento concorsuale”, esonerando il tribunale da ulteriori formalità quando la situazione di irreperibilità sia imputabile all'imprenditore. La specialità e la complessità degli interessi, anche pubblici, tutelati dal legislatore segnano l'innegabile diversità tra il procedimento notificatorio in ambito fallimentare e quello ordinario.

La sentenza n. **173** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 486, della legge n. 147 del 2013, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – imponendo, per un triennio, un contributo di solidarietà ai titolari di trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori da quattordici a trenta e più volte il trattamento minimo INPS – detterebbe una disciplina meno favorevole di quella posta dalla legge siciliana n. 21 del 2014. Il Collegio ha giudicato il termine di raffronto (il successivo comma 487 e, per il suo tramite, la citata legge regionale) inidoneo a radicare un giudizio di eguaglianza, poiché l'evocato *tertium* concerne “misure di risparmio di spesa rimesse all'autonomia di organi costituzionali e di Regioni ad autonomia speciale rispetto a soggetti che non fanno parte del circuito della previdenza obbligatoria”.

“La non omogeneità delle situazioni poste a confronto e la ragionevolezza delle discipline a cui sono assoggettate” ha comportato il rigetto della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 742 del 1969 (nel testo in vigore al 22 dicembre 2014), impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui, secondo il diritto vivente, esclude dalla generale sospensione feriale di tutti i termini processuali delle giurisdizioni ordinarie e amministrative i giudizi di opposizione all'esecuzione e non anche gli atti del processo esecutivo. Per la sentenza n. **191**, “il processo esecutivo consiste in una sequenza di atti procedimentali per la realizzazione del credito, mentre le opposizioni integrano dei veri e propri giudizi, che si svolgono nel contraddittorio delle parti”. La diversità strutturale dei due procedimenti è stata ritenuta ostativa ad una riconduzione ad unità sul presupposto della comune esigenza di celerità, “potendo il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, soddisfare tale esigenza mediante discipline differenziate, con l'unico limite costituito dalla non arbitrarietà e irragionevolezza della scelta compiuta”. Nel procedimento esecutivo il legislatore ha previsto un termine perentorio, prorogabile per giusti motivi, per l'acquisizione della documentazione ipocatastale; la sua durata (120 giorni, poi dimezzati) risponde alla necessità di garantire l'acquisizione completa della documentazione attestante l'appartenenza del bene pignorato al debitore e “la sospensione della sua decorrenza durante il periodo feriale è ragionevolmente correlata al rallentamento delle attività degli uffici preposti al rilascio”. Nelle opposizioni all'esecuzione, “l'esigenza di celerità è perseguita mediante la deroga alla sospensione dei termini feriali anche in considerazione della peculiarità del procedimento” che, nella prassi giudiziaria, può prestarsi ad uno strumentale utilizzo dilatorio da parte del debitore.

La sentenza n. **192** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-*quinquies*, del d.l. n. 134 del 2009, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – escludendo la permanenza nelle graduatorie ad esaurimento dei docenti che hanno già stipulato contratto a tempo indeterminato per qualsiasi tipologia di posti di insegnamento o classi di concorso – irragionevolmente riserverebbe ai docenti immessi nei ruoli un trattamento peggiore rispetto a quelli che non lo siano in base alla circostanza della stipula di un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Il rimettente ha posto a raffronto “situazioni non omogenee e oggettivamente non comparabili” in quanto la posizione dei docenti non di ruolo “non è (...) correttamente utilizzabile quale *tertium comparationis*”: infatti, solo con riferimento ad essi,

“l’obiettivo prioritario del legislatore è rappresentato dall’esigenza di assicurare il tempestivo assorbimento del precariato”. In considerazione di tale preminente esigenza, non è stata ritenuta irragionevole la prevista cancellazione dalle graduatorie dei docenti immessi in ruolo, la quale risponde ad una “logica organizzativa volta al bilanciamento delle esigenze di piena realizzazione della professionalità dei docenti di ruolo con quelle volte a consentire il più ampio accesso possibile ai ruoli dell’amministrazione”.

Nel campo delle sanzioni amministrative “non è dato rinvenire un vincolo costituzionale nel senso dell’applicazione in ogni caso della legge successiva più favorevole, rientrando nella discrezionalità del legislatore – nel rispetto del limite della ragionevolezza – modulare le proprie determinazioni secondo criteri di maggiore o minore rigore in base alle materie oggetto di disciplina” (ordinanze nn. 245 del 2003, 501 e 140 del 2002). Così la sentenza n. **193** che ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge n. 689 del 1981, impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto non stabilisce l’applicazione della legge successiva più favorevole agli autori degli illeciti amministrativi, a differenza di altre fattispecie previste in leggi speciali ed in mancanza di motivi di interesse generale tali da giustificare il diverso trattamento. Invero, il più favorevole regime riservato alle sanzioni tributarie e valutarie trova fondamento nelle “peculiarità che caratterizzano le rispettive materie” e non si presta a trasformarsi da eccezione a regola, coerentemente con il principio generale di irretroattività della legge e con il divieto di applicazione analogica di norme eccezionali. Anche il trattamento di favore applicabile alle sanzioni in materia di previdenza e assistenza obbligatorie “sottolinea la peculiarità degli interessi tutelati e la natura eccezionale” della disciplina, che “non si presta ad una generalizzata trasposizione di principi maturati nell’ambito di settori diversi dell’ordinamento”.

L’ordinanza n. **206** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 116 del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto – prevedendo la garanzia dello Stato per il pagamento delle spese e degli onorari spettanti al difensore d’ufficio che non è stato in grado di reperire il proprio assistito – determinerebbe un’irragionevole disparità di trattamento rispetto al difensore di fiducia ed a quello di soggetto ammesso al beneficio del gratuito patrocinio. Ha osservato la Corte, con riferimento al confronto con il difensore di fiducia, che “la convenzione in ordine alla corresponsione degli onorari integra il rapporto di mandato libero professionale che lega il difensore all’assistito, esponendo sul piano privatistico il legale a rischio di inadempimento da parte del proprio cliente, situazione questa che non è in alcun modo comparabile al mandato difensivo del legale nominato d’ufficio, che è chiamato ad una prestazione *ex lege*, imposta dallo Stato per l’attuazione del diritto di difesa (...) e non rinunciabile”. Inoltre, la disciplina del patrocinio a spese dello Stato presuppone la non assenza del beneficiario e l’onere di pagamento è posto definitivamente a carico dell’erario, mentre “la liquidazione della difesa di ufficio, il cui presupposto si rinviene nella irreperibilità ovvero insolvenza dell’assistito, costituisce una mera anticipazione, che lo Stato è tenuto a recuperare”.

La sentenza n. **216** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 87, comma 3, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto, prevedendo che l’esclusione del responsabile civile è disposta senza ritardo, anche d’ufficio, quando il giudice accoglie la richiesta di giudizio abbreviato, determinerebbe un’ingiustificata disparità di trattamento della parte civile e dell’imputato, sul piano delle pretese risarcitorie, rispetto al giudizio ordinario. La norma “trova giustificazione nell’intento di non gravare” il rito abbreviato, “caratterizzato dalla massima celerità, della presenza, non indispensabile, di soggetti la cui posizione può restare incisa solo sul piano privatistico”. Il rito costituisce “un modello alternativo al dibattimento che, da un lato, si fonda sull’intero materiale raccolto nel corso delle indagini preliminari – in base al quale l’imputato accetta di essere giudicato – e, dall’altro, consente una limitata acquisizione di elementi meramente integrativi, sì da mantenere la configurazione di rito a prova contratta”. Pertanto, “il minor dispendio di tempo e di energie processuali rispetto al procedimento ordinario continua (...) ad essere un carattere essenziale del giudizio abbreviato”, in ciò risiedendo la giustificazione dell’effetto premiale di una significativa riduzione dell’eventuale pena. L’esclusione del responsabile civile seguita a connotarsi come una “scelta non irragionevole – proprio perché anch’essa coerente con gli immutati obiettivi di fondo del rito speciale – effettuata dal legislatore nell’esercizio dell’ampia discrezionalità di cui fruisce nella disciplina degli istituti processuali”.

L’ordinanza n. **220** ha reputato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale

dell'art. 140 cod. proc. civ., impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto fa decorrere gli effetti della notifica, per il destinatario, dalla data in cui l'ufficiale giudiziario, depositata la copia dell'atto da notificare nella casa del comune dove la notificazione deve eseguirsi ed affisso l'avviso dell'avvenuto deposito alla porta dell'abitazione (o ufficio o azienda) del destinatario, gliene dà notizia per raccomandata con avviso di ricevimento, anziché prevedere che la notificazione si ha per eseguita decorsi dieci giorni dalla data di spedizione della raccomandata ovvero, se anteriore, dalla data di effettivo ritiro della copia dell'atto, come previsto dall'art. 8, quarto comma, della legge n. 890 del 1982. La sentenza n. 3 del 2010 ha dichiarato incostituzionale l'art. 140, nella parte in cui prevedeva che la notifica si perfezionasse, per il destinatario, con la spedizione della raccomandata informativa, anziché con il ricevimento della stessa o, comunque, decorsi dieci giorni dalla spedizione, sanzionando "il non ragionevole bilanciamento tra gli interessi del notificante e quelli del destinatario, in una materia nella quale, invece, le garanzie di difesa e di tutela del contraddittorio devono essere improntate a canoni di effettività e di parità" e l'"ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla fattispecie, normativamente assimilabile, della notificazione di atti giudiziari a mezzo posta, disciplinata dall'art. 8 della legge n. 890 del 1982". L'odierno rimettente ha posto a raffronto "situazioni eterogenee", in quanto, da un lato, l'art. 140, per come dichiarato illegittimo, "presuppone, per il perfezionamento del procedimento di notificazione, l'avvenuta ricezione, da parte del destinatario dell'atto, della raccomandata contenente l'avviso di deposito dell'atto stesso, in tal modo ponendo l'*accipiens* nelle condizioni di poter prendere prontamente contezza del contenuto del medesimo; mentre, dall'altro lato, la previsione di un termine di dieci giorni per il ritiro dell'atto presso l'ufficio postale, previsto dall'art. 8 della legge n. 890 del 1982 (...), si collega non al momento di effettiva ricezione dell'avviso, ma alla spedizione dello stesso, ovvero alla data di ritiro dell'atto se anteriore, con l'ovvio epilogo di individuare una diversa e ragionevole modulazione del termine per il perfezionamento dell'*iter* notificatorio".

La sentenza n. 233 ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 309, comma 10, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – vietando, salve eccezionali esigenze cautelari specificamente motivate, la reiterazione dell'ordinanza applicativa di una misura coercitiva diversa dalla custodia carceraria, divenuta inefficace per l'inosservanza dei termini della fase di riesame – porrebbe una disciplina ingiustificatamente diversa da quella prevista dagli artt. 302 cod. proc. pen., per l'omissione dell'interrogatorio nel termine di legge, 13, comma 3, della legge n. 69 del 2005, ove non pervenga il mandato d'arresto europeo, e 27 cod. proc. pen., nel caso di misura disposta da giudice incompetente. Per la Corte, i casi di cui agli articoli indicati in comparazione "sono completamente diversi" da quello regolato dalla norma contestata, che concerne la perdita di efficacia della misura all'esito di un procedimento di riesame, conclusosi, anche se per ragioni formali, con un esito favorevole alla persona che lo ha attivato. Il legislatore ha voluto evitare che tale esito fosse frustrato attraverso la reiterazione del provvedimento cautelare caducato e la necessità per l'interessato di promuovere un nuovo identico procedimento di riesame. Inoltre, è stata disattesa la censura di disparità di trattamento tra coindagati, per alcuni dei quali soltanto il titolo cautelare abbia perduto efficacia: infatti, "è il mancato rispetto delle scadenze temporali stabilite dall'art. 309 cod. proc. pen. a differenziare una vicenda cautelare dall'altra, sicché situazioni cautelari differenti vengono naturalmente a ricevere trattamenti diversi".

La sentenza n. 240 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge n. 1746 del 1962, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto, secondo l'interpretazione del Consiglio di Stato, non consente di estendere ai militari impegnati in missioni per conto dell'ONU i benefici combattentistici previsti in disposizioni successive, tra i quali la cd. supervalutazione (art. 18, comma 1, del d.P.R. n. 1092 del 1973), consistente nel riconoscimento di periodi di anzianità figurativa, utili a fini pensionistici e di buonuscita. L'evoluzione del quadro normativo non consente all'interprete di "arrestarsi alla generale equiparazione posta dalla disposizione impugnata tra i militari impegnati in missioni per conto dell'ONU ed i combattenti impegnati in campagne di guerra", in quanto "per i primi il legislatore ha di volta in volta individuato regole specifiche". L'esame dell'articolata disciplina, stratificatasi negli ultimi decenni, ha rivelato che "buona parte dei benefici sono stati destinati esclusivamente a soggetti coinvolti a vario titolo nell'ultimo conflitto mondiale" e che solo alcuni di essi sono stati estesi ai militari impiegati nelle missioni ONU. Le discrezionali scelte del legislatore non sono risultate irragionevoli; e la Corte non ha ritenuto che l'intervenuta evoluzione del tradizionale concetto di guerra ne consentisse un'omologazione ai fenomeni di crisi internazionale o conflitto armato da cui

originano le missioni di pace. Infatti, “al di là della presenza di rischi mortali (...), ben diversa rimarrebbe la situazione di una partecipazione di limitati contingenti di soldati professionisti in missioni svolte in territorio estero e quella di guerre o crisi internazionali che imponessero addirittura il ricorso alla leva obbligatoria generalizzata”.

“La regolamentazione del cumulo tra pensioni e redditi da lavoro interferisce con molteplici valori di rango costituzionale”, come il diritto al lavoro, il diritto a una prestazione previdenziale proporzionata all’effettivo stato di bisogno e la solidarietà intergenerazionale. “Spetta alla discrezionalità del legislatore bilanciare i diversi valori coinvolti, in un contesto di molteplici variabili di politica sociale ed economica, e modulare la concreta disciplina del cumulo, in armonia con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza”. Così la sentenza n. **241** che ha reputato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000 e 19 del d.l. n. 112 del 2008, impugnati, in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto determinerebbero una disparità di trattamento tra pensioni privilegiate ordinarie (equiparate ai trattamenti di invalidità) e pensioni di anzianità, consentendone il cumulo con redditi da lavoro autonomo, rispettivamente, nella misura del 70% e integralmente. La pretesa omogeneità tra le due pensioni “non trova alcun riscontro nel dato normativo e nella elaborazione della giurisprudenza costituzionale”: la pensione di anzianità si atteggia a beneficio concesso al lavoratore che prescinde dal raggiungimento dell’età pensionabile e postula il mero avvenuto svolgimento dell’attività per un tempo predeterminato; la pensione privilegiata ordinaria è ancorata a eventi dannosi (ferite, lesioni o infermità), provocati da una causa di servizio, e consegue alla cessazione del rapporto di impiego per inabilità permanente. La comune natura di “retribuzione differita” non rende costituzionalmente obbligata l’equiparazione dei trattamenti ai fini del cumulo e non ne consente un accostamento in chiave comparativa sulla scorta del mero requisito dell’identica anzianità del lavoratore. Il legislatore ha individuato un ragionevole punto di equilibrio, prefigurando un regime di particolare favore per le pensioni privilegiate e apprestando per esse e per i trattamenti di invalidità una disciplina omogenea coerente “con il comune presupposto delle due prestazioni, consistente nella lesione dell’integrità fisica”. I benefici in termini di incremento della pensione compensano la riduzione della capacità reddituale e hanno un contrappeso nelle limitazioni alla libertà di cumulo nella misura del 70%, “che non rappresenta un intralcio sproporzionato al diritto di svolgere un lavoro dopo la pensione”.

La sentenza n. **274** ha rigettato le censure di incostituzionalità dell’art. 6-ter del d.l. n. 151 del 2003, impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., nella parte in cui non estende ai cittadini italiani titolari di patente estera e residenti all’estero la disciplina prevista dai commi 3, 4 e 5 dell’art. 126-bis cod. strada. La Corte non ha reputato irrazionale la discrezionale scelta legislativa di riservare ai titolari di patente italiana la disciplina dell’obbligo di comunicare le variazioni di punteggio (con finalità deterrente dell’ulteriore commissione di infrazioni) e del recupero del punteggio, per mezzo della frequenza di corsi o degli incrementi premiali per buona condotta di guida. Le tecniche di conservazione del punteggio “mal si attagliano alla situazione del cittadino italiano titolare di patente estera, che si presume non guidi abitualmente sul territorio italiano”. In particolare, “il sistema premiale per la guida virtuosa, che consente al titolare di patente italiana di incrementare i propri punti, non può (...) essere applicato, giacché l’assenza di infrazioni potrebbe essere determinata soltanto dalla mancanza di circolazione in Italia”; e, presumendo che il titolare di patente estera viva e guidi prevalentemente all’estero, “assume carattere marginale e, quindi, ben riferibile alla legittima scelta del legislatore, la sua esclusione dalla possibilità di svolgere in Italia corsi di recupero”.

La sentenza n. **276** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell’art. 8, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 235 del 2012, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost., in quanto – prevedendo la sospensione dalla carica di consigliere regionale e di Presidente della Giunta per chi abbia riportato condanna non definitiva per uno dei delitti ivi indicati – determinerebbe un trattamento ingiustificatamente più gravoso di quello delineato dal precedente art. 1, comma 1, lett. b), che stabilisce l’incandidabilità alle elezioni politiche ed europee dei condannati in via definitiva a pene superiori a due anni di reclusione per taluni delitti (tra i quali l’abuso d’ufficio, venuto in rilievo nel giudizio *a quo*). In un caso analogo, la sentenza n. 407 del 1992 aveva già sottolineato la “diversità delle situazioni soggettive messe a raffronto”, osservando che “non appare configurabile (...) un raffronto tra la posizione dei titolari di cariche elettive nelle regioni e negli enti locali e quella dei membri del Parlamento e del Governo, essendo evidente il

diverso livello istituzionale e funzionale degli organi costituzionali”. Inoltre, la tesi dell’asserita irragionevolezza del trattamento di favore per i parlamentari, pur titolari di cariche oggettivamente più importanti, non ha considerato che la perseguita finalità di tutela del buon andamento e della legalità nella pubblica amministrazione può “giustificare un trattamento più severo per le cariche politico-amministrative locali. La commissione di reati che offendono la pubblica amministrazione può infatti rischiare di minarne l’immagine e la credibilità e di inquinare l’azione (*ex plurimis*, sentenza n. 236 del 2015) in modo particolarmente incisivo al livello degli enti regionali e locali, per la prossimità dei cittadini al tessuto istituzionale locale e la diffusività del fenomeno in tale ambito”. Infine, l’eterogeneità degli istituti a confronto (sospensione e incandidabilità) ha reso il citato art. 1, comma 1, lett. b), in tema di incandidabilità alla carica di parlamentare a seguito di condanna definitiva, “inidoneo a fungere da *tertium comparationis*”. Infatti, la contestata sospensione ha natura cautelare e rispetto ad essa è prospettabile un’esigenza di proporzionalità rispetto non al reato commesso ma alla possibile lesione dell’interesse pubblico causata dalla permanenza dell’eletto nell’organo elettivo e, dunque, all’esigenza cautelare. A detta esigenza, invece, non è preordinato l’istituto dell’incandidabilità. Pertanto, nel ragionevole esercizio della sua discrezionalità, il legislatore ha scelto di subordinarne l’applicazione, in riferimento ai reati contro la pubblica amministrazione, all’entità della pena inflitta.

15.1.2. Il trattamento uniforme di situazioni identiche o assimilabili

Rientra “nel margine di apprezzamento discrezionale del legislatore equiparare la durata del procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001 nel giudizio di impugnazione a quella considerata ragionevole in via generale per i giudizi davanti alla Corte di cassazione, anche alla luce delle peculiarità proprie del giudizio di legittimità”. Così la sentenza n. **36** che ha respinto la censura di illegittimità dell’art. 2, comma 2-*bis*, della suddetta legge, impugnato, in riferimento all’art. 3, primo comma Cost., nella parte in cui determina in un anno la ragionevole durata del giudizio di legittimità all’interno del procedimento di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo.

Una sperequazione tra fattispecie omogenee, non sorretta da alcuna ragionevole giustificazione, ha determinato la declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua* dell’art. 181, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 42 del 2004, con la quale la sentenza n. **56** ha parificato la risposta sanzionatoria dei reati incidenti su beni paesaggistici vincolati in via provvedimentale a quella stabilita per i reati incidenti su beni paesaggistici vincolati per legge. L’irragionevolezza della disciplina – comprovata dal carattere ondivago della pertinente legislazione, in assenza di giustificazioni legate a sopravvenienze fattuali o al mutare degli indirizzi culturali di fondo della normativa in materia – è stata ravvisata nella “rilevantissima disparità tanto nella configurazione dei reati” (delitto nel caso di violazioni riguardanti beni tutelati per provvedimento; contravvenzione nel caso di aggressione ai beni vincolati *ex lege*), “quanto nel trattamento sanzionatorio”.

La sentenza n. **109** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell’art. 75 del d.P.R. n. 309 del 1990, impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto – non includendo, secondo un consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità, la coltivazione delle piante di *cannabis* tra le condotte punibili con sole sanzioni amministrative, ove finalizzate all’esclusivo uso personale dello stupefacente – determinerebbe un’ingiustificata disparità di trattamento fra chi detiene per uso personale sostanza stupefacente ricavata da piante da lui stesso in precedenza coltivate e chi è invece sorpreso mentre ha ancora in corso l’attività di coltivazione, finalizzata sempre all’uso personale. La censura poggia su una premessa inesatta. Infatti, non è vero che la detenzione per uso personale dello stupefacente “autoprodotta” renda non punibile la condotta di coltivazione, rimanendo il precedente illecito penale assorbito dal successivo illecito amministrativo. Semmai, a rimanere assorbito è l’illecito amministrativo, dato che la disponibilità del prodotto rappresenta l’ultima fase della coltivazione, ossia la “raccolta” del coltivato (o può essere, comunque, considerata un *post factum* non punibile, in quanto ordinario sviluppo della condotta penalmente rilevante). In questa prospettiva, il detentore a fini di consumo personale dello stupefacente “raccolto” e il coltivatore “in atto” rispondono entrambi penalmente.

La sentenza n. **125** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 3 Cost., dell’art. 656, comma 9, lett. a), cod. proc. pen., nella parte in cui stabiliva che non potesse essere disposta la

sospensione dell'esecuzione nei confronti dei condannati per furto con strappo. La disposizione si fonda su una presunzione di pericolosità dei condannati per i delitti ivi indicati, tra i quali figurava il furto con strappo ma non anche la rapina semplice, benché in essa si rinvenivano, incrementati, gli stessi indici di pericolosità. La disparità di trattamento non è apparsa giustificabile, “non tanto per la maggiore gravità della rapina rispetto al furto con strappo, quanto per le caratteristiche dei due reati, che non consentono di assegnare all'autore di un furto con strappo una pericolosità maggiore di quella riscontrabile nell'autore di una rapina”. La distinzione tra le due fattispecie “risiede nella diversa direzione della violenza esplicita dall'agente”, per cui sussiste un furto con strappo “quando la violenza è immediatamente rivolta verso la cosa, e solo indirettamente verso la persona che la detiene; costituisce invece una rapina l'impossessamento della cosa mobile altrui mediante una violenza diretta sulla persona”. Peraltro, non sono rari i casi in cui, “nel progredire dell'azione delittuosa, il furto con strappo si trasforma in una rapina, per la necessità di vincere la resistenza della vittima, o anche in una rapina impropria, per la necessità di contrastare la reazione della vittima”. In queste ipotesi, “tra il furto con strappo e la rapina si verifica una progressione nell'offesa, in quanto la lesione si estende dal patrimonio alla persona, giungendo a metterne in pericolo anche l'integrità fisica”, sicché è stata reputata “incongrua la normativa che, pur prevedendo per la rapina una pena assai più grave, riconosce a chi ne è autore un trattamento più vantaggioso in sede di esecuzione della pena”.

La sentenza n. **133** ha reputato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – riducendo al 31 ottobre 2014 il trattenimento in servizio degli avvocati dello Stato già formalmente disposto – determinerebbe un'irragionevole uguaglianza di trattamento rispetto alla generalità dei dipendenti pubblici. La circostanza che sia diverso il numero degli avvocati dello Stato e dei dipendenti pubblici che cessano dal servizio non ha costituito indizio di palese eterogeneità delle situazioni poste a raffronto poiché “la categoria dei pubblici dipendenti è genericamente indicata, senza alcuna illustrazione delle ragionevoli giustificazioni poste a fondamento della pretesa diversità di trattamento”.

La sentenza n. **162** ha escluso che la disciplina della mediazione assistita per le controversie in materia di risarcimento del danno da circolazione di veicoli o natanti (art. 3 del d.l. n. 132 del 2014) determinasse una disparità di trattamento tra danneggiati in conseguenza della prescritta obbligatorietà della mediazione con riferimento alle sole azioni risarcitorie di valore non superiore ad euro 50.000. La Corte ha chiarito che la norma censurata impone a chi intende agire per il risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti l'obbligo di invitare l'altra parte a stipulare una convenzione di mediazione assistita, “senza ulteriori specificazioni (e senza, quindi, quella soglia di valore)”.

La sentenza n. **204** ha giudicato non fondata, per erroneità del presupposto interpretativo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter della legge n. 354 del 1975, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non attribuisce, nel caso di condizioni carcerarie disumane, il ristoro economico ivi disciplinato ai condannati all'ergastolo che abbiano già scontato una frazione di pena che renda ammissibile la liberazione condizionale ovvero nella parte in cui non prevede per tali condannati un effettivo rimedio compensativo, così determinando l'asserita disparità di trattamento tra detenuti temporanei e perpetui. Invero, la disposizione ha inteso coordinare il ristoro economico con il rimedio della riduzione di pena, ove praticabile, stabilendo solo la priorità di quest'ultimo che, tuttavia, “non può significare (...) preclusione nel caso in cui non ci sia alcuna detrazione da operare”. L'“interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata della norma impugnata” ha coinciso, negli esiti, con l'interpretazione logico-sistematica. Infatti, sarebbe stato “fuori da ogni logica di sistema (...) immaginare che durante la detenzione il magistrato di sorveglianza debba negare alla persona condannata all'ergastolo il ristoro economico, dovuto per una pena espiata in condizioni disumane, per la sola ragione che non vi è alcuna riduzione di pena da operare”, non avendo quest'ultima evenienza “alcuna relazione con la compromissione della dignità umana indotta da un identico trattamento carcerario”.

La sentenza n. **232** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge n. 148 del 2011, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto – consentendo al Governo di adottare disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di riorganizzazione della distribuzione territoriale degli uffici giudiziari, pur a fronte del differimento triennale del termine per l'esercizio della delega relativamente ai tribunali delle province dell'Aquila e di Chieti colpite dal sisma

del 2009 – determinerebbe una disparità di trattamento in danno dei soli uffici giudiziari abruzzesi, asseritamente sottratti al riesame del legislatore delegato e sottoposti a soppressione “secca”. Il rinvio è finalizzato a “coordinare il trasferimento delle funzioni con i tempi della ricostruzione delle sedi de L’Aquila e di Chieti” e trova “fondamento esclusivamente in esigenze logistiche e funzionali”. La previsione di un “termine unitario per l’esercizio della delega integrativa e correttiva” è stata reputata conforme ai “valori costituzionali di certezza del diritto e affidamento del cittadino”.

La sentenza n. **268** ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 3, 24 e 97 Cost., gli artt. 866, comma 1, 867, comma 3, e 923, comma 1, lett. i), del codice dell’ordinamento militare (d.lgs. n. 66 del 2010), nella parte in cui non prevedevano l’instaurarsi del procedimento disciplinare per la cessazione dal servizio per perdita del grado conseguente alla pena accessoria dell’interdizione temporanea dai pubblici uffici. In tal modo, la censurata disciplina sottoponeva ad un ingiustificato trattamento peggiore l’appartenente all’Arma dei carabinieri rispetto ai dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche. Tale disparità di trattamento è risultata priva di ragionevole giustificazione poiché “il peculiare *status* dei militari, che pure esige il rispetto di severi codici di rettitudine e onestà, non può costituire di per sé una valida ragione a sostegno di una discriminazione del personale militare rispetto agli impiegati civili dello Stato sotto il profilo delle garanzie procedurali poste a presidio del diritto di difesa” e strumentali altresì al buon andamento dell’amministrazione militare.

La sentenza n. **274** ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 6-ter del d.l. n. 151 del 2003, nella parte in cui non estendeva al cittadino italiano residente all’estero e titolare di patente estera la disciplina di cui all’art. 126-bis, comma 6, cod. strada, non consentendogli, in caso di azzeramento del punteggio, di sostenere un esame di idoneità tecnica per la revisione della patente, onde evitare il provvedimento di inibizione alla guida in Italia. Invero, la difformità del meccanismo sanzionatorio “deriva dalla diversità delle fattispecie poste a confronto poiché, a parità di infrazioni commesse, comportanti la decurtazione totale del punteggio, la sanzione incide, in caso di patente italiana, sullo stesso titolo abilitativo, portando alla sua sospensione, e in caso di patente estera, sulla sola facoltà di guidare in Italia”. Tuttavia, il meccanismo sanzionatorio che consente al solo titolare di patente italiana, e non anche al cittadino italiano titolare di patente estera, a fronte della decurtazione totale del punteggio, di dimostrare, sostenendo un apposito esame, di essere ancora idoneo alla guida e di non costituire un pericolo per la sicurezza stradale è risultato “irragionevole rispetto alla causa giustificativa della disposizione, che invece impone una disciplina uniforme in funzione del raggiungimento del fine di sicurezza della circolazione”.

15.1.3. La contrarietà al principio di uguaglianza delle presunzioni assolute

Per costante giurisprudenza (*ex multis*, sentenze nn. 185 del 2015, 232 e 213 del 2013, 182 e 164 del 2011, 265 e 139 del 2010), “le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell’*id quod plerumque accidit*, con la conseguenza che l’irragionevolezza della presunzione assoluta si può cogliere tutte le volte in cui sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione”. Una violazione di tali principi, e dunque dell’art. 3 Cost., è stata accertata dalla sentenza n. **268** che ha dichiarato illegittimi gli artt. 866, comma 1, 867, comma 3, e 923, comma 1, lett. i), del codice dell’ordinamento militare (d.lgs. n. 66 del 2010), nella parte in cui non prevedevano l’instaurarsi del procedimento disciplinare per la cessazione dal servizio del personale militare per perdita del grado conseguente alla pena accessoria dell’interdizione temporanea dai pubblici uffici. Secondo la Corte, “a causa dell’ampiezza dei presupposti a cui viene collegata l’automatica cessazione dal servizio”, “le disposizioni impugnate non possono validamente fondare, in tutti i casi in esse ricompresi, una presunzione assoluta di inidoneità o indegnità morale o, tanto meno, di pericolosità dell’interessato, tale da giustificare una sanzione disciplinare così grave come la perdita del grado con conseguente cessazione dal servizio. L’automatica interruzione del rapporto di impiego è, infatti, 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 perseguito”.

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

La sentenza n. **67** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lett. b), del d.l. n. 133 del 2014, impugnato dalla Regione Puglia, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., in quanto – facendo salva, nelle more dell'attuazione del piano urbanistico che individui gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione, la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da ragioni di ordine statico od igienico sanitario – sarebbe in grado di determinare un trattamento uniforme di realtà regionali e locali diverse e variegate. La norma, volta a “fornire una disciplina unitaria” e “di principio”, consente alle amministrazioni comunali di “favorire, quale alternativa, anche economicamente preferibile rispetto all'espropriazione, la riqualificazione delle aree”, incentivando il “recupero, eventualmente anche migliorativo, da parte dei proprietari, del patrimonio immobiliare esistente”. Il legislatore ha così voluto evitare che, “relativamente alle attività di risanamento urbanistico su tutto il territorio della Repubblica, possano determinarsi disparità di disciplina che, qua e là, vanifichino gli scopi perseguiti dallo Stato nell'interesse dell'intera comunità nazionale”.

La sentenza n. **75** ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge regionale trentina n. 11 del 2014, impugnato dallo Stato, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto – attribuendo al segretario comunale rogante una quota pari al 75 per cento, e comunque non superiore ad un quinto dello stipendio in godimento, del provento annuale dei diritti di segreteria spettante al Comune per una serie di atti contemplati dalla legge – avrebbe incentivato la forma pubblica anche per la stipula di contratti *standard* di lavori, forniture e servizi, determinando un aggravio dei costi per le imprese aggiudicatrici sul territorio regionale rispetto a quelle aggiudicatrici sul restante territorio nazionale. Invero, la norma si è limitata a richiamare i medesimi atti previsti dalla legislazione statale, senza interferire minimamente con la loro disciplina positiva.

La sentenza n. **110** ha dichiarato non fondata, per la non correttezza del presupposto interpretativo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 2, lett. a) e *c-bis*), del d.l. n. 133 del 2014, modificativo dell'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001, impugnato dalle Regioni Marche e Puglia, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – stabilendo che l'autorizzazione già prevista per la costruzione e l'esercizio delle infrastrutture lineari energetiche sia estesa ai gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse – avrebbe riservato un trattamento diverso a fattispecie sovrapponibili, prescindendo dall'intesa con le Regioni interessate. Il novellato testo dell'art. 52-*quinquies*, comma 2, affianca e apparentemente distingue le infrastrutture lineari energetiche appartenenti alla rete nazionale dei gasdotti e i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, le operazioni preparatorie necessarie e le opere connesse. Tuttavia, a tale separata menzione non consegue che per il secondo gruppo di infrastrutture l'atto conclusivo del procedimento non debba essere adottato d'intesa con la Regione. In primo luogo, il successivo comma 5 prevede l'intesa “forte” per la localizzazione e realizzazione delle infrastrutture quale modulo necessario per assicurare l'adeguata partecipazione delle Regioni a procedimenti incidenti su una molteplicità di loro competenze. In secondo luogo, nell'ambito della rete nazionale dei gasdotti figurano i gasdotti di importazione, la cui nozione coincide con quella di “gasdotti di importazione di gas dall'estero”. Le censurate disposizioni non introducono, dunque, una nuova categoria di infrastrutture, ma si riferiscono ad una nozione, giuridica e tecnica, che l'ordinamento già conosce e disciplina. A tali gasdotti è così pienamente applicabile il comma 5 che prevede l'adozione, d'intesa con le Regioni, dell'atto conclusivo del procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di ogni infrastruttura lineare energetica; e l'intesa non può che riguardare anche “le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse”, annoverate dalla legge tra le infrastrutture lineari energetiche.

La disciplina del collocamento obbligatorio deve essere ascritta alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato, poiché “la definizione dei presupposti oggettivi e soggettivi di una normativa speciale, volta a dare concreta attuazione a inderogabili doveri di solidarietà, interferisce (...) con la disciplina del rapporto di lavoro (...) e postula un trattamento uniforme su tutto il territorio nazionale”. Così la sentenza n. **175** che ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 7, commi 1 e 5, della legge pugliese n. 12 del 2015 ove è stabilita la regola

dell'assunzione nei ruoli della Regione, per chiamata diretta e personale, delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere ed è demandato il compito di attuare il collocamento obbligatorio anche alle agenzie e agli enti istituiti o comunque dipendenti o controllati dalla Regione, alle società di capitale dalla stessa interamente partecipate e alle aziende e unità sanitarie locali. Infatti, il comma 1 "prevede la chiamata diretta nei limiti in cui anche la legge statale, richiamata come riferimento normativo ineludibile, lo consente"; ed il comma 5 non ha arbitrariamente esteso la platea dei soggetti obbligati ad applicare il corrispondente diritto, poiché la Regione ha solo inteso attuare una normativa statale provvista di valenza generale, evocando "la complessità dell'apparato amministrativo" regionale. Per contro, la pronuncia ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., del comma 3 del medesimo art. 7, nella parte in cui includeva tra i beneficiari del collocamento obbligatorio anche i conviventi *more uxorio* e i genitori, così discostandosi dalla legislazione statale che menziona soltanto il coniuge, i figli e i fratelli. In materia di ordinamento civile, il legislatore regionale non può intervenire in contrasto con le previsioni della legge statale, "chiamate a garantire la parità di trattamento". Anche l'art. 8, commi 1 e 3, è stato ritenuto illegittimo nella parte in cui – con previsioni marcatamente derogatorie, prive di alcun addentellato con la disciplina statale – accordava ai beneficiari del collocamento obbligatorio permessi retribuiti per cento ore annue e parificava le ore di assenza, anche ai fini previdenziali, a normali ore di lavoro.

La disciplina del rapporto di impiego dei dipendenti pubblici e del loro trattamento economico rientra nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva statale. Il rapporto di lavoro pubblico, privatizzato e contrattualizzato ai sensi del d.lgs. n. 165 del 2001, "è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è (...) soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti". Nel medesimo ambito rientra "la disciplina della fase dell'adempimento del rapporto di lavoro, cui si applicano gli istituti uniformi del diritto privato, senza che la legge regionale possa disciplinare in difformità istituti incidenti sul diritto delle obbligazioni". Così la sentenza n. **186** che ha giudicato lesivo dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. l'art. 50, comma 4, della legge calabrese n. 15 del 2008 che – conferendo rango legislativo ad una norma contrattuale integrativa affetta da nullità perché contrastante con la contrattazione collettiva nazionale e la legislazione statale – aveva introdotto, nei rapporti dei medici convenzionati con il Servizio sanitario nazionale, un meccanismo derogatorio del generale istituto dell'indebito civile, limitando a 12 le quote corrisposte *sine titulo* recuperabili dall'amministrazione nei confronti dei medici di medicina generale in caso di comunicazione del decesso, del trasferimento o dell'irreperibilità dell'assistito effettuata oltre l'anno dall'evento.

A seguito della privatizzazione, "la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva". I principi fissati dalla legge statale "costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni". Il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, sicché la sua disciplina e, più in generale, quella del rapporto di impiego pubblico rientrano nella materia dell'ordinamento civile "riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato". Così la sentenza n. **257** che ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 44, comma 6, lett. h), della legge molisana n. 8 del 2015, concernente la determinazione dei trattamenti complessivi dei dirigenti apicali degli enti dipendenti dalla Regione, delle società partecipate, delle fondazioni o di altri organismi dipendenti comunque denominati.

La sentenza n. **262** ha giudicato illegittime, per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. l), Cost., le leggi friulane nn. 4 e 16 del 2015 che apprestavano una disciplina organica e puntuale delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario e dettavano disposizioni sulla donazione *post mortem* di organi e tessuti, in particolare stabilendo la forma di espressione nonché le modalità di annotazione e conservazione in un pubblico registro degli intendimenti di ciascun soggetto in ordine ai trattamenti sanitari. L'attribuzione di un rilievo pubblico a tali manifestazioni di volontà, espressive della libertà di cura, "implica la necessità di una articolata regolamentazione (...) e interferisce nella materia dell'ordinamento civile". Del resto, "data la sua incidenza su aspetti essenziali della identità e della integrità della persona", una simile normativa necessitava 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”.

Il “valore della tutela dell’incolumità pubblica (...) non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali”. Così la sentenza n. **272** che ha sanzionato come illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 22 della legge ligure n. 12 del 2015, nella parte in cui escludeva dalla preventiva autorizzazione sismica gli interventi sul patrimonio edilizio soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

Le norme statali che prescrivono la comunicazione di inizio lavori e disciplinano i titoli abilitativi edilizi hanno “natura di principio fondamentale della materia del governo del territorio”, in quanto ispirate alla “tutela di interessi unitari dell’ordinamento” e funzionali a “garantire un assetto coerente su tutto il territorio nazionale, limitando le differenziazioni delle legislazioni regionali”. Così la sentenza n. **282** che ha dichiarato illegittime talune disposizioni della legge marchigiana n. 17 del 2015 volte ad ampliare l’area del regime di edilizia libera in difformità dai principi statali contenuti nel testo unico sull’edilizia.

La disciplina dei rapporti privati é riservata alla potestà legislativa dello Stato “in ragione dell’esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l’uniformità di trattamento, nell’intero territorio nazionale, dei rapporti civilistici tra soggetti che operano in regime privato, senza che detti rapporti debbano rinvenire necessariamente la loro disciplina sul piano codicistico” (sentenze nn. 97 del 2014 e 401 del 2007). Così la sentenza n. **287** che ha rigettato la censura di violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. rivolta dalla Regione Lombardia all’art. 1, comma 1, lett. b), n. 1), del d.l. n. 3 del 2015 che introduce la soglia di otto miliardi di attivo della banca popolare e l’onere per quest’ultima di ridurre, entro un anno dal superamento, l’attivo al di sotto di essa o di deliberare la trasformazione in società per azioni. La norma – ricondotta ad “ambiti materiali di competenza esclusiva trasversale dello Stato” (tutela del risparmio e della concorrenza, ordinamento civile), destinati a “prevalere anche sull’ipotetica e in ogni caso marginale competenza concorrente regionale in materia di aziende di credito di interesse regionale” – disciplina “un tipico istituto privatistico, quale la forma giuridica delle società, dettando le condizioni per l’utilizzo della forma cooperativa da parte delle banche popolari e il vincolo di loro trasformazione nel caso in cui le previste condizioni non ricorrano, nonché regole di comportamento dei loro organi”.

15.1.5. L’eguale libertà di tutte le confessioni religiose davanti alla legge

L’art. 8, terzo comma, Cost., che prevede l’intesa per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica, estende ad esse il metodo della bilateralità. “Ciò che la Costituzione ha inteso evitare è l’introduzione unilaterale di una speciale e derogatoria regolazione dei rapporti tra lo Stato e la singola confessione religiosa, sul presupposto che la stessa unilateralità possa essere fonte di discriminazione: per questa fondamentale ragione, gli specifici rapporti tra lo Stato e ciascuna singola confessione devono essere retti da una legge sulla base di intese. (...) nel sistema costituzionale, le intese non sono una condizione imposta dai pubblici poteri allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire della libertà di organizzazione e di azione, o di giovare dell’applicazione delle norme, loro destinate, nei diversi settori dell’ordinamento. A prescindere dalla stipulazione di intese, l’eguale libertà di organizzazione e di azione è garantita a tutte le confessioni dai primi due commi dell’art. 8 Cost. (sentenza n. 43 del 1988) e dall’art. 19 Cost., che tutela l’esercizio della libertà religiosa anche in forma associata”, nonché dagli artt. 3 e 20 Cost. Il legislatore “non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese” (sentenze nn. 346 del 2002 e 195 del 1993). Allo stato attuale del diritto positivo, la mancata stipulazione di un’intesa non é, di per sé, incompatibile con la garanzia di eguaglianza tra le confessioni religiose diverse da quella cattolica: infatti, “non esiste una legislazione generale e complessiva sul fenomeno religioso, alla cui applicazione possano aspirare solo le confessioni che stipulano un accordo con lo Stato. Peraltro, la necessità di una tale pervasiva disciplina legislativa non è affatto imposta dalla Costituzione, che tutela al massimo grado la libertà religiosa. E sicuramente la Costituzione impedisce che il legislatore, in vista dell’applicabilità di una determinata normativa attinente alla libertà di culto, discrimini tra associazioni religiose, a seconda che abbiano o meno stipulato un’intesa”. Nell’ordinamento italiano, improntato al pluralismo religioso e “caratterizzato

dal principio di laicità e, quindi, di imparzialità ed equidistanza rispetto a ciascuna confessione religiosa” (sentenze nn. 508 del 2000 e 329 del 1997), “non è in sé stessa la stipulazione dell’intesa a consentire la realizzazione dell’eguaglianza tra le confessioni”. Tali fondamentali insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **52** che, in accoglimento di un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Presidente del Consiglio, ha annullato la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, n. 16305 del 2013 con la quale era stata affermata la sindacabilità giurisdizionale della delibera del Consiglio dei ministri di diniego all’apertura delle trattative con l’Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti per la stipula dell’intesa.

Anche la sentenza n. **63**, nello scrutinare disposizioni lombarde modificative della legge regionale per il governo del territorio relativamente alla pianificazione urbanistica dei luoghi di culto, ha richiamato i fondamentali “principi costituzionali in materia di libertà religiosa e di *status* delle confessioni”. Il libero esercizio del culto è “riconosciuto egualmente a tutti e a tutte le confessioni religiose (art. 8, primo e secondo comma), a prescindere dalla stipulazione di una intesa con lo Stato. (...) altro è la libertà religiosa, garantita a tutti senza distinzioni, altro è il regime pattizio (artt. 7 e 8, terzo comma, Cost.), che si basa sulla concorde volontà del Governo e delle confessioni religiose di regolare specifici aspetti del rapporto di queste ultime con l’ordinamento giuridico statale”. Il legislatore “non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese” (sentenze nn. 52 del 2016, 346 del 2002 e 195 del 1993). Di conseguenza, “quando tale libertà e il suo esercizio vengono in rilievo, la tutela giuridica deve abbracciare allo stesso modo l’esperienza religiosa di tutti, nella sua dimensione individuale e comunitaria, indipendentemente dai diversi contenuti di fede; né in senso contrario varrebbero considerazioni in merito alla diffusione delle diverse confessioni, giacché la condizione di minoranza di alcune confessioni non può giustificare un minor livello di protezione della loro libertà religiosa rispetto a quella delle confessioni più diffuse (sentenza n. 329 del 1997)”. In materia di edilizia di culto, “tutte le confessioni religiose sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti e la previa stipulazione di un’intesa non può costituire l’elemento di discriminazione nell’applicazione di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l’esercizio di un diritto di libertà dei cittadini (...). Al riguardo, vale il divieto di discriminazione, sancito in generale dall’art. 3 Cost. e ribadito (...) dagli artt. 8, primo comma, 19 e 20 Cost.; e ciò anche per assicurare l’eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto, di cui l’eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare rappresenta la proiezione necessaria sul piano comunitario (sentenza n. 346 del 2002). Ciò non vuol dire (...) che a tutte le confessioni debba assicurarsi un’eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: come è naturale allorché si distribuiscano utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all’entità della presenza sul territorio dell’una o dell’altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione”. Alla luce dei riferiti principi, la Corte ha accolto talune questioni promosse dallo Stato dichiarando illegittimo, per violazione degli artt. 3, 8, 19 e 117, secondo comma, lett. c), Cost., l’art. 70, commi *2-bis* (nelle lettere a e b, nonché nell’alinea che le introduce) e *2-quater*, della legge lombarda n. 12 del 2005 (introdotti dalla legge regionale n. 2 del 2015). La prima disposizione prevedeva specifici e stringenti requisiti per l’applicabilità della disciplina regionale sulla realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi agli enti di tutte le confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica e da quelle firmatarie di un’intesa. La seconda rimetteva la valutazione dei requisiti al vaglio preventivo di una consulta regionale. La denunciata normativa, per quanto riconducibile al “governo del territorio”, ha ecceduto dalle competenze regionali, interferendo con l’attuazione della libertà di religione e condizionandone l’effettivo esercizio. La Regione può “dedicare specifiche disposizioni” alla programmazione e realizzazione di luoghi di culto; tuttavia, “esorbita dalle sue competenze, entrando in un ambito nel quale sussistono forti e qualificate esigenze di eguaglianza, se, ai fini dell’applicabilità di tali disposizioni, impone requisiti differenziati, e più stringenti, per le sole confessioni per le quali non sia stata stipulata e approvata con legge un’intesa”. La decisione ha rigettato, nei sensi di cui in motivazione, la questione riguardante il successivo art. 72, comma 7, lett. g), impugnato dal Governo, in riferimento agli artt. 3, 8 e 19 Cost., in quanto – prevedendo che il piano delle attrezzature religiose garantisca la congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel piano

territoriale regionale – attribuirebbe all'amministrazione un'ampia discrezionalità, tale da consentire applicazioni discriminatorie. Invero, “la disposizione esige che, nel valutare la conformità paesaggistica degli edifici di culto, si debba avere riguardo, non a considerazioni estetiche soggettive, occasionali ed estemporanee, come tali suscettibili di applicazioni arbitrarie e discriminatorie, bensì alle indicazioni predeterminate dalle pertinenti previsioni del piano territoriale”.

15.1.6. L'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi

Nella famiglia fondata sul matrimonio la preclusione della possibilità per la madre di attribuire al figlio, sin dalla nascita, il proprio cognome e della possibilità per il figlio di essere identificato, sin dalla nascita, anche con il cognome materno è stata ritenuta lesiva del diritto all'identità personale del minore e fonte di un'irragionevole disparità di trattamento tra i coniugi. E' quanto ha statuito la sentenza n. **286** che ha dichiarato illegittima, per violazione degli artt. 2, 3 e 29 Cost., la norma desumibile dagli artt. 237, 262 e 299 cod. civ., 72, primo comma, del r.d. n. 1238 del 1939 e 33 e 34 del d.P.R. n. 396 del 2000, nella parte in cui non consentiva ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno. Il criterio della prevalenza del cognome paterno e la conseguente disparità di trattamento dei coniugi “non trovano alcuna giustificazione (...) nella finalità di salvaguardia dell'unità familiare” e sono incompatibili con il principio di uguaglianza e di pari dignità morale e giuridica dei coniugi. Invero, “è proprio l'eguaglianza che garantisce quella unità e, viceversa, è la diseguaglianza a metterla in pericolo”, poiché l'unità “si rafforza nella misura in cui i reciproci rapporti fra i coniugi sono governati dalla solidarietà e dalla parità” (sentenza n. 133 del 1970). “La perdurante violazione del principio di uguaglianza morale e giuridica dei coniugi, realizzata attraverso la mortificazione del diritto della madre a che il figlio acquisti anche il suo cognome, contraddice (...) quella finalità di garanzia dell'unità familiare, individuata quale *ratio* giustificatrice, in generale, di eventuali deroghe alla parità dei coniugi, ed in particolare, della norma sulla prevalenza del cognome paterno”. La dichiarazione di illegittimità è stata consequenzialmente estesa alle identiche norme contenute negli artt. 262, primo comma, e 299, terzo comma, cod. civ., nella parte in cui non consentivano, rispettivamente, ai genitori, in caso di contemporaneo riconoscimento del figlio naturale, e ai coniugi, in caso di adozione congiunta, di comune accordo, di trasmettere e attribuire al figlio, al momento della nascita e dell'adozione, anche il cognome materno.

15.2. I principi di ragionevolezza e di proporzionalità

15.2.1. La tecnica del giudizio di ragionevolezza e proporzionalità

Il test di proporzionalità “richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio [...] sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti [e se] stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi” (sentenza n. **10**, ove sono citate le sentenze nn. 1 del 2014 e 272 del 2015).

Il principio e il test di proporzionalità “impongono di valutare se la norma oggetto di scrutinio, potenzialmente limitativa di un diritto fondamentale (...) sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva di applicare sempre quella meno restrittiva dei diritti individuali e imponga sacrifici non eccedenti quanto necessario per assicurare il perseguimento degli interessi ad essi contrapposti” (sentenza n. **63**).

15.2.2. Le declinazioni della ragionevolezza: limite intrinseco della discrezionalità legislativa; non contraddittorietà logica, razionalità e proporzionalità della norma, quale sua necessità e idoneità al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti; congruità tra mezzi e fini; coerenza rispetto ad altre disposizioni contenute nel medesimo atto legislativo; insufficienza della mancanza di arbitrarietà nei casi di scrutinio stretto di costituzionalità

“La giurisprudenza costituzionale riconosce un'ampia discrezionalità del legislatore nella

conformazione degli istituti processuali (...), anche in materia di competenza (...). Resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa (...) ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire". Così la sentenza n. **44** che ha giudicato lesivo dell'art. 24 Cost. l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, laddove prevedeva che, per le controversie proposte nei confronti dei concessionari del servizio di riscossione, fosse competente la commissione tributaria provinciale nella cui circoscrizione i concessionari hanno sede, anziché quella nella cui circoscrizione ha sede l'ente locale concedente. Il legislatore ha individuato un criterio attributivo della competenza concretizzante una "condizione di sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione". Infatti, poiché l'ente locale non incontra alcuna limitazione di carattere geografico-spaziale nell'individuazione dell'affidatario del servizio di accertamento e riscossione dei tributi, lo spostamento richiesto al contribuente era potenzialmente idoneo a rendere oltremodo difficoltosa la tutela giurisdizionale. Proprio la circostanza che il contribuente dovesse farsi carico di uno spostamento anche significativo per esercitare il diritto di difesa è stata valutata alla stregua di un considerevole onere a suo carico, "di per sé ingiustificato" e "tanto più rilevante in relazione ai valori fiscali normalmente in gioco, che potrebbero essere (...) di modesta entità, e quindi tali da rendere non conveniente un'azione da esercitarsi in una sede lontana". In via consequenziale è stato dichiarato illegittimo il medesimo art. 4, comma 1, nel testo sostituito dal d.lgs. n. 156 del 2015, nella parte in cui prevedeva che per le controversie proposte nei confronti dei soggetti iscritti nell'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997 fosse competente la commissione tributaria provinciale nella cui circoscrizione i medesimi soggetti hanno sede, anziché quella nella cui circoscrizione ha sede l'ente locale impositore.

L'ordinanza n. **53** ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione riguardante l'art. 2495, secondo comma, cod. civ., impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede, a seguito della cancellazione dal registro delle imprese, l'estinzione della società, precludendo l'azionabilità di diritti meritevoli di tutela. La scelta di politica legislativa, operata con il d.lgs. n. 6 del 2003, di identificare una "data certa di estinzione della società, onde trarne le immediate conseguenze" sul piano sostanziale e processuale, non ha superato il limite della manifesta irragionevolezza.

Secondo la giurisprudenza costituzionale (ordinanze nn. 74 del 2011, 114 del 2005, 130 e 61 del 2004, 259, 193 e 75 del 2003 e 459 del 2002), la scelta di applicare il criterio del *locus commissi delicti*, "ancorato ad un riferimento oggettivo desunto dalla vicenda oggetto di giudizio e (almeno di norma) di facile applicazione", costituisce "espressione di corretto esercizio della discrezionalità spettante al legislatore in tema di regolazione della competenza (...) essendo del tutto ragionevole che nel luogo in cui si è tenuto il comportamento sanzionato (...) si discuta della legittimità della pretesa punitiva". Così l'ordinanza n. **93** che ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione riguardante gli artt. 7, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2011, 28 e 38, commi secondo e terzo, cod. proc. civ., censurati, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui attribuiscono la cognizione dell'opposizione in materia di sanzioni amministrative per violazione di norme del codice della strada alla competenza territoriale inderogabile del giudice del luogo in cui è stata commessa.

L'erroneità del presupposto interpretativo ha determinato il rigetto (sentenza n. **95**) della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8, del d.l. n. 95 del 2012, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – vietando, nell'ambito del lavoro pubblico, di corrispondere trattamenti economici sostitutivi delle ferie non godute – precluderebbe, in modo manifestamente irragionevole, ogni valutazione circa l'imputabilità del mancato godimento. Il divieto interessa fattispecie in cui la cessazione del rapporto è riconducibile a una scelta o a un comportamento del lavoratore (dimissioni, risoluzione) o ad eventi (mobilità, pensionamento, raggiungimento dei limiti di età) che consentono di pianificare per tempo la fruizione delle ferie e di attuare il necessario contemperamento delle scelte organizzative del datore con le preferenze manifestate dal lavoratore. Il legislatore ha inteso reprimere il ricorso incontrollato alla monetizzazione delle ferie non godute ponendo un divieto rigoroso "volto a contrastare gli abusi, senza arrecare pregiudizio al lavoratore incolpevole", e a "riaffermare la preminenza del godimento effettivo delle ferie, per incentivare una razionale programmazione del periodo feriale e favorire comportamenti virtuosi delle parti".

L'ordinanza n. **99** ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006 (come sostituito dall'art. 1,

comma 19, della legge n. 190 del 2012), il quale, ai fini del deferimento ad arbitri delle controversie su diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, prescrive la preventiva autorizzazione motivata dell'organo di governo dell'amministrazione, a pena di nullità della clausola compromissoria. Come ha affermato la sentenza n. 108 del 2015, il legislatore "gode di discrezionalità nell'individuare le materie sottratte alla possibilità di compromesso, con il solo limite della manifesta irragionevolezza". La contestata scelta legislativa non è stata ritenuta manifestamente irragionevole, "configurandosi come un mero limite all'autonomia contrattuale, la cui garanzia costituzionale non è incompatibile con la prefissione di limiti a tutela di interessi generali". Inoltre, la citata sentenza ha precisato che, nella materia *de qua*, ad evidenti esigenze di contenimento dei costi delle controversie e di tutela degli interessi pubblici si affianca la "generale finalità di prevenire l'illegalità della pubblica amministrazione" coltivata dalla censurata previsione, che "non esprime un irragionevole sfavore per il ricorso all'arbitrato (...), ma si limita a subordinare il deferimento delle controversie ad arbitri a una preventiva autorizzazione amministrativa che assicuri la ponderata valutazione degli interessi coinvolti e delle circostanze del caso concreto".

La sentenza n. **106** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 17, e 15, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2011, impugnati, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – sopprimendo il termine di venti giorni dall'avvenuta comunicazione previsto (nell'art. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002) per l'opposizione al decreto di liquidazione delle spese di giustizia – ne avrebbero consentito una proposizione *sine die*, soggetta al solo ed irragionevolmente eccessivo termine ordinario di prescrizione. In tema di rito sommario, l'art. 702-*quater* cod. proc. civ. prevede che il provvedimento adottato in prima istanza dal giudice monocratico si consolidi in giudicato se non è appellato entro trenta giorni dalla sua comunicazione o notificazione. Siccome le opposizioni ai decreti in tema di spese di giustizia sono regolate dal rito sommario, il menzionato termine di trenta giorni deve ritenersi riferito anche all'opposizione avverso il decreto sulle spese di giustizia, "per esigenze di omogeneità del rito, al quale i due (sia pur diversi) comparati procedimenti sono ricondotti". In base alle riferite argomentazioni, l'ordinanza n. **234** ha giudicato manifestamente infondate identiche questioni.

La garanzia del diritto di difesa "non esclude, quanto alle sue modalità, la competenza del legislatore a darvi attuazione sulla base di scelte discrezionali non irragionevoli" (sentenza n. 394 del 2000; ordinanza n. 299 del 2002). Così l'ordinanza n. **122** che ha reputato manifestamente infondate le questioni relative all'art. 130 del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., in quanto – dimezzando gli importi spettanti al difensore ove la liquidazione giudiziale concerna le difese di soggetti ammessi al patrocinio erariale nei processi civili, amministrativi, contabili e tributari – consentirebbe un ingiustificato arricchimento dello Stato in caso di condanna alle spese della controparte del soggetto ammesso al beneficio e lederebbe irragionevolmente il diritto di difesa. Richiamando le ordinanze nn. 270 del 2012, 201 del 2006 e 350 del 2005, la Corte ha ribadito che non sussiste alcuna "*iniusta locupletatio* dell'Erario" atteso che la somma da rifondere allo Stato deve coincidere con quella che esso liquida al difensore del soggetto non abbiente.

La sentenza n. **126** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, del codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – attribuendo al Ministero dell'ambiente la titolarità dell'azione per il risarcimento del danno ambientale ed escludendo la legittimazione concorrente o sostitutiva della Regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno – sacrificerebbe irragionevolmente la tutela della collettività e darebbe luogo a disparità di trattamento tra soggetti portatori di identica posizione giuridica. Come ha osservato la sentenza n. 235 del 2009, "la scelta di attribuire all'amministrazione statale le funzioni amministrative trova una non implausibile giustificazione nell'esigenza di assicurare che l'esercizio dei compiti di prevenzione e riparazione del danno ambientale risponda a criteri di uniformità e unitarietà, atteso che il livello di tutela ambientale non può variare da zona a zona e considerato anche il carattere diffusivo e transfrontaliero dei problemi ecologici (...). In effetti, una volta messo al centro del sistema il ripristino ambientale, emerge con forza l'esigenza di una gestione unitaria: un intervento di risanamento frazionato e diversificato, su base micro territoriale, (...) contrasterebbe con l'esigenza di una tutela sistemica del bene (...) che, al contrario, richiede sempre più una visione e strategie sovranazionali". La

censurata disciplina ha riservato allo Stato il potere di agire, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale. La fase risarcitoria non ha potuto sottrarsi all'"esigenza di unitarietà della gestione del bene ambiente", perché, pur non essendo qualificabile come amministrativa, "ne costituisce il naturale completamento", essendo volta a garantire all'istituzione responsabile del risanamento la disponibilità delle risorse necessarie. Inoltre, la normativa sul danno ambientale non pregiudica il potere di agire di altri soggetti (comprese le istituzioni rappresentative di comunità locali) per i danni specifici da essi subiti poiché si affianca (non sussistendo alcuna antinomia reale) alla disciplina codicistica generale del danno, non potendosi dubitare della legittimazione degli enti territoriali a costituirsi parte civile *iure proprio*, nel processo per reati ambientali, per il risarcimento non del danno all'ambiente come interesse pubblico, bensì dei danni direttamente subiti.

La disciplina a regime e transitoria relativa all'abrogazione del trattenimento in servizio dei dipendenti civili dello Stato (art. 1, commi 1, 2 e 3) non è risultata in contraddizione con altre norme del d.l. n. 90 del 2014 e, in particolare, con l'art. 3 sul blocco delle assunzioni. La sentenza n. **133** ha ritenuto che la disposizione da ultimo citata provvede solo a "contingentare" le assunzioni nel periodo 2014-2018, consentendone il completo "sblocco" dal 2018. Questa disciplina è risultata coerente con il censurato art. 1 la cui *ratio* è favorire politiche di ricambio generazionale a fronte della crisi economica. Gli effetti positivi attesi dall'abrogazione del trattenimento in servizio sono connessi alla necessità di realizzare progressivi risparmi che alimenteranno le risorse utilizzabili per le nuove assunzioni.

La "conformazione degli istituti processuali" è un campo "riservato alla discrezionalità del legislatore, con il solo limite della manifesta irragionevolezza". Così la sentenza n. **140** che ha giudicato inammissibile, anche per l'erronea individuazione della norma censurata (art. 9 della legge n. 67 del 2014), una questione riguardante l'estensione all'incidente di esecuzione penale della disciplina del procedimento in assenza dell'imputato.

"La ragionevolezza della soluzione auspicata dal rimettente non comporta (...) la irragionevolezza della diversa soluzione adottata dal legislatore (...) e tantomeno ne evidenzia quel livello di manifesta irragionevolezza od arbitrarietà che unicamente consente il sindacato di legittimità costituzionale in ordine all'esercizio della discrezionalità legislativa in tema di disciplina di istituti processuali" (*ex plurimis*, ordinanze nn. 138 del 2012 e 141 del 2011). Così la sentenza n. **152** che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 96, terzo comma, cod. proc. civ. (introdotto dalla legge n. 69 del 2009), censurato, per intrinseca irragionevolezza, in quanto dispone che, in ogni caso, quando pronuncia sulle spese, il giudice, anche d'ufficio, può altresì condannare la parte soccombente al pagamento di una somma equitativamente determinata a favore della controparte, anziché dell'Erario. Il Collegio – sottolineando la natura non risarcitoria ma propriamente sanzionatoria, con finalità deflative, della norma scrutinata, ispirata dalla finalità di frenare l'eccesso di litigiosità che affligge l'ordinamento e di evitare giudizi meramente dilatori – ha riconosciuto che detta condanna potrebbe ragionevolmente essere disposta a favore dello Stato. Tuttavia, la motivazione che ha indotto a porre a favore della controparte la condanna del soccombente è "plausibilmente ricollegabile (...) all'obiettivo di assicurare una maggiore effettività, ed una più incisiva efficacia deterrente, allo strumento deflattivo (...), sul presupposto che la parte vittoriosa possa, verosimilmente, provvedere alla riscossione della somma, che ne forma oggetto, in tempi e con oneri inferiori rispetto a quelli che graverebbero su di un soggetto pubblico. L'istituto così modulato è suscettibile di rispondere, peraltro, anche ad una concorrente finalità indennitaria nei confronti della parte vittoriosa (...) nelle, non infrequenti, ipotesi in cui sia per essa difficile provare l'*an* o il *quantum* del danno subito". In conclusione, la novella del 2009 non ha rivelato connotati di irragionevolezza, ma ha concretato "una delle possibili scelte del legislatore, non costituzionalmente vincolato nella sua discrezionalità, nell'individuare la parte beneficiaria di una misura che sanziona un comportamento processuale abusivo e che funga da deterrente al ripetersi di una siffatta condotta".

Plurime censure di irragionevolezza sono state disattese dalla sentenza n. **173** che ha scrutinato il contributo di solidarietà imposto, per un triennio, dall'art. 1, comma 486, della legge n. 147 del 2013 ai titolari di trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori da 14 a 30 e più volte il trattamento minimo INPS. Il legislatore non ha realizzato un intervento impositivo irragionevole e discriminatorio ai danni di una sola categoria di cittadini poiché il contributo non riveste natura di imposta, essendo "prelevato, in via diretta, dall'INPS e

dagli altri enti previdenziali coinvolti, i quali – anziché versarlo all’Erario in qualità di sostituti di imposta – lo trattengono all’interno delle proprie gestioni, con specifiche finalità solidaristiche endo-previdenziali”. Piuttosto, la disposizione ha delineato un “prelievo inquadrabile nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all’art. 23 Cost., avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del sistema previdenziale”. I Giudici hanno altresì sostenuto che il contributo “può ritenersi misura consentita al legislatore ove la stessa non ecceda i limiti entro i quali è necessariamente costretta in forza del combinato operare dei principi (...) di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale (...), il cui rispetto è oggetto di uno scrutinio stretto di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà. In tale prospettiva, è indispensabile che la legge assicuri il rispetto di alcune condizioni, atte a configurare l’intervento ablativo come sicuramente ragionevole, non imprevedibile e sostenibile”. In particolare, il contributo “deve operare all’interno dell’ordinamento previdenziale, come misura di solidarietà forte, mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno ai più deboli, anche in un’ottica di mutualità intergenerazionale, imposta da una situazione di grave crisi indotta da vari fattori (...) che devono essere oggetto di attenta ponderazione da parte del legislatore, in modo da conferire all’intervento quella incontestabile ragionevolezza, a fronte della quale soltanto può consentirsi di derogare (in termini accettabili) al principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato”. Anche in un contesto di crisi il contributo deve costituire “una misura del tutto eccezionale, nel senso che non può essere ripetitivo e tradursi in un meccanismo di alimentazione del sistema di previdenza. Il prelievo, per essere solidale e ragionevole, e non infrangere la garanzia costituzionale dell’art. 38 Cost. (...), non può, altresì, che incidere sulle pensioni più elevate (...). Inoltre, l’incidenza sulle pensioni (ancorché) più elevate deve essere contenuta in limiti di sostenibilità e non superare livelli apprezzabili: per cui, le aliquote di prelievo non possono essere eccessive e devono rispettare il principio di proporzionalità, che è esso stesso criterio, in sé, di ragionevolezza della misura”. Le descritte condizioni sono apparse, “sia pur al limite, rispettate nel caso dell’intervento legislativo in esame” che appresta una “misura contingente, straordinaria e temporalmente circoscritta”. Infatti, essa opera “all’interno del sistema previdenziale, che concorre a finanziare, in un contesto di crisi del sistema stesso, acuitasi negli ultimi anni, per arginare la quale il legislatore ha posto in essere più di un intervento, contingente o strutturale”; “riguarda le pensioni più elevate, ossia quelle il cui importo annuo si colloca tra 14 a 30 e più volte il trattamento minimo di quiescenza, incidendo in base ad aliquote crescenti (del 6, 12 e 18 per cento), secondo una misura che rispetta il criterio di proporzionalità”; e, “in ragione della sua temporaneità, non si palesa di per sé insostenibile, pur innegabilmente comportando un sacrificio per i titolari di siffatte pensioni”.

“L’ordinamento configura la pensione di reversibilità come una forma di tutela previdenziale ed uno strumento necessario per il perseguimento dell’interesse della collettività alla liberazione di ogni cittadino dal bisogno ed alla garanzia di quelle minime condizioni economiche e sociali che consentono l’effettivo godimento dei diritti civili e politici (...) con una riserva, costituzionalmente riconosciuta, a favore del lavoratore, di un trattamento preferenziale (...) rispetto alla generalità dei cittadini”. “Nella pensione di reversibilità erogata al coniuge superstite, la finalità previdenziale si raccorda a un peculiare fondamento solidaristico. Tale prestazione, difatti, mira a tutelare la continuità del sostentamento (...) e a prevenire lo stato di bisogno che può derivare dalla morte del coniuge”. Il legislatore è chiamato a specificare e modulare tale fondamento solidaristico “nelle multiformi situazioni meritevoli di tutela, in modo coerente con i principi di eguaglianza e ragionevolezza”. “In un ambito che interseca scelte eminentemente personali e libertà intangibili, i principi di eguaglianza e ragionevolezza rivestono un ruolo cruciale nell’orientare l’intervento del legislatore. Quest’ultimo, vincolato a garantire un’adeguata tutela previdenziale, per un verso non deve interferire con le determinazioni dei singoli che, anche in età avanzata, ricercano una piena realizzazione della propria sfera affettiva e, per altro verso, è chiamato a realizzare un equilibrato temperamento di molteplici fattori rilevanti”. Così la sentenza n. 174 che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 36 e 38 Cost., dell’art. 18, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011 che, con effetto sulle pensioni decorrenti dal 1° gennaio 2012 e laddove non vi fossero figli minori, studenti ovvero inabili, riduceva l’aliquota percentuale della pensione a favore dei superstiti del 10 per cento in ragione di ogni anno di matrimonio con il dante causa mancante rispetto al numero di 10, nei casi in cui il matrimonio fosse stato contratto ad età del dante causa superiore a settanta anni e la differenza di età tra i coniugi fosse superiore a venti anni. La *ratio* della misura risiedeva nella

presunzione che simili matrimoni traessero origine dall'intento di frodare le ragioni dell'erario. L'ampia valenza della presunzione di frode alla legge, "connotata in termini assoluti" tali da precludere ogni prova contraria, ha palesato "l'intrinseca irragionevolezza della disposizione" con cui il legislatore, pur di accentuare la repressione di illeciti già sanzionati con previsioni mirate, ha enfatizzato la patologia del fenomeno, partendo dal presupposto di una "genesi immancabilmente fraudolenta del matrimonio tardivo". Questo presupposto di valore è stato reputato "fortemente dissonante rispetto all'evoluzione del costume sociale" ed al "non trascurabile cambiamento di abitudini e propensioni collegate a scelte personali". "Nell'attribuire rilievo all'età del coniuge titolare di trattamento pensionistico diretto al momento del matrimonio e alla differenza di età tra i coniugi", cioè a "restrizioni a mero fondamento naturalistico", estranee all'essenza e ai fini del vincolo coniugale, la disposizione in esame introduceva "una regolamentazione irragionevole, incoerente con il fondamento solidaristico della pensione di reversibilità", pregiudizievole per il solo coniuge superstite più giovane ed insensibile all'ormai riscontrato allungamento dell'aspettativa di vita.

La sentenza n. **213** ha censurato come irragionevole la mancata inclusione del convivente, nell'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992, tra i soggetti 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. L'art. 3 Cost. è stato invocato "non per la sua portata eguagliatrice, restando comunque diversificata la condizione del coniuge da quella del convivente, ma per la contraddittorietà logica della esclusione del convivente dalla previsione di una norma che intende tutelare il diritto alla salute psico-fisica del disabile", in particolare "nei casi in cui la convivenza si fondi su una relazione affettiva, tipica del rapporto familiare". Del resto, "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. 416 e 8 del 1996; ordinanza n. 121 del 2004). Nella specie, l'elemento unificante tra le due situazioni è dato dall'esigenza di tutelare il diritto alla salute del disabile grave, "collocabile tra i diritti inviolabili dell'uomo". Diversamente, il diritto del disabile a ricevere assistenza nell'ambito della sua comunità di vita sarebbe stato "irragionevolmente compresso, non in ragione di una obiettiva carenza di soggetti portatori di un rapporto qualificato sul piano affettivo, ma in funzione di un dato normativo rappresentato dal mero rapporto di parentela o di coniugio".

La sentenza n. **219** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-*bis*, comma 5, della legge n. 11 del 2005, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – prevedendo il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle amministrazioni locali responsabili di violazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per gli oneri finanziari sostenuti in esecuzione delle sentenze di condanna della Corte di Strasburgo – configurerebbe una responsabilità degli enti sub-statali non per attività proprie bensì per attività poste in essere al solo fine di assicurare la fedele attuazione della legge. Il fondamento del diritto statale di rivalsa è stato individuato nella responsabilità per condotte, imputabili agli stessi enti locali, contrastanti con la CEDU: è stata così esclusa l'esistenza di un automatismo nella condanna dell'amministrazione locale in sede di rivalsa e di una deroga al principio dell'imputabilità. Per la Corte, il requisito dell'imputabilità risulta "immanente al concetto stesso di responsabilità ed è coerente con la *ratio* dell'intera normativa sull'esercizio della rivalsa", volta a prevenire le violazioni convenzionali "attraverso la responsabilizzazione dei diversi livelli di governo coinvolti nell'attuazione del diritto europeo".

La sentenza n. **233** ha reputato ragionevole la previsione legislativa (art. 309, comma 10, cod. proc. pen.) che, salve eccezionali esigenze cautelari specificamente motivate, vieta la reiterazione dell'ordinanza applicativa di una misura diversa dalla custodia carceraria, divenuta inefficace per l'inosservanza dei termini della fase di riesame. La norma *de qua* ha inteso impedire che l'ordinanza applicativa della misura sia rinnovata, cioè riemessa con la stessa motivazione, nonostante la perdita di efficacia, al fine di "contrastare prassi distorsive, verificatesi in passato, come quella dell'adozione di una nuova ordinanza cautelare prima ancora della scarcerazione dell'interessato o quella della successione di ordinanze-fotocopia, caducate e non controllate". Il legislatore "ha ritenuto in modo incensurabile di contemperare l'esigenza di difesa sociale con quella di non frustrare le garanzie della persona raggiunta dal provvedimento coercitivo".

La sentenza n. **267** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 41 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 2, comma 1, lett. h), n. 3, della legge pugliese n. 17 del 2007, nella parte in cui prevedeva che la pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA avesse efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale, in assenza di inizio dei lavori, le procedure ivi prescritte dovevano essere rinnovate. Al legislatore regionale è stata addebitata l'istituzione di "nuovi e non coordinati vincoli alla disciplina dello sfruttamento (...) dell'energia eolica", che frapponeva un indebito ostacolo alla libera iniziativa privata come funzionalizzata alla cura di interessi ambientali e invadeva la competenza statale in materia ambientale. I Giudici hanno osservato che "la scelta legislativa dello Stato (di concentrare in una autorizzazione finale la tempistica e gli esiti delle procedure autorizzatorie in un settore di particolare complessità) supera il test di ragionevolezza in ordine alla congruità tra mezzi e fini – poiché risulta contemporaneamente idonea a sorreggere scelte strategiche in campo economico-ambientale ed a garantire le situazioni soggettive degli imprenditori di settore, sottraendole alla mutevole facoltà dell'amministrazione di parcellizzare e rendere incostanti le proprie determinazioni".

Sebbene il legislatore "goda di discrezionalità nell'individuazione delle misure per la tutela dei diritti delle persone disabili, detto potere discrezionale trova un limite invalicabile nella necessità di coerenza intrinseca" della legge che specificato il nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati. Così la sentenza n. **275** che ha giudicato parzialmente illegittimo, per violazione dell'art. 38 Cost., l'art. 6, comma 2-*bis*, della legge abruzzese n. 78 del 1978, nella parte in cui, per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti portatori di *handicap* o di situazioni di svantaggio, garantiva il contributo regionale del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province "nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa". In tal modo, il livello delle prestazioni dovute (inerenti al fondamentale diritto del disabile all'istruzione), da un lato, appariva salvaguardato dalla legge regionale nel suo complesso; e, dall'altro, risultava vanificato dalla prescrizione contraddittoria che subordinava il finanziamento alle politiche ed alle gestioni ordinarie del bilancio dell'ente.

15.2.3. La ragionevolezza e il bilanciamento di interessi

"Tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa, così, farsi tiranno (sentenza n. 85 del 2013). Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto – nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità (...) – sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza. Tuttavia, il perseguimento di tali interessi è affidato dalla Costituzione (...) in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni". Così la sentenza n. **63** che ha giudicato costituzionalmente illegittimi, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. h), e 118, terzo comma, Cost., i commi 4 e 7, lett. e), dell'art. 72 della legge lombarda n. 12 del 2005 (introdotti dalla legge regionale n. 2 del 2015) che prescrivevano, rispettivamente, l'acquisizione, nel corso del procedimento per la predisposizione del piano delle attrezzature religiose, di pareri inerenti a questioni di sicurezza pubblica e l'installazione per ciascun edificio di culto di impianti di videosorveglianza.

La sentenza n. **84** ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2 e 3, della legge n. 40 del 2004, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 13, 31, 32 e 33, primo comma, Cost., in quanto – ponendo un divieto assoluto di qualsiasi ricerca clinica o sperimentale sull'embrione che non sia finalizzata alla sua tutela – determinerebbe un non ragionevole bilanciamento tra tutela dell'embrione e interesse alla ricerca scientifica rivolta alla tutela della salute individuale e collettiva. Il quesito "rimanda al conflitto, gravido di implicazioni etiche oltreché giuridiche, tra il diritto della scienza (e i vantaggi della ricerca ad esso collegati) e il diritto dell'embrione, per il profilo della tutela (debole o forte) ad esso dovuta in ragione e in misura del (più o meno ampio) grado di soggettività e di dignità antropologica che gli venga riconosciuto. Un conflitto, in ordine alla cui soluzione i giuristi, gli scienziati e la stessa società civile sono profondamente divisi". Il legislatore del 2004 ha "correlato la tutela dell'embrione alla ricerca scientifica", disponendo che, in mancanza di metodologie alternative, la ricerca è consentita a condizione che si perseguano finalità esclusivamente terapeutiche e diagnostiche volte alla tutela della salute e allo sviluppo dell'embrione stesso. In relazione alla "tragica" scelta tra "il

rispetto del principio della vita (...) e le esigenze della ricerca scientifica”, “così ampiamente divisiva sul piano etico e scientifico”, la Corte ha sostenuto che “la linea di composizione tra gli opposti interessi (...) attiene all’area degli interventi, con cui il legislatore, quale interprete della volontà della collettività, è chiamato a tradurre, sul piano normativo, il bilanciamento tra valori fondamentali in conflitto, tenendo conto degli orientamenti e delle istanze che apprezzi come maggiormente radicati, nel momento dato, nella coscienza sociale”. Quella recata dalla normativa impugnata è una “scelta di così elevata discrezionalità, per i profili assiologici che la connotano, da sottrarsi, per ciò stesso, al sindacato” di costituzionalità. Inoltre, “una diversa ponderazione dei valori in conflitto”, nell’auspicata direzione di una maggiore apertura alle esigenze della collettività correlate alle prospettive della ricerca scientifica, “non potrebbe comunque introdursi nel tessuto normativo per via di un intervento additivo” non a rima obbligata. Infatti, il “differente bilanciamento dei valori in conflitto, che attraverso l’incidente di costituzionalità si vorrebbe sovrapporre a quello presidiato dalla normativa scrutinata, non potrebbe (...) non attraversare (e misurarsi con) una serie di molteplici opzioni intermedie (...) inevitabilmente riservate al legislatore”.

La sentenza n. **162** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, del d.l. n. 132 del 2014, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 24 Cost., nella parte in cui – imponendo a chi intende agire per il risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti di invitare, tramite il suo avvocato, l’altra parte a stipulare una convenzione di negoziazione assistita – sottopone la procedibilità della domanda giudiziale all’esperimento del procedimento di negoziazione. Quest’ultimo non costituisce un “inutile doppione” della messa in mora *ex* artt. 145, 148 e 149 del d.lgs. n. 209 del 2005 (Codice delle assicurazioni private) e non vulnera irragionevolmente il diritto di difesa perché non rinvia *sine die* la tutela risarcitoria dei danneggiati. Invero, le norme del codice e quella scrutinata, “lungi dal sovrapporsi inutilmente, hanno contenuto e assolvono funzioni diverse e, utilmente, complementari”. La *ratio* della messa in mora dell’assicuratore, con la presentazione di una circostanziata richiesta risarcitoria, è quella di rafforzare le possibilità di difesa del danneggiato in una fase stragiudiziale che si svolge direttamente tra le parti e che il legislatore ha previsto per rendere possibile una tutela anticipata e soddisfacente. Diversa, invece, è la finalità della negoziazione assistita, resa obbligatoria per le controversie in materia di risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti. Essa presuppone che, nel contesto della procedura di messa in mora, l’offerta risarcitoria non sia stata ritenuta soddisfacente dal danneggiato ovvero che non sia stata neppure formulata dall’assicuratore. È a questo punto che si inserisce il procedimento disegnato dalla normativa denunciata, il quale precede, ed è volto anche ad evitare, l’accesso al giudice, attraverso un accordo con cui le parti convengono di cooperare in buona fede e con lealtà per risolvere in via amichevole la controversia. La compresenza dei due istituti non protrae *sine die* l’esercizio del diritto di azione, stante la brevità del termine (non superiore a tre mesi, consensualmente prorogabile per non più di trenta giorni) entro il quale deve essere conclusa la negoziazione. Il Collegio ha così concluso che il meccanismo della negoziazione assistita “riflette un ragionevole bilanciamento tra l’esigenza di tutela del danneggiato e quella (di interesse generale), che il differimento dell’accesso alla giurisdizione intende perseguire, di contenimento del contenzioso”.

La “tutela costituzionale della sfera dell’autonomia privata non è assoluta” e “non è configurabile una lesione della libertà d’iniziativa economica allorché l’apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all’utilità sociale, come sancito dall’art. 41, secondo comma, Cost., purché, per un verso, l’individuazione di quest’ultima non appaia arbitraria e, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue”. Inoltre, “la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone”, anche se “le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana”. Tali insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **203** che ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 32 e 41 Cost., dell’art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012 che prescrive il contenimento della spesa sanitaria mediante la riduzione, progressivamente crescente nel tempo, degli importi e dei corrispondenti volumi d’acquisto stabiliti nei contratti e negli accordi vigenti nell’esercizio 2012 per l’acquisto di prestazioni sanitarie dai soggetti privati accreditati per l’assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera. La norma – preordinata, in maniera né sproporzionata né inidonea, a consentire il soddisfacimento contestuale di un interesse costituzionalmente rilevante, qual é

l'obiettivo di contenere la spesa sanitaria – non ha impedito la remunerazione di prestazioni già erogate dalle strutture accreditate né ha determinato il venir meno di ogni residuo margine di utile. Inoltre, a giudizio della Corte, “non vi è alcuna evidenza che il diritto alla salute dei cittadini sia inciso (...) al punto tale da comprimere il suo nucleo irriducibile, né che l'opera di bilanciamento perseguita dal legislatore, al fine di conseguire l'obiettivo di risparmio, abbia irragionevolmente commisurato la concreta attuazione del diritto alla salute alle risorse esistenti e al rispetto dei vincoli di bilancio pubblico”.

“Se appartiene alla discrezionalità legislativa, col solo limite della palese irrazionalità, stabilire i modi e la misura dei trattamenti di quiescenza, nonché le variazioni dell'ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento fra valori contrapposti che contemperino le esigenze di vita dei beneficiari con le concrete disponibilità finanziarie e le esigenze di bilancio (...), nondimeno la prospettazione del rilevante impegno finanziario derivante per le casse dello Stato dall'accoglimento della questione sollevata non può di per sé rappresentare una preclusione all'accoglimento, ma semmai un elemento da tenere in considerazione, ove dettagliatamente documentato dallo Stato, nel bilanciamento degli interessi coinvolti nel giudizio costituzionale”. Così la sentenza n. **240** che ha rigettato una questione avente ad oggetto l'articolo unico della legge n. 1746 del 1962, preclusivo dell'estensione ai militari impegnati in missioni per conto dell'ONU dei benefici (in particolare, la cd. supervalutazione) previsti per i combattenti partecipanti al secondo conflitto mondiale.

15.2.4. La ragionevolezza e il principio del legittimo affidamento; il sindacato di costituzionalità sulle leggi di interpretazione autentica, sulle leggi retroattive e sulle leggi-provvedimento

Il principio dell'affidamento, “custodito da una delle molteplici declinazioni dell'art. 3 Cost.”, “benché non espressamente menzionato in Costituzione, trova tutela all'interno di tale precetto tutte le volte in cui la legge ordinaria muti le regole che disciplinano il rapporto tra le parti come consensualmente stipulato. (...) pur non potendosi escludere che il principio per cui il contratto ha forza di legge tra le parti (...) possa subire limitazioni da fonte esterna, e quindi non necessariamente consensuali, non è consentito che la fonte normativa sopravvenuta incida irragionevolmente su un diritto acquisito attraverso un contratto regolarmente stipulato secondo la disciplina al momento vigente” (sentenza n. **108**). Per la costante giurisprudenza (*ex plurimis*, sentenze nn. 302 del 2010, 236, 206 e 24 del 2009, 409 e 264 del 2005, 446 del 2002, 416 del 1999, 822 del 1988 e 349 del 1985), richiamata dalla sentenza n. **203** (in termini analoghi anche la sentenza n. 108), “l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica è un elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto (...). Il principio della tutela dell'affidamento non comporta che (...) sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modificano sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, e ciò anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.), ma esige tuttavia che [d]ette disposizioni (...) al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali, poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica”.

Il divieto di retroattività della legge, “pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica, non è stato elevato a dignità costituzionale (salvo la previsione dell'art. 25 Cost. per la materia penale)” per cui, allorquando “una norma di natura interpretativa persegue lo scopo di chiarire situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto o di ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore”, non è preclusa l'emanazione di norme retroattive (sentenza n. 150 del 2015). La questione “non è tanto quella di verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo e sia perciò retroattiva ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, bensì di accertare se la retroattività della legge trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e sia, altresì, sostenuta da adeguati motivi di interesse generale” (sentenze nn. 69 del 2014 e 264 del 2012). Così la sentenza n. **132**. Inoltre, la sentenza n. **276** ha rammentato che, al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., le leggi possono retroagire, rispettando una serie di limiti che attengono alla salvaguardia di “fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio

generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario" (*ex plurimis*, sentenze nn. 236 del 2015 e 156 del 2007).

Il vaglio di costituzionalità degli atti legislativi aventi natura provvedimentoale consiste nella "verifica dell'osservanza di limiti non solo specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, ma anche generali, e cioè quello del rispetto del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà". Così la sentenza n. **214**.

L'accertata erroneità del presupposto interpretativo ha determinato il rigetto (sentenza n. **45**) della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge siciliana n. 21 del 2014, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – vietando l'erogazione di trattamenti di previdenza e quiescenza integrativi o sostitutivi in assenza di un'espressa previsione legislativa regionale e/o statale che ne definisca l'ambito di applicazione, i presupposti, l'entità e la corrispondente copertura – avrebbe leso, con scelta irrazionale ed arbitraria, diritti quesiti relativi alle posizioni previdenziali dei dipendenti dei soppressi Consorzi ASI per le aree di sviluppo industriale e per i nuclei di industrializzazione della Sicilia. Invero, la norma non ha cancellato tali diritti in maniera indiscriminata, ma li ha posti in connessione con un fondamento normativo che "si rinviene in una complessa trama di disposizioni" (art. 37 della legge regionale n. 1 del 1984 e legge regionale n. 2 del 1962), non scalfita dalla sopravvenuta disciplina della liquidazione dei Consorzi ASI e della creazione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP). La legge regionale n. 8 del 2012 ha "confermato il permanere dei diritti previdenziali, coinvolti nella successione tra gli enti": l'assetto descritto non si è così tramutato in un'impropria vicenda estintiva dei diritti e degli obblighi riconducibili ai Consorzi.

Anche nell'ordinanza n. **73** la palese erroneità del presupposto interpretativo ha indotto a dichiarare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., dell'art. 12, comma 1, della legge siciliana n. 5 del 2014, il quale prevede che i lavoratori forestali iscritti nelle fasce con garanzia occupazionale di centocinquanta e centouno giornate lavorative annue (già inseriti nell'elenco speciale *ex art. 45-ter* della legge regionale n. 16 del 1996) siano collocati nelle nuove graduatorie uniche distrettuali da essa istituite congiuntamente al personale del servizio antincendio boschivo, sulla base di un criterio di valutazione (l'attribuzione di punti per ogni anno di lavoro prestato) diverso da quello applicato precedentemente (l'anzianità di iscrizione nella fascia di appartenenza) ai fini del loro inserimento nel citato elenco speciale. La scelta legislativa di "modificare il sistema di avviamento dei lavoratori forestali con l'adozione di una graduatoria unica" ha comportato l'applicazione di "criteri di valutazione omogenei per tutti i lavoratori, non essendo compatibile con la graduatoria unica (...) l'inserimento in essa sulla base di parametri diversificati per categorie di lavoratori". Tali "nuovi criteri di valutazione sono destinati a operare solo per il futuro, per la formazione delle nuove graduatorie unificate, non incidendo sulla loro efficacia – certamente non retroattiva – il fatto che possano avere a oggetto titoli di servizio precedentemente acquisiti e già valutati ai diversi fini della formazione delle vecchie graduatorie che confluivano nell'elenco speciale regionale". Il principio generale di irretroattività non è risultato derogato da norme che, disciplinando la formazione di graduatorie permanenti, "introducono nuovi criteri di inserimento nelle medesime, in quanto [p]roprio il carattere permanente delle graduatorie e il loro periodico aggiornamento consentono il cambiamento dei criteri di valutazione, che intervengono in una realtà soggetta a ciclico mutamento (sentenza n. 11 del 2007), incidendo per l'avvenire sulla situazione di chi attende il collocamento in graduatoria".

L'ordinanza n. **99** ha riconosciuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 25, della legge n. 190 del 2012, impugnato, per asserito contrasto con il principio di certezza e di stabilità dell'ordinamento giuridico, in quanto non esclude dall'applicazione del precedente comma 19 – a norma del quale le controversie su diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee possono essere deferite ad arbitri solo previa autorizzazione motivata dell'organo di governo dell'amministrazione – gli arbitrati conferiti o autorizzati prima della data di entrata in vigore della predetta legge. Come ha già osservato la sentenza n. 108 del 2015, lo *ius superveniens* "non ha l'effetto di rendere nulle in via retroattiva le clausole compromissorie originariamente inserite nei contratti, bensì quello di sancirne l'inefficacia per il futuro, in applicazione del principio (...) secondo il quale la nullità di un contratto o di una sua singola clausola,

prevista da una norma limitativa dell'autonomia contrattuale che sopravvenga nel corso di esecuzione di un rapporto, incide sul rapporto medesimo, non consentendo la produzione di ulteriori effetti, sicché il contratto o la sua singola clausola si devono ritenere non più operanti". Pertanto, non sussiste un "problema di retroattività della norma censurata o di ragionevolezza della supposta deroga all'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale", poiché la norma non ha attribuito efficacia retroattiva al divieto di arbitrato senza preventiva autorizzazione.

La sentenza n. **108** ha reputato lesivo del principio dell'affidamento "il bilanciamento tra la posizione privata incisa dalla retroattività della norma e l'interesse pubblico" al contenimento della spesa operato dall'art. 1, commi 44 e 45, della legge n. 228 del 2012, nella parte in cui non escludeva dalla sua applicazione i contratti di conferimento delle mansioni superiori di direttore dei servizi generali ed amministrativi (DSGA) stipulati antecedentemente alla sua entrata in vigore. La denunciata disciplina sostitutiva, per gli assistenti amministrativi incaricati di svolgere le predette mansioni superiori per l'intero anno scolastico, con decorrenza dal 2012-2013, il precedente criterio di fonte negoziale (art. 69 del CCNL), attribuendo un'indennità pari al differenziale non più tra le retribuzioni tabellari nelle rispettive qualifiche iniziali di assistente e direttore bensì tra il trattamento previsto per il DSGA al livello iniziale e quello complessivamente goduto dall'incaricato. La valorizzazione dell'intero trattamento goduto dall'assistente, "in ogni caso di rilevante anzianità di servizio" ha prodotto "l'azzeramento del compenso per le mansioni superiori, in quanto il trattamento complessivo in godimento è già pari o superiore a quello previsto come trattamento tabellare per la qualifica iniziale di DSGA". L'inserzione automatica nel consolidato tessuto negoziale di una clausola di legge, che si applicava retroattivamente ai contratti stipulati il 1° settembre 2012, ha stravolto "in modo sproporzionato alcuni elementi che caratterizzano in maniera pregnante il contratto". Quanto alla "meritevolezza dell'affidamento" ed alla "sproporzione dell'intervento legislativo", la Corte ha considerato "l'obiettiva configurazione incentivante del quadro normativo antecedente, il quale, attraverso una retribuzione certa, induceva l'assistente amministrativo ad accettare compiti e funzioni altrimenti non sufficientemente convenienti", non potendo dubitarsi che la candidatura all'esercizio temporaneo alle mansioni superiori si fondasse sullo "stimolo normativo costituito dalla certezza della retribuzione". L'esistenza di un nesso eziologico, "difficilmente confutabile", tra la retribuzione e la scelta di esercitare le mansioni superiori ha reso "recessive le ragioni del contenimento della spesa rispetto alla salvaguardia del legittimo affidamento". Infine, non è apparso proporzionato il sacrificio imposto al titolare di una situazione soggettiva perfetta derivante da regolare contratto rispetto all'esigenza di contenimento della spesa, non essendo la norma corredata da alcuna relazione tecnica circa i conseguenti risparmi.

La sentenza n. **132** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 476, della legge n. 147 del 2013, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in quanto – interpretando autenticamente le norme regolamentari di origine contrattuale (artt. 10, comma 3, del d.P.R. n. 170 del 2007 e 11, comma 8, del d.P.R. n. 163 del 2002) relative all'orario di lavoro del personale delle forze di polizia nel senso che la prestazione lavorativa resa nel giorno destinato al riposo settimanale o nel festivo infrasettimanale non dà diritto a retribuzione a titolo di lavoro straordinario se non per le ore eccedenti l'ordinario turno giornaliero, salvi gli effetti delle sentenze passate in giudicato – inciderebbe irragionevolmente sul diritto ad una retribuzione equa e proporzionata e violerebbe i principi convenzionali di preminenza del diritto e dell'equo processo. Nelle disposizioni interpretate "non viene espressamente menzionato il lavoro straordinario", "suscettibile di una duplice possibilità interpretativa: facendo riferimento alla durata dell'orario di lavoro di 36 ore settimanali (...), il parametro di computo delle ore di straordinario sarebbe stato settimanale, mentre, valorizzando il termine giornaliero (...), il parametro dell'orario risulterebbe riferito solo alle ore eccedenti il servizio prestato nella giornata festiva". All'intervento legislativo è stata dunque riconosciuta una "reale portata interpretativa, avendo esso avuto il compito di dirimere un'incertezza (...) e di fissare uno dei possibili significati da attribuire alla norma originaria, e cioè che il lavoro straordinario prestato in giorno festivo è solo quello che eccede il normale orario di servizio giornaliero e non l'orario settimanale". La disposizione interpretativa ha imposto una scelta rientrante tra le possibili varianti di senso del testo interpretato e non ha leso il legittimo affidamento dei consociati, "stante la riscontrata ambiguità di formulazione del dettato normativo".

La scelta legislativa (art. 1, comma 2, del d.l. n. 90 del 2014, nel testo modificato dalla legge di

conversione n. 114 del 2014) di fissare al 31 ottobre 2014 il trattenimento in servizio degli avvocati dello Stato già formalmente disposto e di escluderli dal novero dei beneficiari della disciplina transitoria derogatoria (comma 3) non ha violato il principio di proporzionalità né leso l'affidamento del dipendente nell'efficacia dei provvedimenti amministrativi adottati nei suoi confronti (sentenza n. 133). Per la Corte, le finalità di ricambio generazionale, insite nella normativa in esame, "rientrano nell'ambito delle legittime finalità di politica del lavoro, che non danno seguito a discriminazioni sulla base dell'età". Dai lavori preparatori della legge di conversione è emerso che "l'accesso dei giovani al lavoro pubblico e il contenimento della spesa si atteggiano quali finalità legittime, tali da temperare la pretesa eccessiva drasticità delle misure adottate, senza incrinare la tutela dell'affidamento". Sia la circostanza della progressiva "degradazione" legislativa del diritto al trattenimento in servizio a mero interesse sia la considerazione che la previsione dell'estensione del trattenimento fino al 31 dicembre 2015 era contenuta in un decreto-legge (soggetto a modifiche in sede di conversione, ove la scadenza è stata anticipata al 31 ottobre 2014) hanno impedito di ritenere che un affidamento nella più duratura prosecuzione del servizio potesse essersi consolidato e che fosse stato illegittimamente ed eccessivamente compresso. La pronuncia ha poi affermato che l'abolizione del trattenimento anche per i docenti ed i ricercatori universitari (art. 1, comma 1) "ha portato a compimento un percorso già avviato, per agevolare, nel tempo, il ricambio generazionale e consentire un risparmio di spesa (...), in attuazione dei principi di buon andamento e efficienza dell'amministrazione, senza alcuna lesione dell'affidamento". Le medesime argomentazioni hanno condotto al rigetto (ordinanza n. 290) di identiche questioni.

La sentenza n. 203 ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., dell'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012 che prescrive il contenimento della spesa sanitaria mediante la riduzione, progressivamente crescente nel tempo, degli importi e dei corrispondenti volumi d'acquisto stabiliti nei contratti e negli accordi vigenti nell'esercizio 2012 per l'acquisto di prestazioni sanitarie dai soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera. La norma non ha colpito retroattivamente crediti per prestazioni già erogate al momento della sua entrata in vigore, essendo interpretabile nel senso che "incide sì sui contratti già stipulati, ma con decorrenza successiva alla sua entrata in vigore, ovvero con esclusivo riguardo alle prestazioni sanitarie non ancora eseguite". Sono state altresì ritenute rilevanti l'epoca di entrata in vigore della norma (6 luglio 2012) e l'esiguità della riduzione percentuale disposta (0,5 per cento) che ben avrebbe potuto essere assorbita dalle strutture private nella restante parte dell'anno. La scelta legislativa non è stata poi considerata irragionevole e arbitraria sotto il profilo della dedotta lesione della legittima aspettativa delle strutture sanitarie di erogare quanto convenuto e percepirla il corrispettivo. Il legislatore ha, infatti, perseguito la finalità "di far fronte all'elevato e crescente *deficit* della sanità e alle esigenze ineludibili di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, da valutare nello specifico contesto di necessità e urgenza indotto dalla grave crisi finanziaria che ha colpito il Paese a partire dalla fine del 2011. Un contesto nel quale le misure di riequilibrio dell'offerta sanitaria per esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica costituiscono una causa normativa adeguata, che giustifica la penalizzazione degli operatori privati". Del resto, la spesa sanitaria deve essere resa compatibile con la limitatezza delle disponibilità finanziarie e "non è pensabile di poter spendere senza limite, avendo riguardo soltanto ai bisogni quale ne sia la gravità e l'urgenza", dovendo la spesa "essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie". Inoltre, la disposizione *de qua* non ha determinato un'illegittima mutazione dei rapporti di durata poiché, nel mercato "amministrato" delle prestazioni sanitarie, la sopravvenienza dell'atto determinativo della spesa in epoca successiva all'inizio di erogazione del servizio ha carattere fisiologico, sicché "l'operatore prudente e accorto non può non sapere di essere esposto a correttivi dei contenuti economici del contratto imposti in corso d'anno". Infine, la Corte – dopo aver richiamato l'obbligo del legislatore di "compiere un necessario bilanciamento tra il perseguimento dell'interesse pubblico sotteso al mutamento normativo e la tutela da riconoscere al legittimo affidamento di coloro che hanno conseguito una situazione sostanziale consolidata sulla base della normativa previgente" – ha osservato che la norma "proporziona in maniera non irragionevole il peso imposto agli operatori privati al fine che il legislatore intende con esso realizzare". La misura non ha concretato un onere individuale eccessivo, "sia per i tempi con i quali è stata imposta, sia perché (...) non va intesa come riferita alle prestazioni già legittimamente erogate, (...) sia ancora perché essa comporta riduzioni quantitative alquanto modeste e calibrate in considerazione delle aspettative di credito degli

operatori sanitari”.

La sentenza n. **214** ha rigettato la questione avente ad oggetto l’art. 5, comma 13, del d.l. n. 95 del 2012 abrogativo della previsione (d.lgs. n. 165 del 2001, art. 17-*bis*) dell’istituzione da parte della contrattazione collettiva di un’apposita separata area della vicedirigenza nel pubblico impiego. I Giudici hanno confutato l’asserita natura provvedimentale della disposizione che, sul piano soggettivo, non si rivolge a destinatari “determinati o di numero limitato” bensì ad una vasta platea comprendente il personale di tutto il comparto Ministeri nonché delle altre amministrazioni pubbliche interessate dalla contrattualizzazione in possesso dei requisiti per la vicedirigenza. Sul piano oggettivo, la disposizione “non ha affatto un contenuto particolare e concreto ma, al contrario, detta la regola, di carattere astratto, secondo cui la vicedirigenza non è (più) prevista nell’organizzazione del lavoro pubblico”.

La sentenza n. **276** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 11 del d.lgs. n. 235 del 2012, impugnati, in riferimento agli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, Cost., in quanto – nel disporre la sospensione di diritto dalle cariche regionali e locali a seguito di condanna non definitiva per i delitti indicati dalla legge – non si applicano alle sole sentenze di condanna per reati consumati dopo la loro entrata in vigore. In linea con la sentenza n. 236 del 2015, il Collegio ha ribadito l’infondatezza della tesi, sostenuta dal rimettente, della costituzionalizzazione del principio di irretroattività in tutti i casi in cui la Costituzione riserva alla legge la disciplina di diritti inviolabili.

15.2.5. La ragionevolezza delle scelte sanzionatorie del legislatore

Il principio di proporzionalità della pena, “al pari del principio di ragionevolezza, che nella giurisprudenza costituzionale è spesso richiamato unitamente ad esso”, non permette alla “Corte di determinare autonomamente la misura della pena, ma semmai di emendare le scelte del legislatore in riferimento a grandezze già rinvenibili nell’ordinamento. Il sindacato di legittimità costituzionale, infatti, può investire le pene scelte dal legislatore solo se si appalesi una evidente violazione del canone della ragionevolezza, in quanto ci si trovi di fronte a fattispecie di reato sostanzialmente identiche, ma sottoposte a diverso trattamento sanzionatorio” (*ex plurimis*, sentenze nn. 325 del 2005 e 364 del 2004; ordinanza n. 158 del 2004). “Se non si riscontra una sostanziale identità tra le fattispecie prese in considerazione, e si rileva invece (...) una sproporzione sanzionatoria rispetto a condotte più gravi, un eventuale intervento di riequilibrio (...) non potrebbe in alcun modo rimodulare le sanzioni previste dalla legge”, senza che la Corte sostituisca la propria valutazione a quella che spetta al legislatore. In materia di pene, “anche nel giudizio di ragionevolezza intrinseca, focalizzato sul principio di proporzionalità, è fondamentale l’individuazione di un parametro che consenta di rinvenire la soluzione costituzionalmente obbligata”. Né il Collegio potrebbe sostituirsi al legislatore, “in nome del principio di ragionevolezza e proporzionalità della pena, a fronte di disposizioni che (...) lasciano al giudice un margine di valutazione sufficientemente ampio da permettergli di graduare proporzionalmente la pena”. Così la sentenza n. **23** che ha giudicato inammissibile, per la richiesta di un intervento additivo non a rime obbligate, una questione concernente il trattamento sanzionatorio dei fatti di lieve entità costitutivi dei delitti di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990).

La “discrezionalità di cui gode il legislatore nel delineare il sistema sanzionatorio penale trova il limite della manifesta irragionevolezza e dell’arbitrio, come avviene a fronte di sperequazioni tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione” (sentenze nn. 81 del 2014, 68 del 2012, 161 del 2009, 324 del 2008 e 394 del 2006). Così la sentenza n. **56** che ha rimodellato la disciplina sanzionatoria dei reati incidenti su beni paesaggistici vincolati in via provvedimentale, equiparandola, previa declaratoria di incostituzionalità *in parte qua* dell’art. 181, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), a quella stabilita per i reati incidenti su beni vincolati per legge. L’art. 1-*sexies* del d.l. n. 312 del 1985 dettava una disciplina inversa a quella sottoposta a scrutinio, perché puniva più severamente le violazioni riguardanti beni sottoposti a vincolo legale. Per l’ordinanza n. 58 del 1998, la più rigorosa risposta sanzionatoria non era irragionevolmente discriminatoria perché rifletteva una tutela del paesaggio “improntata a integrità e globalità”. In sede di codificazione della materia paesaggistica, il legislatore ha innalzato il grado di tutela dei beni vincolati in via provvedimentale allo stesso livello di quelli protetti per legge, optando per l’equiparazione della risposta sanzionatoria sul

presupposto della sostanziale identità dei valori in gioco. La legge n. 308 del 2004 di modifica dell'art. 181 del codice ha nuovamente distinto le fattispecie, punendo più gravemente le condotte incidenti su beni sottoposti a vincoli puntuali rispetto a quelle incidenti su beni vincolati per legge. Infatti, i lavori eseguiti sui beni vincolati in via provvedimento senza la prescritta autorizzazione o in difformità da essa integrano un delitto punito con la reclusione da uno a quattro anni; mentre i lavori eseguiti sui beni vincolati per legge integrano una contravvenzione punita con l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 30.986,00 a 103.290,00 euro. Una legislazione così "ondivaga, non giustificata né da sopravvenienze fattuali né dal mutare degli indirizzi culturali di fondo della normativa in materia" è stata reputata sintomatica dell'"irragionevolezza della disciplina attuale", palesata dalla "rilevantissima disparità tanto nella configurazione dei reati (nell'un caso delitto, nell'altro contravvenzione), quanto nel trattamento sanzionatorio".

Le deroghe all'ordinario giudizio di comparazione tra le circostanze del reato rientrano "nell'ambito delle scelte riservate al legislatore", sindacabili "soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio" (sentenza n. 68 del 2012). Ed una valutazione di irragionevolezza è stata espressa dalla sentenza n. 74 che ha dichiarato illegittimo l'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza della circostanza attenuante *ex art. 73, comma 7, del d.P.R. n. 309 del 1990* sulla recidiva reiterata. Il citato art. 73, comma 7 – stabilendo una diminuzione (dalla metà a due terzi) delle pene comminate al colpevole di un reato in materia di stupefacenti che si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori – "è espressione di una scelta di politica criminale di tipo premiale, volta a incentivare (...) il ravvedimento post-delittuoso del reo". Tuttavia, quando nei confronti dell'imputato veniva riconosciuta la recidiva reiterata, la norma censurata impediva alla disposizione premiale di "produrre pienamente i suoi effetti" e ne frustrava "in modo manifestamente irragionevole la *ratio*", facendo venir meno l'incentivo sul quale il legislatore aveva fatto affidamento per stimolare l'attività collaborativa. Il totale disconoscimento della rilevanza della condotta del reo susseguente al reato si è posto in "manifesto contrasto con il principio di ragionevolezza". Infatti, il legislatore ha attribuito "una rilevanza insuperabile alla precedente attività delittuosa del reo (...) rispetto alla condotta di collaborazione successiva alla commissione del reato, benché quest'ultima possa essere in concreto ugualmente, o addirittura prevalentemente, indicativa dell'attuale capacità criminale del reo e della sua complessiva personalità". La "rigida presunzione di capacità a delinquere desunta dall'esistenza di una recidiva reiterata" è stata ritenuta "inadeguata ad assorbire e neutralizzare gli indici contrari, che possono desumersi, a favore del reo, dalla condotta susseguente". Quest'ultima "si proietta nel futuro e può segnare una radicale discontinuità negli atteggiamenti della persona e nei suoi rapporti sociali, rendendo privo di ogni razionale giustificazione l'effetto preclusivo riconosciuto alla recidiva reiterata".

Per costante giurisprudenza (*ex multis*, sentenze nn. 68 del 2012, 161 del 2009 e 324 del 2008), in un ambito connotato da ampia discrezionalità, quale l'"individuazione delle condotte punibili" e la "configurazione del relativo trattamento sanzionatorio", "le scelte legislative sono sindacabili ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, come avviene a fronte di sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione". Così la sentenza n. 79 che ha rigettato la censura di violazione del principio di uguaglianza rivolta contro il divieto penalmente sanzionato per le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda, anche se inerente ad attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale per le elezioni amministrative locali e per tutta la sua durata (art. 29, comma 5, della legge n. 81 del 1993).

Il principio di necessaria offensività del reato "non implica che l'unico modulo di intervento costituzionalmente legittimo sia quello del reato di danno. Rientra, infatti, nella discrezionalità del legislatore l'opzione per forme di tutela anticipata, le quali colpiscano l'aggressione ai valori protetti nello stadio della semplice esposizione a pericolo, nonché, correlativamente, l'individuazione della soglia di pericolosità alla quale riconnettere la risposta punitiva". Perciò, non è precluso, in linea di principio, il ricorso al modello del reato di pericolo presunto, purché "la valutazione legislativa di pericolosità del fatto incriminato non risulti irrazionale e arbitraria, ma risponda all'*id quod plerumque accidit*". Così la sentenza n. 109 che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 del d.P.R. n. 309 del 1990, impugnato, in riferimento agli artt. 13, secondo comma, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost. in quanto – non includendo, secondo un consolidato indirizzo della giurisprudenza di

legittimità, la coltivazione di piante di *cannabis* tra le condotte sanzionabili amministrativamente, ove finalizzate all'esclusivo uso personale dello stupefacente – punirebbe una condotta inidonea a ledere i beni giuridici della salute pubblica, della sicurezza e dell'ordine pubblico, nonché del normale sviluppo delle giovani generazioni. La fattispecie criminosa, astrattamente considerata, poggia “su una presunzione di pericolo non irragionevole” e su una “non irragionevole valutazione prognostica di attentato al bene giuridico protetto”, inerendo a condotta “idonea ad attentare al bene della salute dei singoli per il solo fatto di arricchire la provvista esistente di materia prima e quindi di creare potenzialmente più occasioni di spaccio di droga”. Il raffronto tra le condotte incriminate dall'art. 73 e quelle sanzionate solo in via amministrativa dal denunciato art. 75, ove sorrette dalla finalità di uso personale, rivela con immediatezza il criterio che ha presieduto alla selezione delle seconde. Il legislatore ha negato rilievo alla predetta finalità, oltre che in rapporto alle condotte con essa logicamente incompatibili, perché implicanti la “circolazione” della droga (“vende, offre o mette in vendita, cede, distribuisce, commercia, trasporta, procura ad altri, invia, passa o spedisce in transito, consegna per qualunque scopo”), anche rispetto alle condotte “neutre” (cioè compatibili tanto con il fine di uso personale che con quello di cessione a terzi) che hanno la capacità di accrescere la quantità di stupefacente esistente e circolante, agevolandone così indirettamente la diffusione (“coltiva, produce, fabbrica, estrae, raffina”). E' questo il tratto saliente che é valso a diversificare la coltivazione dalla semplice detenzione, conferendo ad essa una maggiore pericolosità, che giustifica la sancita irrilevanza della finalità di consumo personale. Inoltre, rispetto ad altre condotte “produttive”, la coltivazione non richiede neppure la disponibilità di “materie prime” soggette a rigido controllo, ma normalmente solo dei semi (la cui detenzione non è di regola punibile) e presenta l'ulteriore peculiarità di dare luogo ad un processo produttivo in grado di “autoalimentarsi” e di espandersi, potenzialmente senza alcun limite predefinito, tramite la riproduzione dei vegetali. Tale attitudine ad innescare un meccanismo di creazione di nuove disponibilità di droga, quantitativamente non predeterminate, rende non irragionevole la valutazione legislativa di pericolosità della condotta considerata.

Affinché sia consentito “esaminare eventuali profili di illegittimità costituzionale dell'entità della pena stabilita dal legislatore, è necessario che il giudice rimettente individui un parametro che consenta di rinvenire la soluzione costituzionalmente obbligata”. Infatti, solo l'indicazione di un *tertium comparationis* “legittima l'intervento della Corte in materia di determinazione della pena ed esclusivamente in presenza di discipline manifestamente arbitrarie o irragionevoli” in quanto non spetta ad essa “determinare autonomamente la misura della pena, sostituendo le proprie valutazioni a quelle che spettano al legislatore, ma solo di emendare le scelte di quest'ultimo in riferimento a grandezze già rinvenibili nell'ordinamento”. Così la sentenza n. **148** che ha reputato inammissibile, per difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata, una questione riguardante il trattamento sanzionatorio dei delitti di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti (art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, nel testo risultante dalla sentenza n. 32 del 2014).

La sentenza n. **193** – nel rigettare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 689 del 1981, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto non stabilisce l'applicazione della legge successiva più favorevole agli autori degli illeciti amministrativi – ha ritenuto non irragionevole la prevista applicabilità della *lex mitior* limitatamente ad alcuni settori dell'ordinamento. Infatti, la qualificazione degli illeciti amministrativi, espressiva della discrezionalità legislativa, “si riflette sulla natura contingente e storicamente connotata dei relativi precetti” e giustifica, sul piano sistematico, “la pretesa di potenziare l'effetto preventivo della comminatoria, eliminando per il trasgressore ogni aspettativa di evitare la sanzione grazie a possibili mutamenti legislativi. Il limitato riconoscimento della retroattività *in mitius* (...) risponde (...) a scelte di politica legislativa in ordine all'efficacia dissuasiva della sanzione, modulate in funzione della natura degli interessi tutelati. Tali scelte costituiscono espressione della discrezionalità del legislatore (...) e risultano (...) sindacabili (...) solo laddove esse trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, come avviene a fronte di sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione”.

Le scelte di politica incriminatrice, proprie del legislatore, sono soggette a controllo “solo qualora trasmodino in un assetto sanzionatorio manifestamente irragionevole, arbitrario o sproporzionato” (*ex plurimis*, sentenze nn. 56 del 2016 e 185 del 2015). Così la sentenza n. **200** che ha giudicato lesivo degli

artt. 117, primo comma, Cost. e 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU l'art. 649 cod. proc. pen., recante il divieto di *bis in idem*, nella parte in cui, secondo il diritto vivente, escludeva che il fatto fosse il medesimo per la sola circostanza della sussistenza di un concorso formale tra il reato già giudicato con sentenza definitiva e il reato perseguito con il nuovo procedimento penale.

L'art. 3 Cost. "esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali. E la tutela del principio di proporzionalità, nel campo del diritto penale, conduce a negare legittimità alle incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni all'individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest'ultima con la tutela dei beni e valori offesi". Peraltro, non appartengono alla Corte "valutazioni discrezionali di dosimetria sanzionatoria penale, risultando, queste, tipicamente spettanti alla rappresentanza politica, chiamata attraverso la riserva di legge sancita nell'art. 25 Cost. a stabilire il grado di reazione dell'ordinamento al cospetto di una lesione a un determinato bene giuridico". Una costante giurisprudenza (*ex multis*, sentenze nn. 148 e 23 del 2016, 81 del 2014, 394 del 2006; ordinanze nn. 249 e 71 del 2007, 169 e 45 del 2006) tutela la discrezionalità del legislatore, "salvo il sindacato di costituzionalità su scelte palesemente arbitrarie o radicalmente ingiustificate, tali da evidenziare un uso distorto di tale discrezionalità". Laddove emergano "sintomi di manifesta irragionevolezza, per sproporzione, di un trattamento sanzionatorio", l'intervento della Corte è possibile, senza indebite sovrapposizioni rispetto al Parlamento e senza l'inammissibile esercizio di un potere di scelta, quando la relativa valutazione sia "condotta attraverso precisi punti di riferimento, già rinvenibili nel sistema legislativo. Anche nel giudizio di ragionevolezza intrinseca di un trattamento sanzionatorio penale, incentrato sul principio di proporzionalità, è infatti essenziale l'individuazione di soluzioni già esistenti, idonee a eliminare o ridurre la manifesta irragionevolezza lamentata (...). Solo se condotta secondo queste modalità, la valutazione si mantiene fedele al costante orientamento (...) in base al quale, in tema di trattamento sanzionatorio penale, è consentito emendare le scelte del legislatore in riferimento a grandezze già rinvenibili nell'ordinamento (...): giacché obiettivo del controllo sulla manifesta irragionevolezza delle scelte sanzionatorie non è alterare le opzioni discrezionali del legislatore, ma ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze". Tali insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **236** che ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., l'art. 567, secondo comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva, per il delitto di alterazione dello stato civile del neonato mediante falso, la pena edittale della reclusione da un minimo di cinque anni a un massimo di quindici, anziché la pena edittale (comminata per la fattispecie di alterazione mediante sostituzione di neonato di cui al primo comma) della reclusione da un minimo di tre a un massimo di dieci anni. All'esito di uno "scrutinio svolto entro il perimetro conchiuso dal medesimo articolo, che (...) giudica per linee interne la coerenza e la proporzionalità delle sanzioni rispettivamente attribuite dal legislatore a ciascuna delle due fattispecie", la Corte ha ravvisato la "sproporzione manifestamente irragionevole" della forbice edittale e dunque della relazione tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e gravità dell'offesa, dall'altra. Le fattispecie punite dall'art. 567, per quanto non identiche, "non possono considerarsi del tutto disomogenee" poiché proteggono lo stesso bene giuridico: "la veridicità dello stato di filiazione" ovvero il "diritto fondamentale del minore alla corretta rappresentazione della sua ascendenza". Ancorché autonomi, i due reati "descrivono un medesimo evento delittuoso" mentre "a variare sono le modalità esecutive, perché in un caso l'alterazione si produce mediante la sostituzione di un neonato, nell'altro mediante false certificazioni, false attestazioni o altre falsità nell'atto di nascita del neonato". Poiché le differenti modalità esecutive non esprimono, di per sé, connotazioni di disvalore tali da legittimare un divergente trattamento sanzionatorio, la cornice edittale marcatamente più severa del secondo comma è apparsa manifestamente irragionevole.

La sentenza n. **268** ha giudicato illegittimi, per violazione dell'art. 3 Cost., gli artt. 866, comma 1, 867, comma 3, e 923, comma 1, lett. i), del codice dell'ordinamento militare (d.lgs. n. 66 del 2010), nella parte in cui non prevedevano l'instaurarsi del procedimento disciplinare per la cessazione dal servizio del personale militare per perdita del grado conseguente alla pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici. La censurata disciplina è risultata intrinsecamente irrazionale poiché collegava automaticamente, "senza possibilità di alcuna valutazione discrezionale sulla proporzionale graduazione

della sanzione disciplinare nel caso concreto”, una grave conseguenza irreversibile ad una misura, quale l’interdizione temporanea dai pubblici uffici, che ha carattere provvisorio e non esclude la prosecuzione del rapporto momentaneamente interrotto. Nella specie, non ricorrevano né “ragioni di incompatibilità assoluta con la prosecuzione del rapporto di impiego”, che giustificano l’automatismo destitutorio non come sanzione disciplinare, ma come effetto indiretto della pena già definitivamente inflitta; né la “necessità di tutelare la collettività dalla pericolosità sociale del condannato, quale già accertata nel procedimento penale”.

15.2.6. La ragionevolezza nell’esercizio del potere legislativo delegato

Secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 237 del 2013), “il legislatore delegato ha margini di discrezionalità nell’attuazione della delega, sempre che ne rispetti la *ratio* e che l’attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo”; e “quando vi è la possibilità di scegliere fra più mezzi per realizzare l’obiettivo indicato nella legge di delegazione, la soluzione adottata deve rispettare il canone della ragionevolezza”. Così la sentenza n. 59 che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, con l’allegata tabella A, del d.lgs. n. 155 del 2012, censurato, in riferimento all’art. 76 Cost., limitatamente alla disposta soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto. Il d.lgs. n. 155 “è stato approvato a seguito di una istruttoria approfondita”, trasfusa nella relazione che illustra le modalità di applicazione dei criteri della legge delega n. 148 del 2011 alle singole realtà territoriali. Il distretto della Corte d’appello di Perugia si caratterizzava per la presenza di un solo tribunale (Perugia) di dimensioni conformi agli *standard*, mentre gli altri tre Tribunali di Orvieto, Spoleto e Terni erano nettamente al di sotto di essi. La legge delega imponeva di mantenere almeno uno dei due Tribunali astrattamente sopprimibili (Orvieto e Spoleto), mentre il Tribunale di Terni era intangibile; entrambi i Tribunali sub provinciali erano di modestissime dimensioni. Il legislatore delegato ha soppresso il Tribunale di Orvieto, che era il terzo più piccolo d’Italia, in luogo di quello di Spoleto, che vantava maggiore bacino d’utenza e si collocava al 14° posto della classifica dei tribunali minori. Le riferite considerazioni hanno indotto ad affermare, da un lato, “la non contraddittorietà diretta del d.lgs. n. 155 del 2012, *in parte qua*, rispetto alla legge delega, i cui criteri direttivi appaiono puntualmente rispettati”; e, dall’altro, “la ragionevolezza della scelta effettuata, nella prospettiva della maggiore efficienza perseguita dal legislatore delegato”.

15.2.7. La ragionevolezza nell’esercizio del potere di decretazione d’urgenza

Secondo la costante giurisprudenza (*ex plurimis*, sentenze nn. 133 del 2016, 10 del 2015, 22 del 2012, 93 del 2011, 355 e 83 del 2010, 128 del 2008, 171 del 2007), richiamata dalla sentenza n. 287, “il sindacato sulla legittimità dell’adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall’art. 77, secondo comma, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione”. Nella specie, i Giudici hanno respinto la censura di violazione dell’art. 77 Cost. rivolta dalla Regione Lombardia all’art. 1, comma 1, lett. b), n. 1), del d.l. n. 3 del 2015 che introduce la soglia di otto miliardi di attivo della banca popolare e l’onere per quest’ultima di ridurre, entro un anno dal superamento, l’attivo al di sotto di essa o di deliberare la trasformazione in società per azioni. Il preambolo del provvedimento d’urgenza e la relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione esplicitano plurime ragioni che collegano le esigenze di rafforzamento patrimoniale, competitività e sicurezza delle banche popolari “sia all’adeguamento del sistema bancario nazionale a indirizzi europei e di organismi internazionali, sia ai noti e deleteri effetti sull’erogazione creditizia della crisi economica e finanziaria in atto”. Ciò ha escluso che si fosse in presenza di evidente carenza del requisito della straordinaria necessità e urgenza di provvedere e che la valutazione del requisito fosse affetta da manifesta irragionevolezza o arbitrarietà. Peraltro, il riferimento della ricorrente a risoluzioni del Parlamento europeo che invitano gli Stati membri ad adottare misure di promozione e di sostegno della struttura pluralista del mercato bancario e della cooperazione bancaria non è valso a dimostrare la manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della valutazione del Governo. Infatti, le finalità della riforma delle banche popolari non sono apparse incoerenti con gli indirizzi contenuti negli atti normativi dell’Unione europea; e la norma impugnata non ha perseguito lo scopo di “cancellare” dal sistema bancario le banche popolari, limitandosi a disciplinare la forma giuridica

di quelle, tra di esse, che hanno raggiunto dimensioni significative.

15.2.8. La ragionevolezza e gli interventi di finanza pubblica

Le scelte finanziarie del legislatore piemontese (artt. 1, comma 1, della legge finanziaria n. 1 del 2014, 2, commi 1 e 2, e 3 della legge di approvazione del bilancio n. 2 del 2014 e 1 della legge di assestamento al bilancio n. 19 del 2014, in combinato disposto con i rispettivi Allegati A, relativamente all'unità previsionale di base UPB DB05011, capitolo 149827) sono state giudicate dalla sentenza n. **10** lesive dei principi di ragionevolezza e uguaglianza sostanziale nella parte in cui non consentivano di attribuire risorse adeguate per l'esercizio delle funzioni conferite alle Province dalla legislazione regionale, riducendo "in modo irragionevole e sproporzionato" e "senza alcun piano di riorganizzazione o di riallocazione" le pertinenti dotazioni finanziarie. L'entità degli stanziamenti contenuti nella specifica posta di bilancio, "a fronte di una originaria continuità dalla data di conferimento delle funzioni all'esercizio 2011", è stata notevolmente ridotta negli ultimi tre esercizi che sono arrivati a registrare percentuali di decremento superiori al 60%. Le norme impugnate, determinando una così sproporzionata riduzione delle risorse, "non corredata da adeguate misure compensative", arrecavano un "grave *vulnus* all'espletamento da parte delle Province delle funzioni" conferite e operavano, "nel quadro ordinamentale dei servizi esercitati sul territorio regionale, in direzione opposta all'obiettivo di assicurare lo svolgimento delle funzioni". La forte riduzione di risorse destinate a funzioni esercitate con continuità in settori di notevole rilievo sociale è risultata manifestamente irragionevole per l'assenza di misure proporzionate che ne potessero giustificare il dimensionamento. In relazione al principio di uguaglianza sostanziale, che "presenta un carattere fondante nella tavola dei valori costituzionali e non può essere sospeso nel corso del lungo periodo di transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali", la Corte ha censurato l'"evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi".

La sentenza n. **43** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 66 del 2014, impugnato dalla Regione Veneto, in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto – limitando, dal 2014, la spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per contratti di collaborazione coordinata e continuativa a determinate percentuali di quella sostenuta nel 2012 per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico – penalizzerebbe le Regioni più virtuose, che nel tempo hanno ridotto la spesa per i dipendenti, obbligandole, salvo che reperiscano altrove pari risparmi, a contenere incarichi e collaborazioni in misura maggiore delle Regioni con più personale. Il controllo di non manifesta irragionevolezza "non può basarsi sulla presunzione, ipotizzata dalla ricorrente, che un maggior numero di dipendenti pubblici sia inequivocabilmente il segno di una cattiva amministrazione, anziché, come è invece astrattamente possibile, di scelte politiche favorevoli all'espansione del settore pubblico, se non anche della necessità di far fronte ad un più ampio novero di funzioni e servizi da parte di alcune Regioni. Ove la spesa per i dipendenti fosse l'effetto di tali fenomeni, e dunque la spia di accresciute esigenze dell'amministrazione, non sarebbe manifestamente incongruo istituire un legame di proporzionalità diretta tra questa spesa e gli incarichi di consulenza, studio e ricerca", da un lato, e i contratti di collaborazione, dall'altro. Inoltre, dal 2011, le amministrazioni regionali sono obbligate, ove non rinvengano risorse altrove, a ridurre gli impegni per consulenze e collaborazioni, che risultano ridimensionati, in valori assoluti, in misura maggiore proprio laddove erano più elevati. La disposizione *de qua*, lungi dal sostituirsi a tale meccanismo, vi si è aggiunta con una nuova e diversa restrizione, rapportata al livello della spesa complessiva per il personale: essa, infatti, consente l'impiego di consulenti e collaboratori in una percentuale che decresce fortemente se la spesa per il personale dipendente è molto elevata (superiore a 5 milioni di euro), penalizzando così le Regioni che si trovano in questa condizione, e "non può considerarsi manifestamente irragionevole, in una organizzazione amministrativa, l'istituzione di un rapporto tra la spesa complessiva per il personale e quella per incarichi e collaborazioni".

La sentenza n. **64** ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, lett. b), del d.l. n. 66 del 2014, impugnato dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto – applicando alle Regioni la riduzione dei canoni dei contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale e dei costi derivanti dal relativo utilizzo in assenza di titolo – imporrebbe una generalizzata e irragionevole riduzione dei canoni a prescindere dalla loro congruità, dal rischio di incorrere in sfavorevoli risoluzioni dei contratti e dai livelli di spesa storica sostenuti da ciascuna Regione.

La misura, “che si inserisce in una realtà di fatto caratterizzata dalla contrazione dei valori locativi verificatasi nel mercato immobiliare”, è prevista “in termini di derogabilità”, costituendo solo uno degli strumenti impiegabili dalle Regioni per contenere la finanza pubblica. Infatti, le Regioni “possono adottare altre misure di contenimento della spesa corrente idonee ad ottenere l’ammontare di risparmi ad esse inderogabilmente imposto. La facoltà di modulare discrezionalmente la riduzione della spesa (...) consente (...) di escludere la violazione (...) dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione”.

La sentenza n. **65** ha respinto le censure di irragionevolezza proposte dalla Regione Veneto avverso disposizioni statali riguardanti la riduzione della spesa pubblica ed il riparto del contributo regionale alla finanza pubblica. Innanzitutto, i Giudici hanno dichiarato non fondata la questione avente ad oggetto l’art. 8, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014 che – imponendo alle pubbliche amministrazioni una riduzione di spesa per acquisti di beni e di servizi in ogni settore – introdurrebbe un taglio di carattere meramente lineare, generico ed irrazionale, senza alcuna distinzione qualitativa tra “spesa buona” e “spesa cattiva”. Invero, la disposizione “si limita a prescrivere una riduzione di spesa (...) per un ammontare complessivo, senza indicare dettagliatamente la misura dei risparmi da conseguire in ciascun singolo ambito”, sicché “non impone di effettuare riduzioni di identico importo in tutti i settori, ma semplicemente richiede di intervenire in ciascuno di questi, limitandosi ad individuare un importo complessivo di risparmio, e lasciando alle Regioni, in primo luogo, il potere di decidere l’entità dell’intervento in ogni singolo ambito”; essa, dunque, “non esclude affatto che la riduzione avvenga prevedendo tagli maggiori proprio nei settori in cui la spesa sia risultata improduttiva, eventualmente evitando di coinvolgere in modo rilevante, e nella medesima misura, gli ambiti in cui la spesa si sia rivelata, al contrario, efficiente”. Anche il comma 10, che consente alle Regioni di adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori, è stato reputato conforme all’art. 3 Cost. giacché “nulla aggiunge e nulla toglie al potere regionale (...) di modulare opportunamente i risparmi di spesa nei diversi settori”. I Giudici hanno poi disatteso la censura di irragionevolezza dell’art. 46, comma 6, che prevede – relativamente al riparto del contributo regionale alla finanza pubblica in ambiti di spesa e per importi proposti dalle Regioni in sede di autoordinamento – i criteri sussidiari del PIL regionale e della popolazione residente, ai quali lo Stato, in mancanza del raggiungimento dell’intesa in seno alla Conferenza permanente Stato-Regioni, potrebbe ricorrere per individuare autonomamente gli obiettivi di riduzione della spesa e i relativi ambiti. L’applicazione di tali criteri è sussidiaria, “cioè dettata solo per il caso di mancato raggiungimento dell’intesa in sede di autoordinamento tra le Regioni”, la cui eventuale inerzia “non può impedire il dispiegarsi effettivo della funzione di coordinamento della finanza pubblica”. Pertanto, “una volta assicurato il coinvolgimento regionale”, non è apparsa irragionevole, in caso di inutile decorso del prescritto termine, la prevista applicazione di idonei criteri sostitutivi che, “operando congiuntamente, costituiscono un indice non implausibile della capacità di ciascuna Regione di assorbire la riduzione di risorse, con minore impatto sul livello dei servizi da fornire ai cittadini”. Infine, la pronuncia ha dichiarato non fondata la questione riguardante l’art. 42, comma 1, prima parte, del d.l. n. 133 del 2014, che – anticipando, in relazione al contributo regionale alla finanza pubblica, dal 31 ottobre al 30 settembre 2014, il termine previsto per l’intesa da raggiungere tra le Regioni – avrebbe reso lo stesso termine eccessivamente ed irragionevolmente breve. Innestandosi su un termine complessivamente adeguato, la sua pur improvvisa riduzione non si è rivelata irragionevole né è stato reputato irragionevolmente breve il termine residuo, tenuto conto “del periodo precedente e della dimostrata capacità delle Regioni di concludere analoghe intese in tempi ristretti”.

Quale “custode della finanza pubblica allargata”, “lo Stato deve tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possa riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica. (...) il coordinamento degli enti territoriali deve essere improntato a canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra di finanza pubblica”. Così la sentenza n. **107** nel respingere un’eccezione con la quale la resistente Regione Molise ha lamentato che un’analogha questione non sarebbe stata sollevata dallo Stato nei confronti del Piemonte. “Sebbene il ricorso in via di azione sia connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente – a differenza dei giudizi incidentali – la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti, l’esercizio dell’impulso giurisdizionale al controllo di legittimità

delle leggi finanziarie regionali non può non essere improntato alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza dei comportamenti di fronte ad analoghe patologiche circostanze caratterizzanti i bilanci degli enti”. Nel merito, le censure statali avverso l’art. 6 della legge molisana n. 25 del 2014 di assestamento del bilancio sono state rigettate per erronea individuazione della norma interposta e difetto di prova del denunciato disequilibrio.

La sentenza n. **129** ha reputato in contrasto con gli artt. 3, 97 e 119 Cost. l’art. 16, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui non prevedeva, nel procedimento di determinazione delle riduzioni del Fondo sperimentale di riequilibrio da applicare ai Comuni nel 2013, alcuna forma di coinvolgimento degli enti interessati, né l’indicazione di un termine per l’adozione dell’apposito decreto non regolamentare del Ministero dell’interno. La Corte ha sanzionato il “mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Città e autonomie locali nella fase di determinazione delle riduzioni (...), unitamente (...) alla individuazione dei costi intermedi come criterio base per la quantificazione dei tagli”. Nella nozione di consumi intermedi “possono rientrare non solo le spese di funzionamento dell’apparato amministrativo – ciò che permetterebbe al criterio utilizzato di colpire le inefficienze dell’amministrazione e di innescare virtuosi comportamenti di risparmio –, ma, altresì, le spese sostenute per l’erogazione di servizi ai cittadini”. Un simile criterio si prestava a “far gravare i sacrifici economici in misura maggiore sulle amministrazioni che erogano più servizi, a prescindere dalla loro virtuosità nell’impiego delle risorse”. Dati questi “elementi di ambiguità” e “di dubbia razionalità”, il ricorso al criterio delle spese per i consumi intermedi avrebbe potuto trovare giustificazione “solo se affiancato a procedure idonee a favorire la collaborazione con gli enti coinvolti e a correggerne eventuali effetti irragionevoli”. Il criterio non è stato così ritenuto illegittimo in sé e per sé, ma la sua illegittimità è derivata dall’essere “parametro utilizzato in via principale anziché in via sussidiaria, vale a dire solo dopo infruttuosi tentativi di coinvolgimento degli enti interessati”.

La sentenza n. **141** ha disatteso le censure di irragionevolezza rivolte dalla Regione Veneto all’art. 1, comma 398, lett. a), b) e c), della legge n. 190 del 2014. Tali disposizioni prevedono l’estensione di un anno (al 2018) dell’originario orizzonte temporale del contributo regionale alla finanza pubblica (d.l. n. 66 del 2014, art. 46, comma 6), caratterizzato dall’identificazione in sede di autoordinamento regionale degli ambiti di spesa e degli importi ovvero, in assenza di intesa, dalla determinazione statale unilaterale in base anche ai criteri del PIL regionale e della popolazione residente; e l’incremento, a carico delle Regioni ordinarie, della riduzione sulla spesa per beni e servizi già stabilita da precedenti norme. Oltre a confermare gli argomenti sviluppati nella sentenza n. 65, la Corte ha aggiunto che “il mancato inserimento, nella disposizione censurata, di un esplicito riferimento ai costi ed ai fabbisogni *standard* regionali, non consente di desumere ostacoli all’impiego anche di tali criteri per la distribuzione della riduzione di spesa”: anzi, ben possono le Regioni, già in sede di autoordinamento, ed eventualmente lo Stato, in sede di intervento sussidiario, tenere conto dei costi e dei fabbisogni *standard* regionali, “in modo da onerare maggiormente le Regioni caratterizzate da una spesa inefficiente”. Quanto ad altra questione sollevata dalla Regione Lombardia per pretesa contraddizione tra il comma 398 ed i successivi commi 555, 556 e 557 che assicurano alla disponibilità delle Regioni per scopi sanitari gli eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale, essa è stata rigettata in base alla precisazione che il comma 398 non prevede “un trasferimento diretto allo Stato dei risparmi conseguiti nei settori interessati dalla riduzione della spesa, ma soltanto una rideterminazione dei livelli di finanziamento degli ambiti così individuati, e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato”: una conseguenza “necessitata, oltre che del tutto ragionevole”.

I divieti di spesa e di nuove assunzioni imposti alle Province delle Regioni ordinarie dall’art. 1, comma 420, della legge n. 190 del 2014 hanno resistito alle censure di violazione dell’art. 3 Cost. prospettate dalla Regione Puglia. La sentenza n. **143** ha sottolineato l’“obiettivo finale e unitario”, perseguito dalla disposizione, di “progressiva riduzione e razionalizzazione delle spese delle Province, in considerazione della programmata loro soppressione previa cancellazione dalla Carta costituzionale come enti costitutivi della Repubblica”. Perciò, sono risultate improponibili “sia la comparazione (...) tra detti enti territoriali e le amministrazioni statali”, “sia la suddistinzione, che a torto si lamenta pretermessa, nell’ambito delle Province, in base a parametri di virtuosità”.

La sentenza n. **155** ha disatteso le censure di irragionevolezza rivolte dalla Regione siciliana all’art. 1, commi 122, 123 e 124, della legge n. 190 del 2014 che provvede alla copertura finanziaria degli incentivi

per le assunzioni di lavoratori a tempo indeterminato, attraverso la riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie non ancora impegnate al 30 settembre 2014, demanda al Gruppo di azione coesione l'individuazione delle linee di intervento e destina le corrispondenti risorse al bilancio statale. Per la Corte, "non può considerarsi costituzionalmente illegittima la norma legislativa statale che, incidendo su somme iscritte in fondi statali, provveda ad una diversa utilizzazione di risorse non impegnate o programmate in un periodo determinato, disponendo la nuova programmazione di esse per il conseguimento degli obiettivi di rilevanza strategica nazionale". D'altra parte, "poiché si tratta di risorse del bilancio dello Stato non ancora impegnate, neanche è sostenibile che esse abbiano dato vita a rapporti già consolidati, mentre proprio la mancanza di concreti atti di impegno, in presenza di risorse assegnate ma non utilizzate in un arco di tempo circoscritto, non breve, giustifica che l'intervento sia stato effettuato proprio su quelle risorse".

L'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, "costituisce il mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale". Tuttavia, solo "il fallimento di reiterate trattative può giustificare, pur sempre nel rispetto degli statuti e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, una composizione normativa unilaterale da parte dello Stato, mentre analogo risultato non è possibile perseguire indirettamente, rendendo stabile una disciplina intrinsecamente provvisoria". Così la sentenza n. **188** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, "con gli effetti di cui in motivazione" e "nella parte in cui si applica" alla ricorrente Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dell'art. 1, commi 711, 712 e 729, della legge n. 147 del 2013, che, in contrasto con gli evocati parametri statutari e con il principio di leale collaborazione, venivano a perpetuare in materia di fiscalità territoriale l'istituto dell'accantonamento "in assenza di qualsiasi scadenza temporale".

La sentenza n. **205** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, impugnato dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3, 117 e 119 Cost., in quanto esclude le Province in dissesto alla data del 15 ottobre 2014 dal versamento, ivi prescritto, ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato di un ammontare di risorse pari agli indicati risparmi di spesa corrente a titolo di concorso al contenimento della spesa pubblica. L'esclusione delle Province in dissesto è stata legata all'oggettiva impossibilità di versare risorse allo Stato ed al presumibile pregiudizio che la loro mancata esclusione avrebbe arrecato alla comunità provinciale. Si è altresì osservato che la "necessità di uniformità delle norme di coordinamento della finanza pubblica (...) va vagliata alla luce del criterio di ragionevolezza, nel senso che le norme di coordinamento possono ragionevolmente limitare la propria applicazione agli enti *in bonis*". La ricorrente ha lamentato la discriminazione fra Province, ma non ha argomentato l'irragionevolezza dell'esclusione di quelle in dissesto le quali si trovano, obiettivamente, in una situazione differenziata rispetto alle altre. La stessa pronuncia ha altresì rigettato la questione avente ad oggetto i commi 418, 419 e 451, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 97 e 118 Cost., in quanto, stabilendo le modalità del concorso di Province e Città metropolitane al contenimento della spesa pubblica e prorogando al 2018 precedenti misure di riduzione della spesa, renderebbero irragionevolmente e contraddittoriamente impossibile alle Province l'esercizio delle funzioni fondamentali mantenute dalla legge n. 56 del 2014. Il Collegio ha replicato che le censurate disposizioni "non si pongono in contraddizione ma in coerenza con la legge n. 56 del 2014, contemplando una riduzione di spesa a fronte delle innovazioni" da essa introdotte.

15.2.9. La ragionevolezza e la proporzionalità nella definizione dei rapporti e delle competenze degli enti territoriali costitutivi della Repubblica

Il previsto subingresso, alla scadenza dello stato di emergenza, delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti nei rapporti attivi e passivi e nei procedimenti giurisdizionali pendenti facenti capo alle strutture commissariali delegate alla gestione dell'emergenza derivante da calamità naturali ovvero dei "grandi eventi" (nei casi in cui i commissari delegati siano rappresentanti delle predette amministrazioni o da esse designati) non ha leso i principi di irretroattività della legge, uguaglianza,

ragionevolezza, certezza del diritto e legittimo affidamento. La sentenza n. **8**, nel rigettare le questioni promosse dalle Regioni Lazio e Campania avverso l'art. 1, comma 422, della legge n. 147 del 2013, ha chiarito che, con la dichiarata cessazione dell'emergenza, "per un verso, viene effettivamente meno la struttura commissariale che l'ha gestita e, per altro verso, nei rapporti da questa posti in essere, ragionevolmente è chiamato a subentrare l'ente territoriale ordinariamente competente". Il venir meno della struttura commissariale è il presupposto di una "necessitata successione nei rapporti (...) la cui riconduzione al fenomeno della successione universale è scelta legislativa non incongrua". Infatti, i rapporti coinvolti "sono correlati all'esercizio di una competenza che si è dispiegata su un tessuto fattuale (sociale ed economico) e giuridico, quello afferente al territorio inciso dalla situazione emergenziale, sul quale – in assenza di detta situazione (...) – opera l'ente territorialmente competente secondo il normale assetto delle attribuzioni costituzionali". E' stato così ritenuto ragionevole che "le conseguenze (sia fattuali che) giuridiche, che residuano alla cessazione dello stato di emergenza e insistono ancora sull'anzidetto assetto territoriale, siano governate nuovamente in base all'ordinario sistema di competenze" e che il subentro dell'ente ordinariamente competente "investa (...) *in toto* la situazione in essere su cui lo Stato non può più esercitare alcuna competenza giuridica". Inoltre, il subentro non ha carattere retroattivo poiché "regola il fenomeno successorio in consonanza con i principi sostanziali e processuali di riferimento". Infine, il meccanismo selettivo che limita l'applicazione della norma al caso in cui i commissari delegati siano rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti ovvero soggetti da essi designati, "lungi dal determinare una disparità di trattamento, si radica su presupposti, fattuali e giuridici, che (...) rendono ragione del subentro in tutti i rapporti" pendenti.

La sentenza n. **30** ha giudicato lesivo degli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. l'art. 12, comma 3, della legge piemontese n. 22 del 2006, il quale, nel testo anteriore alla sostituzione operata dalla legge regionale n. 20 del 2015, consentiva alle imprese del settore di incrementare il parco autobus, successivamente al rilascio della prescritta autorizzazione, esclusivamente con mezzi nuovi. "Restringendo la libertà di esercizio dell'attività di noleggio bus con conducente", con l'imposizione del divieto di incremento del parco mezzi con autobus usati, la norma non solo comportava "maggiori oneri in capo alle imprese di trasporto aventi sede in Piemonte rispetto a quelle situate in altre regioni", ma era altresì idonea a produrre l'effetto (nel caso in cui l'impresa non avesse avuto le risorse necessarie) di "impedire irragionevolmente l'espansione dell'attività delle imprese stesse e, dunque, di limitare la concorrenza e con essa le possibilità di scelta da parte dei committenti".

La sentenza n. **117** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 359, della legge n. 190 del 2014, impugnato dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – prevedendo la riduzione dell'autorizzazione di spesa *ex art.* 13, comma 12, della legge n. 67 del 1988, che stabilisce lo stanziamento, per capitale ed interessi, iscritto al capitolo 7304 dello stato di previsione del Ministero dei trasporti, al fine di far fronte agli oneri derivanti dall'ammortamento dei mutui che le ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa sono autorizzate a contrarre – inciderebbe retroattivamente su impegni già assunti e determinerebbe un'irragionevole alterazione della programmazione compiuta, cagionando la lesione del legittimo affidamento della Regione e del principio di proporzionalità. Invero, il richiamo legislativo ai mutui che le suddette ferrovie "sono autorizzate a contrarre", attestando il carattere eventuale della relativa stipula, ha consentito di escludere dalla contestata riduzione i mutui già contratti. L'ambito applicativo della norma è stato così delimitato alle sole risorse non impegnate, delle quali viene disposta una nuova programmazione per il conseguimento di obiettivi di rilevanza nazionale, costituiti da esigenze di contenimento della spesa pubblica.

La sentenza n. **142** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, lett. a), della legge n. 190 del 2014, impugnato dalla Regione Abruzzo, in riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, in quanto, modificando l'art. 57, comma 2, del d.l. n. 5 del 2012, amplia i casi in cui compete allo Stato, d'intesa con la Regione interessata, rilasciare le autorizzazioni in materia petrolifera, dapprima circoscritti alle infrastrutture e agli insediamenti strategici e poi estesi alle "opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria, alle opere accessorie, ai terminali costieri e alle infrastrutture portuali strumentali allo sfruttamento di titoli concessori". Nell'ambito della competenza legislativa concorrente in materia di

energia, la disposizione ha attratto in sussidiarietà la funzione amministrativa, al contempo regolandola. Lo scrutinio di costituzionalità ha imposto di verificare se “la valutazione dell’interesse pubblico sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato” fosse proporzionata e non irragionevole. La norma – istitutiva di un “rapporto di strumentalità tra le opere che individua e quelle già qualificate come strategiche, rispetto alle quali le prime si pongono in funzione servente” – non è stata reputata arbitraria. Infatti, se l’interesse statale all’accentramento della funzione amministrativa si giustifica per determinate attività che costituiscono “il fulcro dell’indirizzo politico in tema di energia”, “non può considerarsi irragionevole o sproporzionata la decisione di adottare un analogo accentramento per quanto rispetto a tali attività costituisce un indispensabile presupposto. Lo scopo unitario (...) di migliorare l’efficienza e la competitività nel settore petrolifero potrebbe (...) venire compromesso se il frazionamento delle competenze, in base a un interesse localizzato, ostacolasse l’efficacia dei procedimenti amministrativi relativi ad opere necessarie e strumentali rispetto ad altre di natura strategica nazionale”.

L’art. 1, commi 421 e ss., della legge n. 190 del 2014 detta la disciplina del personale delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni ordinarie in attuazione della riforma degli enti territoriali di area vasta operata dalla legge n. 56 del 2014. Il comma 421 riduce la dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province; il comma 422 delinea l’*iter* per individuare il personale che rimane assegnato ai predetti enti e quello da destinare alle procedure di mobilità; il comma 423 prevede la ricollocazione prioritaria del personale in mobilità presso le Regioni e gli enti locali e in via subordinata presso lo Stato; il comma 427 statuisce che, nelle more della conclusione delle procedure di mobilità, il personale rimane in servizio presso le Città metropolitane e le Province, con possibilità di avvalimento da parte delle Regioni e degli enti locali con oneri a carico dell’ente utilizzatore, e che, al termine del processo di ricollocazione, le Regioni e i Comuni, in caso di delega o affidamento di funzioni alle Città metropolitane e alle Province, assegnano contestualmente il relativo personale assumendo i connessi oneri. La sentenza n. **159** ha rigettato le plurime censure di irragionevolezza formulate dalle Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto avverso la descritta disciplina. La riduzione del personale è stata correttamente collocata in un contesto di ritardata attuazione della riforma in cui il nuovo assetto funzionale era ben lungi dall’essere realizzato e risultava evidente la molteplicità delle soluzioni adottate dai legislatori regionali. Il legislatore statale ha perciò ritenuto necessario “imprimere una spinta acceleratoria” e “assicurare l’uniformità dei nuovi assetti istituzionali”, rinunciando ad avvalersi di poteri sostitutivi e limitandosi a porre dei paletti indiretti alla nuova aggregazione delle funzioni attraverso la distribuzione del personale e della relativa spesa. Il Collegio ha altresì escluso il paventato rischio di non corrispondenza tra funzioni e risorse. Infatti, la legge n. 56 del 2014 ha direttamente individuato le funzioni fondamentali di Province e Città metropolitane e sulla base di tale operazione il legislatore statale ha quantificato le necessarie risorse umane e materiali. Pertanto, non vi è stata una riduzione di personale aprioristica e slegata dalla valutazione delle funzioni e tanto meno tale da rendere impossibile lo svolgimento di quelle fondamentali. Infine, la portata della riforma e la necessità di una disciplina uniforme non consentivano di tener conto di presunte specificità territoriali e di prevedere un trattamento diversificato per le Regioni virtuose che avessero ottimizzato la loro struttura organizzativa.

In materia di tutela della concorrenza, “i criteri di proporzionalità e adeguatezza sono essenziali per definire il legittimo ambito di operatività della competenza statale”. Così la sentenza n. **160** che ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Veneto in riferimento a plurimi parametri – dell’art. 1, comma 609, lett. a), della legge n. 190 del 2014 che ha integrato l’art. 3-*bis*, comma 1-*bis*, del d.l. n. 138 del 2011, disponendo la partecipazione obbligatoria degli enti locali agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati per lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. Le norme in esame “rispondono all’obiettivo (...) di promuovere processi di aggregazione” dei suddetti servizi e “si limitano a potenziare e integrare i preesistenti obblighi connessi all’organizzazione di questi servizi in ambiti territoriali ottimali”. L’autonomia dei Comuni, poi, “non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell’autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustificano ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali”. Naturalmente, l’opzione per l’esercizio delle funzioni mediante organismi associativi deve preservare uno specifico ruolo degli enti locali ad autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi

titolari dei poteri decisionali o ai relativi processi deliberativi. Infine, è stata respinta la censura di irragionevolezza e oscurità dell'impugnata disposizione, la quale richiamerebbe l'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014 – che ha avviato un processo di soppressione di enti e agenzie provinciali o sub-provinciali titolari di funzioni di organizzazione dei servizi comunali o provinciali di rilevanza economica, in vista dell'attribuzione di tali funzioni alle Province – e allo stesso tempo, illogicamente lo contraddirebbe. Benché, in linea di principio, possano risultare illegittime, per irragionevolezza ridondante sulle attribuzioni regionali, norme statali dal significato ambiguo, tali da porre le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, nella specie, nulla impedisce alle Regioni, ove optino per ambiti o bacini di dimensioni provinciali o, eccezionalmente, sub-provinciali, di conformarsi al citato art. 1, comma 90, designando come enti di governo, titolari delle relative funzioni, le Province. Una simile scelta permette alle Regioni di sopprimere, nel contempo, enti e agenzie alle quali era stato demandato, in precedenza, l'esercizio delle stesse funzioni ed in questi casi si verificherà un trasferimento delle funzioni, per ragioni di esercizio unitario, presso le Province.

Il termine finale del 31 ottobre 2014 previsto dall'art. 1, comma 796, lett. t), della legge n. 296 del 2006 per il passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo delle strutture sanitarie e socio sanitarie, diverse da quelle ospedaliere e ambulatoriali, costituisce principio fondamentale della materia "tutela della salute" che le Regioni sono tenute ad osservare. Peraltro, il rispetto del menzionato principio non esclude che "possano essere fatte salve quelle situazioni eccezionali che si verificano in ambito regionale, non prevedibili da parte del legislatore statale (...), dotate di caratteristiche tali da giustificare una legittima e ragionevole deroga in determinate regioni e per particolari strutture". Così la sentenza n. **161** che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 8 della legge abruzzese n. 1 del 2015, il quale proroga sino al 31 dicembre 2015 la possibilità, per le strutture sanitarie non ospedaliere e non ambulatoriali in regime di accreditamento provvisorio, di erogare prestazioni in esecuzione di "Progetti Obiettivo", individuati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, su proposta del Ministro della salute, per il perseguimento di obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale. Nella specie, è stata, infatti, ravvisata una "situazione eccezionale" che consente di superare il termine generale disposto dal legislatore statale. Le prestazioni erogate dalle strutture interessate dalla proroga concernono le cure palliative e la necessaria assistenza domiciliare specialistica e sono caratterizzate da uno specifico procedimento di erogazione di fondi e controllo dei risultati raggiunti. Le peculiari caratteristiche delle prestazioni hanno permesso di giustificare, "alla luce del principio di irragionevolezza", la proroga prevista dal legislatore regionale "di un solo anno e due mesi" rispetto al termine fissato dal legislatore statale e limitatamente alle "unità in possesso dei requisiti strutturali e organizzativi, stabiliti a garanzia del rispetto di livelli essenziali di qualità e sicurezza nell'erogazione della prestazione". La presenza delle riferite caratteristiche ha indotto ad escludere che la norma mascherasse un'inammissibile sanatoria di irregolarità e disfunzioni all'interno della Regione, configurando, invece, una "legittima deroga al termine finale imposto dal legislatore statale".

La sentenza n. **176** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 3 Cost. – dell'art. 1, comma 428, della legge n. 190 del 2014, che, nell'ambito delle misure volte a realizzare un taglio lineare del personale in servizio presso Province e Città metropolitane, regola, con norma di chiusura, l'ipotesi residuale del mancato riassorbimento del personale in soprannumero entro il 31 dicembre 2016, senza escludere l'operare, in ultima battuta, del collocamento in disponibilità. La disposizione è stata giudicata in linea con il riordino delle Province e delle Città metropolitane, disegnato dalla legge n. 56 del 2014 e ritenuto dalla sentenza n. 50 del 2015 in "armonia con l'architettura costituzionale". La citata legge ha ridefinito le funzioni fondamentali delle Province, nell'ottica del loro ridimensionamento, e la legge di stabilità 2015 ha delimitato le risorse finanziarie e umane necessarie a consentirne l'esercizio. La riduzione del personale rientra, pertanto, nel "progetto di riordino complessivo degli enti territoriali infraregionali e prescinde da ogni considerazione relativa al comportamento virtuoso o meno delle Regioni in merito al processo di riorganizzazione amministrativa".

La sentenza n. **202** ha rigettato le censure di irragionevolezza rivolte dalle Regioni Lombardia e Puglia all'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014 che impone alle Regioni e agli enti locali, per gli anni

2015 e 2016, di destinare le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità. La disposizione si inserisce nel disegno di riordino delle Province e delle Città metropolitane avviato con la legge n. 56 del 2014, che comporta altresì una riduzione del relativo personale; e risponde alle finalità di "evitare la cessazione definitiva del rapporto di lavoro di chi sia allo stato dipendente pubblico" e di ottenere "un contenimento della spesa per il personale". La mobilità *de qua* "parte dal presupposto di una ridistribuzione di funzioni amministrative da Province e Città metropolitane verso Regioni ed enti locali, cosicché, in linea tendenziale, questi ultimi si troveranno gravati da compiti ulteriori, ai quali in precedenza assolvevano proprio i dipendenti soggetti alla mobilità. Si può quindi ragionevolmente presumere (...) che sussista un nesso tra la natura delle nuove funzioni e la preparazione professionale del personale da riallocare".

In materia di localizzazione degli esercizi commerciali, "la legge dello Stato non pone divieti assoluti di regolazione, né obblighi assoluti di liberalizzazione", ma consente a Regioni ed enti locali di prevedere aree interdette ovvero limitazioni agli insediamenti, "purché ciò avvenga senza discriminazioni tra gli operatori e a tutela di specifici interessi di adeguato rilievo costituzionale". La Corte, dunque, "non esclude ogni intervento legislativo regionale regolativo delle attività economiche, ma vigila sulla legittimità e proporzionalità degli stessi rispetto al perseguimento di un interesse di rilievo costituzionale". Così la sentenza n. **239** che ha respinto le censure statali avverso l'art. 18 della legge pugliese n. 24 del 2015, il quale stabilisce la previsione di una zonizzazione commerciale negli strumenti urbanistici generali e la necessità di piani attuativi per gli insediamenti commerciali di maggiori dimensioni. La pronuncia ha, invece, espresso una "valutazione negativa della ragionevolezza e della proporzionalità" del successivo art. 45 che introduceva come regola l'obbligo asimmetrico a carico dei soli nuovi impianti di distribuzione del carburante di dotarsi di almeno un prodotto ecocompatibile GPL o metano. La norma è risultata lesiva della competenza statale in materia di tutela della concorrenza giacché rendeva eccessivamente oneroso l'ingresso di nuovi operatori nel mercato di riferimento, determinando una discriminazione concorrenziale in favore di quelli già presenti.

La sentenza n. **244** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 3 Cost. – dell'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 che, nel dettare disposizioni volte alla realizzazione su scala nazionale di un sistema di gestione dei rifiuti, favorirebbe irragionevolmente la prospettiva dell'incenerimento a discapito dell'economia del riciclo. Invero, la "scelta delle politiche da perseguire e degli strumenti da utilizzare in concreto per superare il ciclico riproporsi dell'emergenza rifiuti (...) è necessariamente rimessa allo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente. Lo Stato, peraltro, (...) agisce nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale".

In materia di servizi pubblici locali di interesse economico sussiste, accanto alla competenza legislativa regionale residuale ed a quella regolamentare degli enti locali, una competenza legislativa esclusiva statale limitatamente agli aspetti che "hanno una diretta incidenza sul mercato" e "siano volti, in via primaria, alla tutela e alla promozione della concorrenza", "nel limite della proporzionalità e adeguatezza dell'intervento". Così la sentenza n. **251** che ha reputato lesivo del principio di leale collaborazione l'art. 19, lett. b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, stabiliva che il Governo adottasse decreti legislativi per il riordino della disciplina dei detti servizi previo parere, anziché intesa, in sede di Conferenza unificata.

"L'incidenza sulla competenza regionale del limite del diritto privato non opera (...) in modo assoluto, in quanto anche la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento, ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza" (sentenze nn. 352 del 2001, 441 del 1994 e 35 del 1992). "Condizioni imprescindibili, per giustificare l'intervento regionale sono, dunque: 1) la sua marginalità, 2) la connessione con una materia di competenza regionale e 3) il rispetto del principio di ragionevolezza". Così la sentenza n. **283** che, riscontrando il difetto di marginalità dell'intervento (sentenze nn. 295 del 2009, 60 del 1968 e 6 del 1958), ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 20-ter, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 2 del 1987 (nel testo antecedente la sostituzione operata dalla legge provinciale n. 6 del 2007)

che disciplinava le modalità di esternazione della volontà dell'ente pubblico di alienare i suoi fondi agricoli e il connesso termine di decadenza per l'esercizio del diritto di prelazione agraria. Le norme scrutinate – incidendo sulla scelta del contraente nella compravendita dei fondi agricoli provinciali e quindi sull'autonomia negoziale sia dei soggetti che si determinano al loro acquisto, titolari o meno del diritto di prelazione, sia della pubblica amministrazione che agisce *iure privatorum* per la dismissione di beni patrimoniali disponibili – hanno invaso la materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato poiché “non prevedono adattamenti, integrazioni o specificazioni della disciplina statale, ma a essa derogano in relazione a un profilo fondamentale dell'ordinamento civile, che è quello della libertà negoziale”.

La sentenza n. **287** ha disatteso la censura di irragionevolezza e di sproporzione dell'intervento legislativo rivolta dalla Regione Lombardia all'art. 1, comma 1, lett. b), n. 1), del d.l. n. 3 del 2015 che introduce la soglia di otto miliardi di attivo della banca popolare e l'onere per quest'ultima di ridurre, entro un anno dal superamento, l'attivo al di sotto di essa o di deliberare la trasformazione in società per azioni. L'“obiettivo di adeguamento della forma giuridica delle banche popolari di maggiori dimensioni alla forma tipica delle banche commerciali è stato perseguito dal legislatore statale con l'uso di un criterio appropriato allo scopo, dal momento che la dimensione dell'attivo è un indicatore attendibile della complessità di una banca. Quanto alla discrezionalità del legislatore nel fissare la soglia al cui superamento scatta l'obbligo di riduzione dell'attivo o di trasformazione in società per azioni, essa non è sindacabile (...) se non in caso di manifesta irragionevolezza”. L'opinabilità, “propria della scelta fra plurime opzioni circa la misura precisa della soglia”, non è stata considerata sufficiente a integrare la violazione del principio di ragionevolezza. Il limite di otto miliardi di euro non è risultato sproporzionato all'obiettivo perseguito poiché “conduce a ricomprendere nell'ambito delle aziende di credito tenute a trasformarsi in società per azioni le banche popolari più significative (...) nel panorama nazionale”.

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

1. Lo Stato e le confessioni religiose

1.1. Il diniego del Governo ad avviare le trattative con l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti per la stipula dell'intesa

Nell'ordinamento italiano, "caratterizzato dal principio di laicità e, quindi, di imparzialità ed equidistanza rispetto a ciascuna confessione religiosa" (sentenze nn. 508 del 2000 e 329 del 1997), le intese, previste dall'art. 8, terzo comma, Cost., quale base per la regolazione legislativa dei rapporti tra Stato e confessioni acattoliche, "non sono una condizione imposta dai pubblici poteri allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire della libertà di organizzazione e di azione, o di giovare dell'applicazione delle norme, loro destinate, nei diversi settori dell'ordinamento". Infatti, a prescindere dalla stipulazione di intesa, "l'eguale libertà di organizzazione e di azione è garantita a tutte le confessioni" dagli artt. 3, 8, commi primo e secondo, 19 (che garantisce il diritto di tutti di professare liberamente la propria fede religiosa, in forma individuale o associata) e 20 Cost. La Costituzione, che tutela al massimo grado la libertà religiosa, "impedisce che il legislatore, in vista dell'applicabilità di una determinata normativa attinente alla libertà di culto, discrimini tra associazioni religiose, a seconda che abbiano o meno stipulato un'intesa". Così la sentenza n. **52** che ha accolto un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri e, conseguentemente, annullato l'impugnata sentenza della Corte di cassazione in cui era affermata la sindacabilità giurisdizionale del diniego del Governo ad avviare le trattative con l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti per la stipula dell'intesa. Peraltro, i Giudici hanno puntualizzato che, ferme l'ampia discrezionalità delle determinazioni governative circa l'avvio e la conclusione delle trattative per il raggiungimento di un'intesa con un'associazione religiosa e la connessa responsabilità politica di fronte al Parlamento, l'eventuale atto di diniego "non può avere efficacia esterna al procedimento di cui all'art. 8, terzo comma, Cost., e non può pregiudicare ad altri fini la sfera giuridica" dell'associazione richiedente. Le confessioni religiose – la cui natura, in assenza di una legge che ne definisca la nozione e non essendo sufficiente l'auto-qualificazione, può risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto, dalla comune considerazione o dai criteri utilizzati nell'esperienza giuridica per distinguerle da altre organizzazioni sociali (sentenze nn. 195 del 1993 e 467 del 1992) – "sono destinatarie di una serie complessa di regole" a prescindere dalla circostanza che abbiano concluso un'intesa, sicché un eventuale atto lesivo, adottato in contesti distinti, "potrà essere oggetto di controllo giudiziario (...) allo scopo di sindacare la mancata qualificazione di confessione religiosa che pretendesse di fondarsi sull'atto governativo. Nel delicato ambito del pluralismo religioso disegnato dalla Costituzione, non sono infatti configurabili zone franche dal sindacato del giudice", "posto a presidio dell'uguaglianza di tutte le confessioni".

1.2. L'apertura di luoghi di culto delle confessioni religiose "senza intesa"

La sentenza n. **63** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 2-*bis* e 2-*quater*, lettere a) e b), dell'art. 70, della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 (introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia n. 2 del 2015), in quanto imponendo alle confessioni "senza intesa"

specifici requisiti differenziati e più stringenti per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi, esorbitavano dalla competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio e risultavano lesivi dell'eguale libertà religiosa di tutte le confessioni religiose. Specificamente, la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi erano consentite agli enti collegati alle confessioni "senza intesa" solo a condizione che sussistessero i seguenti requisiti: «a) presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo; b) i relativi statuti esprim[ano] il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione». Inoltre, la valutazione di tali requisiti era obbligatoriamente rimessa al vaglio preventivo, ancorché non vincolante, di una consulta regionale, non ancora istituita benché fosse passato oltre un anno dall'entrata in vigore della censurata legge regionale n. 2 del 2015. La Corte stabilisce che la normativa regionale impugnata, in quanto disciplina la pianificazione urbanistica dei luoghi di culto, attiene al «governo del territorio», cosicché, riguardata dal punto di vista materiale, rientra nelle competenze regionali concorrenti, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 272, n. 102 e n. 6 del 2013). Tuttavia, argomenta la Corte: "la valutazione sul rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni, richiede di tenere conto, oltre che dell'oggetto, anche della *ratio* della normativa impugnata e di identificare correttamente e compiutamente gli interessi tutelati, nonché le finalità perseguite (*ex plurimis*, sentenze n. 140 del 2015, n. 167 e n. 119 del 2014). Il legislatore regionale, nell'esercizio delle sue competenze, qual è quella in materia di «governo del territorio» che qui viene in rilievo, non può mai perseguire finalità che esorbitano dai compiti della Regione. Nel caso di specie, la legislazione regionale in materia di edilizia del culto «trova la sua ragione e giustificazione – propria della materia urbanistica – nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi» (sentenza n. 195 del 1993). Non è, invece, consentito al legislatore regionale, all'interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l'accesso al riparto dei luoghi di culto. Poiché la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l'effettivo esercizio della libertà di culto, un tale tipo di intervento normativo eccede dalle competenze regionali, perché finisce per interferire con l'attuazione della libertà di religione, garantita agli artt. 8, primo comma, e 19 Cost., condizionandone l'effettivo esercizio".

La medesima sentenza ha dichiarato anche l'illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. – dei commi 4, primo periodo, e 7, lettera e), dell'art. 72 della legge regionale lombarda. Il comma 4 prevedeva che, nel corso del procedimento per la predisposizione del piano delle attrezzature religiose, venissero acquisiti «i pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, fatta salva l'autonomia degli organi statali». Il comma 7 esigeva che, nel piano predetto, fosse prevista, per ciascun edificio di culto «la realizzazione di un impianto di videosorveglianza esterno all'edificio, con onere a carico dei richiedenti, che ne monitori ogni punto di ingresso, collegato con gli uffici della polizia locale o forze dell'ordine». La Corte afferma che le disposizioni, prescrivendo l'acquisizione di pareri inerenti a questioni di sicurezza pubblica, nonché l'installazione di impianti di videosorveglianza, esorbitano dalla competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio ed entrano nella materia «ordine pubblico e sicurezza», rimessa alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Così argomenta la Corte: "Nella Costituzione italiana ciascun diritto fondamentale, compresa la libertà di religione, è predicato unitamente al suo limite; sicché non v'è dubbio che le pratiche di culto, se contrarie al «buon costume», ricadano fuori dalla garanzia costituzionale di cui all'art. 19 Cost.; né si contesta che, qualora gli appartenenti a una confessione si organizzino in modo incompatibile «con l'ordinamento giuridico italiano», essi non possano appellarsi alla protezione di cui all'art. 8, secondo comma, Cost. Tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa, così, farsi "tiranno" (sentenza n. 85 del 2013). Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto – nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità, per le ragioni spiegate sopra – sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza. Tuttavia, il perseguimento di tali interessi è affidato dalla

Costituzione, con l'art. 117, secondo comma, lettera h), in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni (*ex plurimis*, sentenza n. 35 del 2012). Nel caso di specie, invece, le disposizioni censurate, considerate nella loro *ratio* e nel loro contenuto essenziale (sentenze n. 118, n. 35 e n. 34 del 2012), perseguono evidenti finalità di ordine pubblico e sicurezza: da valutare *ex ante*, nella programmazione (art. 72, comma 4: «[n]el corso del procedimento di predisposizione del piano [...] vengono acquisiti i pareri di [...] rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura, al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica»); e da gestire a posteriori, in ogni nuovo luogo di culto, mediante la realizzazione di capillari sistemi di videosorveglianza, collegati con le forze dell'ordine (art. 72, comma 7, lettera e)".

Per contro, la medesima sentenza dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione relativa all'art. 70, comma 2-ter, ultimo periodo, della medesima legge regionale, il quale prevede che gli enti delle confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica, di cui ai commi 2 e 2-bis, «devono stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato» e che tali convenzioni devono prevedere espressamente «la possibilità della risoluzione o della revoca, in caso di accertamento da parte del comune di attività non previste nella convenzione». Il Governo ricorrente lamenta la lesione dell'art. 19 Cost., poiché la disposizione impugnata definirebbe con una formula troppo generica i presupposti della risoluzione o revoca della convenzione. La Corte chiarisce che la convenzione deve essere ispirata alla finalità, tipicamente urbanistica, di assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati, e che a tal fine essa legittimamente potrà stabilire le conseguenze che potranno determinarsi nel caso in cui l'ente che l'ha sottoscritta non ne rispetti le stipulazioni, graduando l'effetto delle violazioni in base alla loro entità, anche prevedendo, a fronte di comportamenti abnormi, la possibilità di risoluzione o di revoca. Sarà poi compito del Comune valutare in concreto quale strumento della disciplina urbanistica risulti meno pregiudizievole per la libertà di culto e nel contempo più idoneo a salvaguardare gli interessi pubblici, e attivare i rimedi estremi solo in assenza di alternative meno severe. Conclude la Corte: «La disposizione in questione, così interpretata, si presta a soddisfare il principio e il test di proporzionalità, che impongono di valutare se la norma oggetto di scrutinio, potenzialmente limitativa di un diritto fondamentale, qual è la libertà di culto, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva di applicare sempre quella meno restrittiva dei diritti individuali e imponga sacrifici non eccedenti quanto necessario per assicurare il perseguimento degli interessi ad essi contrapposti".

Non fondata, nei sensi di cui in motivazione, è anche la questione relativa all'art. 72, comma 7, lettera g), della legge regionale n. 12 del 2005, il quale prevede che il piano delle attrezzature religiose garantisca «la congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel PTR». Anche in questo caso l'asserita violazione degli artt. 3, 8 e 19 Cost. è motivata con l'ambiguità della formula riferita alle caratteristiche del paesaggio lombardo, che attribuirebbe all'amministrazione una discrezionalità troppo ampia, tale da consentire facilmente applicazioni discriminatorie. La Corte, infatti, chiarisce che la disposizione impugnata specifica che le caratteristiche a cui debbono conformarsi anche gli edifici di culto sono quelle «individuate nel PTR», vale a dire, nel piano territoriale regionale, di alla stessa legge regionale n. 12 del 2005, e che essa esige che, nel valutare la conformità paesaggistica degli edifici di culto, si debba avere riguardo, non a considerazioni estetiche soggettive, occasionali ed estemporanee, come tali suscettibili di applicazioni arbitrarie e discriminatorie, bensì alle indicazioni predeterminate dalle pertinenti previsioni del piano territoriale regionale. In conclusione, la Corte riconferma che il piano territoriale regionale, anche con riguardo allo specifico ambito qui considerato, è atto di orientamento di tutta la programmazione e pianificazione territoriale locale della Lombardia, nonché quadro di riferimento per le valutazioni sulla compatibilità degli atti di governo del territorio, anche comunali, sulle cui eventuali previsioni contrastanti ha la prevalenza.

2. I principi costituzionali in materia penale

2.1. La riserva di legge in materia penale e le questioni concernenti norme penali di favore

“Per costante giurisprudenza di questa Corte, tuttavia, il principio di riserva di legge enunciato dall’art. 25, secondo comma, Cost. – impedendo alla Corte stessa «di creare nuove fattispecie criminose o di estendere quelle esistenti a casi non previsti», oltre che «di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità» (per tutte, sentenza n. 394 del 2006) – preclude, in materia penale, unicamente le sentenze additive *in malam partem* (*ex plurimis*, sentenza n. 57 del 2009; ordinanze n. 285 del 2012 e n. 437 del 2006). Nessun ostacolo – al di là di quello generale, legato all’esigenza che l’intervento risulti costituzionalmente vincolato nei contenuti, così da non implicare scelte discrezionali spettanti in via esclusiva al legislatore – incontrano invece le sentenze additive *in bonam partem*, quale quella invocata dall’odierno rimettente, intesa a trasformare in illecito amministrativo una condotta che, secondo il “diritto vivente”, configurerebbe il delitto di cui all’art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990”. Così la sentenza n. 109.

2.2. Il principio di legalità della pena e la sospensione dalla carica degli amministratori regionali e locali condannati in via non definitiva

La sentenza n. 276 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, e 11, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevata per l’asserita violazione dell’art. 25, secondo comma, Cost. I giudici *a quibus* dubitavano della legittimità costituzionale delle norme che prevedono la sospensione dalla carica degli amministratori regionali e locali condannati in via non definitiva per uno dei reati in esse previsti, poiché la loro applicazione non è limitata alle sentenze di condanna relative a reati consumati dopo la loro entrata in vigore. La Corte ricorda che il principio di stretta legalità di cui all’art. 25, secondo comma, Cost., si riferisce soltanto alla pena; che tuttavia anche con riguardo alle misure sanzionatorie diverse dalle pene in senso stretto sussiste «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); che anche per le sanzioni amministrative, è necessario «che sia la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire» (sentenza n. 78 del 1967). Ricorda, altresì, che il principio, desumibile dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, secondo cui tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto è «desumibile anche dall’art. 25, secondo comma, Cost., il quale – data l’ampiezza della sua formulazione – può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile – in senso stretto – a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato» (sentenza n. 196 del 2010; nello stesso senso anche la successiva pronuncia n. 104 del 2014). Ciò posto, la Corte afferma che il principio di irretroattività valido per le pene e per le misure amministrative di carattere punitivo-afflittivo non può essere riferito alle disposizioni censurate, non avendo esse natura punitiva. Già in passato la Corte, infatti - prendendo in esame le stesse previsioni del d.lgs. n. 235 del 2012 - aveva escluso che «le misure della incandidabilità, della decadenza e della sospensione abbiano carattere sanzionatorio», rappresentando esse solo «conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l’accesso alle cariche considerate». La sospensione dalla carica, in particolare, «risponde ad esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto colpito presta servizio» e, trattandosi di sospensione, costituisce «misura sicuramente cautelare» (sentenza n. 236 del 2015, la quale si colloca nel solco tracciato dalle precedenti sentenze n. 25 del 2002, n. 206 del 1999 e n. 295 del 1994). *Per l’esame della medesima questione prospettata per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost, in riferimento all’art. 7 della CEDU, si rinvia al capitolo IV, sezione II.*

2.3. La discrezionalità del legislatore nelle scelte di politica criminale e nella configurazione dei trattamenti sanzionatori

“È noto che la discrezionalità di cui gode il legislatore nel delineare il sistema sanzionatorio penale trova il limite della manifesta irragionevolezza e dell’arbitrio, come avviene a fronte di sperequazioni tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione (sentenze n. 81 del 2014, n. 68 del 2012, n. 161 del 2009, n. 324 del 2008 e n. 394 del 2006)”. Così la sentenza n. **56**.

“Nell’ambito dell’ampia discrezionalità concessa al legislatore nell’individuazione delle condotte punibili e nella configurazione del relativo trattamento sanzionatorio, [...] la costante giurisprudenza di questa Corte afferma che le scelte legislative sono sindacabili ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell’arbitrio, «come avviene a fronte di sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione» (*ex multis*, sentenze n. 68 del 2012, n. 161 del 2009 e n. 324 del 2008)”. Così la sentenza n. **79**.

“Secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale – ribadito da ultimo nella sentenza n. 23 del 2016, proprio in relazione al trattamento sanzionatorio relativo alle violazioni previste dal d.P.R. n. 309 del 1990 –, affinché sia consentito a questa Corte esaminare eventuali profili di illegittimità costituzionale dell’entità della pena stabilita dal legislatore, è necessario che il giudice rimettente individui «un parametro che consenta di rinvenire la soluzione costituzionalmente obbligata (come avvenuto, ad esempio, nella sentenza n. 341 del 1994, nella quale la Corte, dichiarando l’illegittimità costituzionale della pena edittale minima del delitto di oltraggio a pubblico ufficiale, prevista dall’art. 341, primo comma, cod. pen., nel testo all’epoca vigente, si giovò della comparazione con la fattispecie affine dell’ingiuria)» (sentenza n. 23 del 2016). Solo l’indicazione di un *tertium comparationis*, infatti, legittima l’intervento della Corte in materia di determinazione della pena ed esclusivamente in presenza di discipline manifestamente arbitrarie o irragionevoli. Ciò in quanto non spetta alla Corte determinare autonomamente la misura della pena, sostituendo le proprie valutazioni a quelle che spettano al legislatore, ma solo di emendare le scelte di quest’ultimo «in riferimento a grandezze già rinvenibili nell’ordinamento» (sentenza n. 22 del 2007): altrimenti, «l’intervento creativo sollecitato a questa Corte interferirebbe indebitamente nella sfera delle scelte di politica sanzionatoria riservate al legislatore, in spregio al principio della separazione dei poteri» (sentenza n. 23 del 2016)”. Così la sentenza n. **148**.

“Non appartengono a questa Corte valutazioni discrezionali di dosimetria sanzionatoria penale, risultando, queste, tipicamente spettanti alla rappresentanza politica, chiamata attraverso la riserva di legge sancita nell’art. 25 Cost. a stabilire il grado di reazione dell’ordinamento al cospetto di una lesione a un determinato bene giuridico. E non può che essere ribadita la costante giurisprudenza costituzionale, che in tale materia tutela la discrezionalità del legislatore, salvo il sindacato di costituzionalità su scelte palesemente arbitrarie o radicalmente ingiustificate, tali da evidenziare un uso distorto di tale discrezionalità (*ex multis* sentenze n. 148 e 23 del 2016, n. 81 del 2014, n. 394 del 2006, e ordinanze n. 249 e 71 del 2007, n. 169 e 45 del 2006). Al tempo stesso, tuttavia, laddove emergano sintomi di manifesta irragionevolezza, per sproporzione, di un trattamento sanzionatorio, e l’intervento della Corte costituzionale sia invocato, a fini di giustizia, dai giudici *a quibus*, questo è possibile, al ricorrere di determinate condizioni. Per non sovrapporre la propria discrezionalità a quella del Parlamento rappresentativo, finendo per esercitare un inammissibile potere di scelta (sentenza n. 22 del 2007) in materia sanzionatoria penale, la valutazione di questa Corte deve essere condotta attraverso precisi punti di riferimento, già rinvenibili nel sistema legislativo. Anche nel giudizio di “ragionevolezza intrinseca” di un trattamento sanzionatorio penale, incentrato sul principio di proporzionalità, è infatti essenziale l’individuazione di soluzioni già esistenti, idonee a eliminare o ridurre la manifesta irragionevolezza lamentata (sentenza n. 23 del 2016). Solo se condotta secondo queste modalità, la valutazione si mantiene fedele al costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, in base al quale, in tema di trattamento sanzionatorio penale, è consentito emendare le scelte del legislatore «in riferimento a grandezze già rinvenibili nell’ordinamento» (sentenze n. 148 del 2016 e n. 22 del 2007): giacché obiettivo del controllo sulla manifesta irragionevolezza delle scelte sanzionatorie non è alterare le opzioni discrezionali del legislatore, ma ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all’eliminazione di ingiustificabili incongruenze”. Così la

2.4. I principi della proporzionalità della pena e della finalità rieducativa

“È costante, nella giurisprudenza costituzionale, la considerazione secondo cui l’art. 3 Cost. esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali. E la tutela del principio di proporzionalità, nel campo del diritto penale, conduce a «negare legittimità alle incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni all’individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest’ultima con la tutela dei beni e valori offesi dalle predette incriminazioni» (sentenze n. 341 del 1994 e n. 409 del 1989). Deve essere ricordato, in questa prospettiva, anche l’art. 49, numero 3), della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, e che ha ora lo stesso valore giuridico dei trattati, in forza dell’art. 6, comma 1, del Trattato sull’Unione europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008 n. 130, ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009 – a tenore del quale «le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato». In questo delicato settore dell’ordinamento, il principio di proporzionalità esige un’articolazione legale del sistema sanzionatorio che renda possibile l’adeguamento della pena alle effettive responsabilità personali, svolgendo una funzione di giustizia, e anche di tutela delle posizioni individuali e di limite della potestà punitiva statale, in armonia con il “volto costituzionale” del sistema penale (sentenza n. 50 del 1980). A ciò si aggiunge che, alla luce dell’art. 27 Cost., il principio della finalità rieducativa della pena costituisce «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; si vedano anche le sentenze n. 183 del 2011 e n. 129 del 2008). Esso, pertanto, non vale per la sola fase esecutiva, ma obbliga tanto il legislatore quanto i giudici della cognizione (sentenza n. 313 del 1990). Anche la finalità rieducativa della pena, nell’illuminare l’astratta previsione normativa, richiede «un costante principio di proporzione tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall’altra» (sentenza n. 251 del 2012 e, ancora, sentenza n. 341 del 1994), mentre la palese sproporzione del sacrificio della libertà personale produce «una vanificazione del fine rieducativo della pena prescritto dall’art. 27, terzo comma, della Costituzione, che di quella libertà costituisce una garanzia istituzionale in relazione allo stato di detenzione» (sentenza n. 343 del 1993). Laddove la proporzione tra sanzione e offesa difetti manifestamente, perché alla carica offensiva insita nella condotta descritta dalla fattispecie normativa il legislatore abbia fatto corrispondere conseguenze punitive di entità spropositata, non ne potrà che discendere una compromissione ab initio del processo rieducativo, processo al quale il reo tenderà a non prestare adesione, già solo per la percezione di subire una condanna profondamente ingiusta (sentenze n. 251 e n. 68 del 2012), del tutto svincolata dalla gravità della propria condotta e dal disvalore da essa espressa. In tale contesto, una particolare asprezza della risposta sanzionatoria determina perciò una violazione congiunta degli artt. 3 e 27 Cost., essendo lesi sia il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del fatto commesso, sia quello della finalità rieducativa della pena (sentenza n. 68 del 2012, che richiama le sentenze n. 341 del 1994 e n. 343 del 1993). È ciò che accade nel caso della cornice edittale prevista per il delitto di cui all’art. 567, secondo comma, cod. pen. Vale la pena ricordare che, intervenendo sulla pena accessoria della perdita della potestà (oggi “responsabilità”) genitoriale, stabilita quale automatica conseguenza della condanna per il medesimo delitto di alterazione di stato, questa Corte ha già sottolineato che il delitto di cui all’art. 567, secondo comma, cod. pen., «diversamente da altre ipotesi criminose in danno di minori, non reca in sé una presunzione assoluta di pregiudizio per i loro interessi morali e materiali» (sentenza n. 31 del 2012), riconoscendo, dunque, come non si possa escludere che il reo sia guidato dal fine, non già di pregiudicare, bensì di favorire, sia pur commettendo un reato, l’interesse del neonato. In tali ipotesi, la sproporzione del trattamento sanzionatorio si rivela con nettezza: giacché, pur indirizzandosi verso il minimo edittale, il giudice è comunque costretto a infliggere pene di entità eccessiva, che non sono in ragionevole rapporto con il disvalore della condotta”. Così la sentenza n. 236.

2.5. Il principio di necessaria offensività del reato

“... per costante giurisprudenza di questa Corte, il principio in parola [principio di necessaria offensività del reato] oper[a] su due piani distinti. Da un lato, come precetto rivolto al legislatore, il quale è tenuto a limitare la repressione penale a fatti che, nella loro configurazione astratta, presentino un contenuto offensivo di beni o interessi ritenuti meritevoli di protezione (cosiddetta offensività “in astratto”). Dall’altro, come criterio interpretativo-applicativo per il giudice comune, il quale, nella verifica della riconducibilità della singola fattispecie concreta al paradigma punitivo astratto, dovrà evitare che ricadano in quest’ultimo comportamenti privi di qualsiasi attitudine lesiva (cosiddetta offensività “in concreto”) (sentenze n. 225 del 2008, n. 265 del 2005, n. 519 e n. 263 del 2000). Quanto al primo versante, il principio di offensività “in astratto” non implica che l’unico modulo di intervento costituzionalmente legittimo sia quello del reato di danno. Rientra, infatti, nella discrezionalità del legislatore l’opzione per forme di tutela anticipata, le quali colpiscano l’aggressione ai valori protetti nello stadio della semplice esposizione a pericolo, nonché, correlativamente, l’individuazione della soglia di pericolosità alla quale riconnettere la risposta punitiva (sentenza n. 225 del 2008): prospettiva nella quale non è precluso, in linea di principio, il ricorso al modello del reato di pericolo presunto (sentenze n. 133 del 1992, n. 333 del 1991 e n. 62 del 1986)”. In tale ipotesi, tuttavia, affinché il principio in questione possa ritenersi rispettato, occorrerà «che la valutazione legislativa di pericolosità del fatto incriminato non risulti irrazionale e arbitraria, ma risponda all’id quod plerumque accidit» (sentenza n. 225 del 2008; analogamente, sentenza n. 333 del 1991). Così la sentenza n. 109.

2.6. Il principio del ne bis in idem

2.6.1. La concorrenza delle sanzioni amministrative e penali nei reati di abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato

La sentenza n. 102 ha dichiarato l’inammissibilità – per difetto di rilevanza e per carenze nella motivazione dell’ordinanza di rimessione - delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con due ordinanze dalla Corte di cassazione sugli artt. 187-*bis*, comma 1, e 187-*ter*, comma 1, del d.lgs. n. 58 del 1998, nonché in via subordinata dell’art. 649 cod. proc. pen., per l’asserita violazione del principio del *ne bis in idem*, affermato dalla Corte europea dei diritti dell’uomo con la sentenza Grande Stevens contro Italia. Entrambe le ordinanze di rimessione ponevano questioni, nell’ambito del settore degli abusi di mercato, relative al rispetto del *ne bis in idem* come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, in casi di cosiddetto “doppio binario” sanzionatorio, cioè in casi nei quali la legislazione nazionale prevede un doppio livello di tutela, penale e amministrativo. La Corte, prima di affrontare gli aspetti processuali che comunque le impediranno di entrare nel merito, inquadra le questioni secondo il diritto interno e quello sovranazionale. Si riportano di seguito i relativi passaggi che, a prescindere dall’esito della decisione, appaiono di interesse: “In questo ambito, sino al 2005 le figure dell’abuso di informazioni privilegiate e della manipolazione del mercato erano sanzionate esclusivamente in sede penale come delitti dagli artt. 184 e 185 del Testo unico della finanza – TUF (d.lgs. n. 58 del 1998). Successivamente, con la legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), attuativa della direttiva n. 2003/6/CE (cosiddetta Market Abuse Directive, MAD), ai delitti di cui sopra sono stati affiancati due paralleli illeciti amministrativi previsti, rispettivamente, dagli artt. 187-*bis* (insider trading) e 187-*ter* (manipolazione di mercato) del novellato TUF. Gli illeciti amministrativi sono descritti in modo sovrapponibile ai corrispondenti delitti, ovvero con una formulazione tale da ricomprendere, di fatto, anche l’omologa fattispecie penale. La sovrapposizione dell’ambito applicativo di ciascun delitto con il corrispondente illecito amministrativo è contemplata dallo stesso legislatore, come risulta dalla clausola di apertura degli artt. 187-*bis* e 187-*ter* «[s]alve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato», che, in tal modo, stabilisce, da un punto di vista sostanziale, il cumulo dei due tipi di sanzioni. Proprio tali clausole sono oggetto di censura nelle due ordinanze di rimessione. Una tale disciplina è stata stigmatizzata dalla Corte europea dei diritti dell’uomo in quanto contrastante con il principio del *ne bis in idem*, di cui all’art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, che vieta di perseguire o giudicare una persona per un secondo illecito nella

misura in cui alla base di quest'ultimo vi siano i medesimi fatti. In particolare, due aspetti della giurisprudenza della Corte EDU determinano una diversa interpretazione del principio in questione, rispetto a come esso è applicato nell'ordinamento interno. Il primo riguarda la valutazione della "identità del fatto" – l'«*idem*» –. La Corte europea ritiene che tale valutazione sia da effettuarsi in concreto e non in relazione agli elementi costitutivi dei due illeciti. In particolare, la giurisprudenza europea ravvisa l'identità del fatto quando, da un insieme di circostanze fattuali, due giudizi riguardino lo stesso accusato e in relazione a situazioni inestricabilmente collegate nel tempo e nello spazio. Il secondo aspetto riguarda la nozione di sanzione penale, da definirsi non in base alla mera qualificazione giuridica da parte della normativa nazionale, ma in base ai cosiddetti "criteri Engel" (così denominati a partire dalla sentenza della Corte EDU, Grande Camera, 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi e costantemente ripresi dalle successive sentenze in argomento). Si tratta di tre criteri individuati dalla consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo, da esaminare congiuntamente per stabilire se vi sia o meno una imputazione penale: il primo è dato dalla qualificazione giuridica operata dalla legislazione nazionale; il secondo è rappresentato dalla natura della misura (che, ad esempio non deve consistere in mere forme di compensazione pecuniaria per un danno subito, ma deve essere finalizzata alla punizione del fatto per conseguire effetti deterrenti); il terzo è costituito dalla gravità delle conseguenze in cui l'accusato rischia di incorrere. Alla luce di tali criteri, sanzioni qualificate come non aventi natura penale dal diritto nazionale, possono invece essere considerate tali ai fini della applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle relative garanzie. In questo panorama giurisprudenziale si inserisce la sentenza della Corte EDU 4 marzo 2014, Grande Stevens contro Italia, divenuta definitiva il 7 luglio 2014, a cui fanno riferimento entrambe le ordinanze di rimessione in esame. La suddetta pronuncia censura specificamente l'ordinamento italiano per aver previsto un sistema di "doppio binario" sanzionatorio nel settore degli abusi di mercato. La decisione della Corte europea attribuisce natura sostanzialmente penale alle sanzioni amministrative stabilite per l'illecito di manipolazione del mercato *ex art. 187-ter* del TUF, in considerazione della gravità desumibile dall'importo elevato delle sanzioni pecuniarie inflitte e dalle conseguenze delle sanzioni interdittive. La medesima pronuncia sottolinea poi la mancanza di un meccanismo che comporti l'interruzione del secondo procedimento nel momento in cui il primo sia concluso con pronuncia definitiva. Infine, essa evidenzia l'identità dei fatti, dato che i due procedimenti, dinanzi alla CONSOB e davanti al giudice penale, riguardano un'unica e stessa condotta, da parte delle stesse persone, nella stessa data. Da tali considerazioni, la Corte europea desume la violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU. In entrambi i casi, la Corte rimettente sottolinea che il *vulnus* al principio del *ne bis in idem*, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza Grande Stevens, avrebbe una valenza sistemica e potenzialmente riguarderebbe non solo gli abusi di mercato, ma tutti gli ambiti in cui l'ordinamento italiano ha istituito un sistema di doppio binario sanzionatorio, in cui il rapporto tra illecito amministrativo e penale non venga risolto nel senso di un concorso apparente di norme". Sul punto della portata sistemica delle questioni, non risolvibili perciò dalla Corte, il Collegio ha anche sottolineato: "È [...] pacifico, in base alla consolidata giurisprudenza europea, che il divieto di *bis in idem* ha carattere processuale, e non sostanziale. Esso, in altre parole, permette agli Stati aderenti di punire il medesimo fatto a più titoli, e con diverse sanzioni, ma richiede che ciò avvenga in un unico procedimento o attraverso procedimenti fra loro coordinati, nel rispetto della condizione che non si proceda per uno di essi quando è divenuta definitiva la pronuncia relativa all'altro. Non può negarsi che un siffatto divieto possa di fatto risolversi in una frustrazione del sistema del doppio binario, nel quale alla diversa natura, penale o amministrativa, della sanzione si collegano normalmente procedimenti anch'essi di natura diversa, ma è chiaro che spetta anzitutto al legislatore stabilire quali soluzioni debbano adottarsi per porre rimedio alle frizioni che tale sistema genera tra l'ordinamento nazionale e la CEDU".

2.6.2. La concorrenza delle sanzioni amministrative e penali nel reato di omesso versamento IVA

L'ordinanza n. 112 ha ordinato la restituzione degli atti al giudice remittente relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen., in riferimento all'art. 10-*ter* del d.lgs. n. 74 del 2000, sollevata – per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Cedu - nella parte in cui non prevede l'applicabilità del divieto di

un secondo giudizio nel caso in cui all'imputato sia già stata applicata, per il medesimo fatto nell'ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione alla quale debba riconoscersi natura penale ai sensi della Convenzione EDU e dei relativi Protocolli. Nel caso concreto, il soggetto imputato per il reato di omesso versamento IVA (art. 10-ter del citato decreto) aveva già provveduto al pagamento, oltre delle somme dovute a titolo di imposta non versata, anche delle sanzioni amministrative e degli interessi, ai sensi dell'art. 13 del d. lgs. n. 471 del 1997 che, secondo il rimettente, avrebbero natura penale in base alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Il procedimento penale, pertanto, rappresenterebbe un secondo giudizio vietato dalla norma convenzionale che prevede il divieto del *bis in idem*, come del resto già precisato dalla Corte di Strasburgo in casi analoghi, in particolare nelle sentenze 20 maggio 2014, Nykanen contro Finlandia, e 27 novembre 2014, Lucky Dev contro Svezia. Tuttavia, successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuto il d. lgs. n. 158 del 2015 che ha profondamente innovato da un punto di vista sistematico il rapporto tra gli illeciti penali e amministrativi in questione, introducendo fra l'altro una causa di non punibilità per il caso del pagamento dell'imposta dovuta e delle sanzioni amministrative. Da qui, pertanto, la necessità di una nuova valutazione da parte del giudice *a quo* delle eventuali ricadute che le complesse innovazioni normative possono avere soprattutto sulla rilevanza della questione.

2.7. La prescrizione dei reati di competenza del giudice di pace punibili mediante le cosiddette sanzioni paradetentive

L'ordinanza n. 226 ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, quinto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 6 della legge 26 luglio 1975, n. 354, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. Il giudice rimettente dubitava della costituzionalità della disposizione censurata nella parte in cui prevede «che quando per il reato la legge stabilisce pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria, si applica il termine di prescrizione di anni tre». La Corte ritiene, invece, che i dubbi siano stati espressi sulla base di un erroneo presupposto interpretativo. Infatti, analoghe questioni sono state poste con riguardo al primo ed al quinto comma dell'art. 157 cod. pen. già con la sentenza n. 2 del 2008 (non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione), la quale ha chiarito che deve essere esclusa l'attuale vigenza di un termine triennale di prescrizione per i reati di competenza del giudice di pace punibili mediante le cosiddette sanzioni paradetentive. In particolare, la citata pronuncia ha negato che la norma contenuta nel quinto comma dell'art. 157 cod. pen. sia riferibile a fattispecie incriminatrici che non prevedano in via diretta ed esclusiva pene diverse da quelle pecuniarie o detentive, ed ha altresì rilevato la perdurante equiparazione, «per ogni effetto giuridico», tra le pene dell'obbligo di permanenza domiciliare e del lavoro socialmente utile, irrogabili dal giudice di pace in alternativa alle pene pecuniarie, e le sanzioni detentive originariamente previste per i reati che le contemplano (ordinanza n. 45 del 2012). Tale opzione è stata confermata in occasione del vaglio di ulteriori questioni sollevate con riguardo alla disciplina della prescrizione per i reati di competenza del giudice di pace (ordinanze nn. 135 del 2009 e 223, 381 e 433 del 2008).

2.8. Il divieto di prevalenza dell'attenuante del ravvedimento collaborativo post-delittuoso sulla recidiva reiterata (superamento del rigido automatismo)

Con la sentenza n. 74 la Corte ancora una volta interviene per il superamento dei rigidi automatismi presenti nel sistema penale. Specificamente, la sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante della collaborazione di cui all'art. 73, comma 7, del d.P.R. n. 309 del 1990, sulla recidiva reiterata prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., riconoscendo l'irragionevolezza della rigida presunzione di capacità a delinquere desunta dall'esistenza di una recidiva reiterata. La Corte, preliminarmente, inquadra la norma censurata nel sistema che disciplina il concorso delle circostanze aggravanti e attenuanti: «Come questa Corte ha già rilevato, l'attuale formulazione dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., costituisce il punto di arrivo di un'evoluzione

legislativa dei criteri di bilanciamento iniziata con l'art. 6 del decreto-legge 11 aprile 1974, n. 99 (Provvedimenti urgenti sulla giustizia penale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 giugno 1974, n. 220, che ha esteso il giudizio di comparazione alle circostanze autonome o indipendenti e a quelle inerenti alla persona del colpevole. «L'effetto è stato quello di consentire il riequilibrio di alcuni eccessi di penalizzazione, ma anche quello di rendere modificabili, attraverso il giudizio di comparazione, le cornici edittali di alcune ipotesi circostanziali, di aggravamento o di attenuazione, sostanzialmente diverse dai reati base; ipotesi che solitamente vengono individuate dal legislatore attraverso la previsione di pene di specie diversa o di pene della stessa specie, ma con limiti edittali indipendenti da quelli stabiliti per il reato base» (sentenza n. 251 del 2012; in seguito, sentenze n. 106 e n. 105 del 2014). Rispetto a questo tipo di circostanze «il criterio generalizzato, introdotto con la modificazione dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., ha mostrato delle incongruenze, inducendo il legislatore a intervenire con regole derogatorie, come è avvenuto con l'aggravante della “finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico” (art. 1, decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, recante “Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica”, convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1980, n. 15), e, in seguito, con varie altre disposizioni, generalmente adottate per impedire il bilanciamento della circostanza c.d. privilegiata, di regola un'aggravante, o per limitarlo, in modo da escludere la soccombenza di tale circostanza nella comparazione con le attenuanti; ed è appunto questo il risultato che si è voluto perseguire con la norma impugnata» (sentenza n. 251 del 2012; in seguito, sentenze n. 106 e n. 105 del 2014). Si tratta di deroghe rientranti nell'ambito delle scelte riservate al legislatore, che questa Corte ha ritenuto sindacabili «soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio» (sentenza n. 68 del 2012)”. Ciò posto, la Corte rileva che la circostanza prevista dall'art. 73, comma 7, del d.P.R. n. 309 del 1990 è espressione di una scelta di politica criminale di tipo premiale, volta a incentivare, mediante una sensibile diminuzione di pena, il ravvedimento post-delittuoso del reo, rispondendo, sia all'esigenza di tutela del bene giuridico, sia a quella di prevenzione e repressione dei reati in materia di stupefacenti. La norma impugnata, però, impedisce alla disposizione premiale di produrre pienamente i suoi effetti, quando nei confronti dell'imputato viene riconosciuta la recidiva reiterata, e così ne frustra in modo manifestamente irragionevole la *ratio*, perché fa venire meno quell'incentivo sul quale lo stesso legislatore aveva fatto affidamento per stimolare l'attività collaborativa. Oltre a ciò, la norma censurata disconosce totalmente il dovere del giudice di tener conto, oltre che nella determinazione della pena, anche nella comparazione tra circostanze eterogenee concorrenti, della condotta del reo contemporanea o susseguente al reato (art. 133, secondo comma, numero 2, cod. pen.). Si attribuisce, infatti, una rilevanza insuperabile alla precedente attività delittuosa del reo – quale sintomo della sua maggiore capacità a delinquere – rispetto alla condotta di collaborazione successiva alla commissione del reato, benché quest'ultima possa essere in concreto ugualmente, o addirittura prevalentemente, indicativa dell'attuale capacità criminale del reo e della sua complessiva personalità. A conferma della decisione assunta, la Corte ricorda che “ha già avuto occasione di rilevare nella sentenza n. 183 del 2011 – che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 62-bis, secondo comma, cod. pen., nella parte in cui stabilisce che, ai fini dell'applicazione del primo comma dello stesso articolo, non si possa tenere conto della condotta del reo susseguente al reato – la rigida presunzione di capacità a delinquere desunta dall'esistenza di una recidiva reiterata «è inadeguata ad assorbire e neutralizzare gli indici contrari, che possono desumersi, a favore del reo, dalla condotta susseguente, con la quale la recidiva reiterata non ha alcun necessario collegamento. Mentre la recidiva rinviene nel fatto di reato il suo termine di riferimento, la condotta susseguente si proietta nel futuro e può segnare una radicale discontinuità negli atteggiamenti della persona e nei suoi rapporti sociali», rendendo privo di ogni razionale giustificazione l'effetto preclusivo riconosciuto alla recidiva reiterata”.

2.9. La sostituzione della pena dell'ergastolo, inflitta all'esito di un giudizio col rito abbreviato, con quella della reclusione di trenta anni (un nuovo caso di asserita necessità di conformazione alla sentenza della Corte EDU, Scoppola contro Italia)

La sentenza n. 57 si inserisce nella vicenda dell'esecuzione in Italia della sentenza della Corte EDU del 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, esaminando una ulteriore fattispecie: quella in cui la richiesta di giudizio abbreviato era stata formulata nella vigenza del decreto legge n. 341 del 2000. La Corte

preliminarmente ricostruisce le diverse discipline che hanno regolato nel tempo la sostituzione della pena dell'ergastolo, inflitta all'esito di un giudizio col rito abbreviato, con quella della reclusione di trenta anni: a) la disposizione originaria dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., prevedeva la sostituzione della pena dell'ergastolo con quella di trenta anni di reclusione; questa norma però, con la sentenza n. 176 del 1991, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per eccesso di delega e di conseguenza, tra il 1991 e il 1999, l'accesso al rito abbreviato è rimasto precluso agli imputati di delitti puniti con l'ergastolo; b) l'art. 30, comma 1, lettera b), della legge n. 479 del 1999, entrata in vigore il 2 gennaio 2000, ha modificato l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., reintroducendo, per i reati puniti con l'ergastolo, il giudizio abbreviato e la sostituzione dell'ergastolo con la pena di trenta anni di reclusione; c) il d.l. n. 341 del 2000, con l'art. 7 ha modificato nuovamente l'art. 442 cod. proc. pen., stabilendo, in via di interpretazione autentica, che il giudizio abbreviato comporta per l'imputato la sostituzione dell'ergastolo senza isolamento diurno con la pena di trenta anni di reclusione e la sostituzione dell'ergastolo con isolamento diurno con l'ergastolo semplice; d) dopo l'entrata in vigore della legge n. 479 del 1999, l'art. 4-ter del d.l. n. 82 del 2000 ha stabilito che nei processi in corso nei gradi di merito per reati puniti con l'ergastolo, quando il termine per presentare la richiesta era già scaduto, l'imputato poteva chiedere il giudizio abbreviato nella «prima udienza utile successiva» all'entrata in vigore della legge n. 144 del 2000, di conversione del d.l. n. 82 del 2000. Su questo quadro normativo è intervenuta la sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, della Corte EDU, che ha ravvisato una violazione degli artt. 6 e 7 della CEDU nella vicenda relativa alla successione tra la legge n. 479 del 1999 e il d.l. n. 341 del 2000. Secondo la Corte EDU, il ricorrente, condannato all'ergastolo in seguito a un giudizio abbreviato per omicidio aggravato in concorso con altri delitti, avrebbe dovuto beneficiare del trattamento più favorevole previsto dalla norma in vigore al momento della richiesta del rito alternativo (la quale comportava la sostituzione dell'ergastolo con la pena di trenta anni di reclusione), e non avrebbe dovuto essere invece condannato in forza della norma successiva, in vigore al momento della decisione, dalla quale era discesa l'applicazione dell'ergastolo. Dopo la sentenza della Corte EDU sulla vicenda Scoppola, si è posto il problema di quale decisione adottare nei confronti di tutti gli altri condannati all'ergastolo che si trovavano in una situazione analoga, in quanto avevano chiesto il giudizio abbreviato tra il 2 gennaio e il 24 novembre 2000 ed erano stati condannati alla pena perpetua per effetto della sopravvenuta modificazione normativa. In particolare, trovandosi di fronte a un incidente di esecuzione per un caso analogo a quello di Scoppola, le sezioni unite penali della Corte di cassazione avevano sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.l. n. 341 del 2000. Con la decisione di tale questione (sentenza n. 210 del 2013), la Corte, dopo aver riconosciuto il dovere dello Stato di conformare l'ordinamento ai principi affermati dalla Corte EDU, ha concluso che con ragione le sezioni unite avevano ritenuto che la sentenza Scoppola non consentisse all'Italia di limitarsi a sostituire in quel caso la pena dell'ergastolo, ma la obbligasse a porre riparo alla violazione riscontrata a livello normativo e a rimuoverne gli effetti nei confronti di tutti i condannati che si trovano nelle medesime condizioni. Quest'obbligo, secondo la sentenza n. 210 del 2013, non trovava ostacolo nell'avvenuta formazione del giudicato, il cui valore può diventare recessivo in presenza di alcune sopravvenienze relative alla punibilità e al trattamento punitivo. In tale prospettiva, e con riferimento all'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, era apparsa non implausibile la prospettazione delle sezioni unite, le quali avevano ritenuto che il giudicato penale non impedisce al giudice di intervenire sul titolo esecutivo per modificare la pena, quando la misura di questa è prevista da una norma di cui è stata riconosciuta l'illegittimità convenzionale e quando tale riconoscimento sorregge un giudizio altamente probabile di illegittimità costituzionale della stessa norma, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. Un ulteriore aspetto problematico affrontato dalla sentenza n. 210 del 2013 riguarda l'utilizzabilità del procedimento esecutivo per conformarsi alla sentenza della Corte EDU, e la cosa è stata giudicata possibile solo nell'ipotesi in cui «si debba applicare una decisione della Corte europea in materia sostanziale, relativa ad un caso che sia identico a quello deciso e non richieda la riapertura del processo, ma possa trovare un rimedio direttamente in sede esecutiva». Tutto ciò premesso, la Corte osserva che il caso portato ora al suo esame è diverso sicché non concerne l'esecuzione della sentenza Scoppola: infatti nel caso deciso dalla sentenza n. 210 del 2013 l'imputato aveva chiesto il giudizio abbreviato prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 341 del 2000, che aveva determinato un trattamento sanzionatorio meno favorevole di quello applicabile al momento della richiesta, mentre nel caso ora esaminato l'imputato ha formulato la richiesta dopo il 24 novembre 2000, quando era già entrato in vigore l'art. 7 del d.l. n. 341 del 2000. Questa circostanza rende le questioni inammissibili per difetto di

rilevanza perché «non attiene alla necessità di conformarsi a una sentenza della Corte EDU, cioè al solo caso che [...] può giustificare un incidente di legittimità costituzionale sollevato nel procedimento di esecuzione nei confronti di una norma applicata nel giudizio di cognizione» (sentenza n. 210 del 2013; in senso analogo, sentenza n. 100 del 2015). Così la Corte illustra tale assunto: “La pronuncia di questa Corte n. 210 del 2013 ha introdotto un’eccezione ben delimitata al principio, costantemente affermato e a tutt’oggi vigente, secondo cui non è consentito al giudice dell’esecuzione impugnare disposizioni primarie che siano già state applicate, in via definitiva, in fase di cognizione (sentenza n. 64 del 1965; in seguito, sentenze n. 100 del 2015 e n. 210 del 2013). Con ogni evidenza, questo principio, che declina nel caso di specie il requisito della rilevanza proprio di ogni questione incidentale di legittimità costituzionale, preclude, in sede di esecuzione penale, di dubitare della conformità a Costituzione del precetto in base al quale il reo è stato condannato e della pena che è stata conseguentemente irrogata. Simili profili sono infatti estranei all’oggetto del procedimento esecutivo, che è finalizzato all’esecuzione di un provvedimento e non certo alla verifica della legittimità costituzionale delle norme in base alle quali il titolo si è formato e rispetto alle quali l’imputato ha già avuto la facoltà di eccepire l’illegittimità nel processo di cognizione. Del resto questa fondamentale prerogativa non giunge fino al riconoscimento del diritto di contestare, senza confini di tempo e di fase processuale, la perdurante conformità al dettato costituzionale degli effetti prodotti dalla definitiva applicazione giudiziale della legge, al punto che la Costituzione stessa permette che si consolidi, se irreversibile in base alla legislazione di settore, l’esito conseguente all’applicazione di una norma, pur giudicata in un secondo tempo costituzionalmente illegittima (art. 136 Cost.). A maggior ragione deve escludersi che la natura permanente degli effetti prodotti dalla legge, come accade a fronte di una pena in corso di espiazione, permetta di per sé la proposizione di questioni di legittimità costituzionale prive di rilevanza perché le disposizioni impugnate non sono oggetto del procedimento a quo. È il legislatore ordinario (sentenza n. 210 del 2013) a stabilire la retroattività delle declaratorie di illegittimità costituzionale che abbiano colpito le norme penali in applicazione delle quali è stata pronunciata una sentenza irrevocabile di condanna (art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953; art. 673 cod. proc. pen.). Questa previsione se, da un lato, non amplia l’oggetto del giudizio di esecuzione, quanto ai poteri del giudice di sottoporre nuovamente a verifica di legittimità costituzionale il precetto penale su cui si basa il titolo esecutivo, dall’altro, però, ne fonda la competenza, attribuitagli dal legislatore, a valutare gli effetti della pronuncia costituzionale su tale titolo. Con la sentenza n. 210 del 2013, questa Corte ha preso atto che, con motivazione non implausibile, le sezioni unite penali della Corte di cassazione rimettente avevano ritenuto applicabile l’art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 anche al caso in cui si tratta di determinare, nella fase esecutiva, l’effetto di una pronuncia espressiva della giurisprudenza della Corte EDU, che «sorregge un giudizio altamente probabile di illegittimità costituzionale» di una norma di diritto penale sostanziale, derivante dalla già accertata illegittimità convenzionale della stessa. In tale ipotesi, a mutare non è il requisito della rilevanza della questione di legittimità costituzionale ma l’oggetto del giudizio esecutivo, che, sulla base di quanto stabilito dalle sezioni unite, attrae a sé il compito di conferire esecuzione alla pronuncia giudiziale europea, per i casi identici a quello con essa deciso, e di rimuovere la disposizione primaria di diritto interno che lo impedisce, benché il suo contrasto con l’art. 117, primo comma, Cost. richieda una dichiarazione di illegittimità costituzionale. Proprio i limiti entro cui si muove, per tale peculiare caso, il giudizio di esecuzione circoscrivono la questione di legittimità costituzionale, consentendola solo con riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., posto che, al di fuori della verifica di compatibilità della legge con la CEDU, innescata dalla sentenza europea, la norma concernente la pena non deve essere più applicata nel processo esecutivo, con conseguente difetto di rilevanza di ulteriori questioni (sentenza n. 210 del 2013). Perciò l’ammissibilità nel procedimento esecutivo di una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la norma in base alla quale è stata determinata la pena richiede l’assoluta identità tra il caso deciso dalla Corte EDU, alla cui sentenza il giudice ritiene di doversi adeguare, e il caso oggetto del procedimento a quo, giacché ogni diversa ipotesi verrebbe ad esorbitare dai limiti propri del giudizio esecutivo. Viceversa, la premessa da cui è partito il rimettente, e che consegna la questione all’inammissibilità per difetto di rilevanza, è esattamente l’opposta, poiché egli postula che la fattispecie decisa con la sentenza Scoppola sia diversa da quella con cui è tenuto a confrontarsi nel giudizio *a quo*”.

2.10. Le sanzioni per il delitto di “alterazione di stato” (le falsificazioni poste in essere nella formazione di un atto di nascita) - Auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 236 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., l'art. 567, secondo comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva, per il delitto di alterazione dello stato civile del neonato mediante falso, la pena edittale della reclusione da un minimo di cinque anni a un massimo di quindici, anziché la pena edittale (comminata per la fattispecie di alterazione mediante sostituzione di neonato di cui al primo comma) della reclusione da un minimo di tre a un massimo di dieci anni. La Corte ha ravvisato la “sproporzione manifestamente irragionevole” della forbice edittale e dunque della relazione tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e gravità dell'offesa, dall'altra. Come ha già riconosciuto l'ordinanza n. 106 del 2007, le fattispecie punite dall'art. 567, per quanto non identiche, “non possono considerarsi del tutto disomogenee” poiché proteggono lo stesso bene giuridico. La repressione dell'alterazione mediante falso tutela “la veridicità dello stato di filiazione, ovvero (...) l'interesse del minore a vedersi riconosciuto un rapporto familiare corrispondente alla propria effettiva ascendenza”. L'incriminazione dell'alterazione mediante sostituzione protegge il “diritto fondamentale del minore alla corretta rappresentazione della sua ascendenza, quale presupposto della sua complessiva condizione di vita”. Ancorché autonomi, i due reati “descrivono un medesimo evento delittuoso” mentre “a variare sono le modalità esecutive, perché in un caso l'alterazione si produce mediante la sostituzione di un neonato, nell'altro mediante false certificazioni, false attestazioni o altre falsità nell'atto di nascita del neonato”. Poiché le differenti modalità esecutive non esprimono, di per sé, connotazioni di disvalore tali da legittimare un divergente trattamento sanzionatorio, la cornice edittale marcatamente più severa del secondo comma è apparsa manifestamente irragionevole e si è resa necessaria la *reductio ad legitimitatem* della norma impugnata attraverso la parificazione del regime sanzionatorio delle due fattispecie punite dall'art. 567. In tal modo, è stata riconsegnata al giudice la possibilità di adeguare effettivamente, con risultati apprezzabili nel sistema vigente, la pena alle circostanze del caso concreto, calibrandola altresì alla finalità rieducativa cui essa deve mirare. Infatti, facendo riferimento al nuovo minimo edittale di tre anni di reclusione, il giudice potrà valorizzare circostanze dalle quali emerga una propensione di protezione nei confronti del nato e, al contrario, in relazione ad una cornice edittale che prevede una pena massima di dieci anni di reclusione, ben potrà tenere conto di circostanze o pratiche meritevoli di una più severa risposta sanzionatoria. L'avvenuta eliminazione della denunciata manifesta irragionevolezza non è comunque ostativa ad un “auspicabile intervento del legislatore, che riconsideri *funditus*, ma complessivamente, il settore dei delitti in esame”.

2.11. Il trattamento sanzionatorio delle opere eseguite su beni paesaggistici vincolati in assenza di autorizzazione o in difformità da essa

In materia di trattamento sanzionatorio per le opere eseguite su beni paesaggistici vincolati in assenza di autorizzazione o in difformità da essa, la sentenza n. 56 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 Cost., dell'art. 181, comma 1-*bis*, d.l. n. 42 del 2004, nella parte in cui prevedeva che le condotte incidenti su beni vincolati in via provvedimentale fossero sanzionate con la reclusione da uno a quattro anni. La questione era stata prospettata dal giudice rimettente con riferimento al più mite trattamento sanzionatorio riservato dalla medesima disposizione alle analoghe condotte poste in essere su beni vincolati *ex lege*, le quali invece sono sanzionate con l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 30.986,00 a 103.290,00 euro. La Corte ha ritenuto che la sperequazione tra le due fattispecie sostanzialmente omogenee non fosse sorretta da alcuna ragionevole giustificazione e, dunque, ha parificato il sistema sanzionatorio attraverso la riconduzione della sanzione per le condotte incidenti su beni vincolati in via provvedimentale a quella più mite prevista per le identiche condotte poste in essere su beni paesaggistici vincolati *ex lege*. A seguito di tale ricostruzione del sistema sanzionatorio, la pena della reclusione da uno a quattro anni rimane riservata alle più gravi condotte (quale che sia la natura del vincolo paesaggistico) che “abbiano comportato un aumento dei manufatti superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento della medesima superiore a settecentocinquanta metri cubi, ovvero ancora abbiano comportato una nuova costruzione con una volumetria superiore ai mille metri cubi”.

2.12. Il divieto di propaganda nelle elezioni amministrative locali sanzionato penalmente

La sentenza n. 79 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, commi 5 e 6, della legge n. 81 del 1993, censurata per violazione del principio di eguaglianza in relazione al *tertium comparationis* di cui all'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000. Specificamente il giudice rimettente lamentava la disparità di trattamento riservata alle pubbliche amministrazioni degli enti locali - cui è fatto divieto nelle elezioni amministrative locali di fare propaganda nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per tutta la durata della stessa, a pena della sanzione di una multa - rispetto ad analoghe condotte poste in essere in prossimità di elezioni regionali, politiche ed europee, esenti da qualunque sanzione. La Corte evidenzia come, diversamente da quanto accadeva nelle questioni decise con le sentenze n. 287 del 2001 e n. 52 del 1996, richiamate dal rimettente, le fattispecie poste a raffronto non sono omogenee e l'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000 non è, quindi, correttamente utilizzabile quale *tertium comparationis* a sostegno dell'asserita disparità di trattamento. La Corte, dapprima, illustra la *ratio* della norma assunta quale termine di paragone: "Tale ultima disposizione è inserita nel contesto di un'organica disciplina della comunicazione politica, dettata per i periodi di campagna elettorale relativi ad ogni tipo di consultazione ed elezione, e fa divieto alle amministrazioni pubbliche di «svolgere attività di comunicazione» durante tali periodi. Il riferimento alle "pubbliche amministrazioni" deve essere inteso come un rinvio agli enti e agli organi, non già ai singoli soggetti titolari di cariche pubbliche, anche se le condotte e i comportamenti vietati alle amministrazioni non possono che essere realizzati da questi ultimi. *Ratio* della disposizione è, infatti, evitare che le pubbliche amministrazioni forniscano, attraverso modalità comunicative e contenuti informativi non neutrali, «una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari» (sentenza n. 502 del 2000). L'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000 non intende, perciò, impedire in assoluto le attività di comunicazione: le consente, purché siano effettuate in forma impersonale e risultino indispensabili per l'efficace assolvimento delle funzioni attribuite alle amministrazioni pubbliche, alla luce della necessaria informazione dei cittadini e degli obblighi di trasparenza gravanti sulle amministrazioni stesse. Il divieto contenuto nel citato art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000, in sostanza, mira ad evitare che la comunicazione istituzionale delle amministrazioni venga piegata ad obiettivi elettorali, promuovendo l'immagine dell'ente, dei suoi componenti o di determinati attori politici, in violazione degli obblighi di neutralità politica degli apparati amministrativi (art. 97 Cost.), della necessaria parità di condizione tra i candidati alle elezioni e della libertà di voto degli elettori (art. 48 Cost.) [...] In definitiva, il divieto ora descritto è precipuamente indirizzato a regolare l'attività di comunicazione delle amministrazioni pubbliche, in stretta attinenza ai loro compiti istituzionali e allo scopo di evitare che tali compiti siano perseguiti con modalità comunicative non corrette". Ciò posto, la Corte passa ad illustrare la *ratio* della norma censurata: "La fattispecie contenuta nell'art. 29, comma 6, della legge n. 81 del 1993, che contiene il divieto assistito dalla sanzione penale, è invece riferita alla propaganda «di qualsiasi genere», ancorché inerente all'attività istituzionale delle amministrazioni. Tale fattispecie riguarda condotte ulteriori e diverse rispetto a quelle poste in essere nello svolgimento delle funzioni istituzionali dell'amministrazione (in tal senso anche Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale, sentenza 23 marzo 2000, n. 1593), rivelando una formulazione più ampia rispetto a quella di cui all'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000. Inoltre, il divieto dettato dalla norma sospettata di incostituzionalità, pur essendo testualmente rivolto anch'esso alle pubbliche amministrazioni, per il principio della personalità della responsabilità penale non può che indirizzarsi direttamente ai soggetti titolari di cariche pubbliche a livello locale. Tali soggetti infrangono il divieto se svolgono attività di propaganda, ancorché inerente all'attività istituzionale delle amministrazioni di cui fanno parte, utilizzandone mezzi, risorse, personale e strutture. Se candidati essi stessi, ferme restando le disposizioni in tema di ineleggibilità a livello locale, ben possono esercitare i relativi diritti costituzionalmente garantiti, e perciò svolgere anche attività di propaganda elettorale: ma, anche in tale ipotesi, il divieto in esame esige che ciò facciano al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali e, di nuovo, senza utilizzare mezzi, risorse, personale e strutture assegnati alle pubbliche amministrazioni di appartenenza. L'art. 29, commi 5 e 6, della legge n. 81 del 1993 delinea perciò una fattispecie obiettivamente diversa da quella disciplinata all'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000. Ciò non impedisce di riscontrare che anch'essa presidia gli stessi principi costituzionali: giacché anche il titolare di cariche pubbliche, candidato o meno che sia, infrangendo il divieto, coinvolge l'ente nella competizione politico-elettorale, violandone il dovere di neutralità politica

(art. 97 Cost.), provoca un'alterazione delle eguali opportunità dei candidati e influisce illecitamente sulla formazione del convincimento degli elettori (art. 48 Cost.)”.

2.13. Le sanzioni per l'inosservanza delle misure di prevenzione irrogate ai tossicodipendenti a tutela della sicurezza pubblica

La sentenza n. **94** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*quater* del d.l. n. 272 del 2005, che introduceva l'art. 75-*bis* del d.P.R. n. 3091 del 1990, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. La disposizione dichiarata illegittima prevedeva l'istituzione, a tutela della sicurezza pubblica, di misure di prevenzione atipiche nei confronti di tossicodipendenti che avessero commesso illeciti amministrativi in materia di sostanze stupefacenti, e nel contempo introduceva la relativa sanzione dell'arresto da tre a diciotto mesi, in caso di inosservanza. Secondo il giudice rimettente, la disposizione censurata, introdotta solo in sede di conversione, era priva del requisito di omogeneità rispetto alle norme contenute nell'originario decreto-legge. La Corte – esclusa un'interpretazione orientata o adeguatrice, posto che è la stessa introduzione dell'articolo censurato a essere ritenuta illegittima, in quanto effettuata con una procedura viziata – riconosce che la questione è fondata. La Corte individua quale precedente specifico la sentenza n. 32 del 2014 - che ha già dichiarato l'illegittimità degli artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter* introdotti in sede di conversione del d.l. n. 272 del 2005, per eterogeneità dei medesimi rispetto al contenuto, alla finalità e alla *ratio* complessiva dell'originario decreto-legge – e afferma che le considerazioni ivi sviluppate valgono anche per la disposizione all'esame. In particolare, la Corte individua nell'art. 4 la previsione del decreto legge alla quale potrebbe ricollegarsi la disposizione impugnata introdotta dalla legge di conversione. Tale previsione, tuttavia, contiene mere norme di natura processuale, attinenti alle modalità di esecuzione della pena, il cui fine è quello di impedire l'interruzione dei programmi di recupero dalla tossicodipendenza. Per contro, la disposizione di cui all'art. 4-*quater*, oggetto del giudizio e introdotta dalla legge di conversione, prevede anche norme a carattere sostanziale, del tutto svincolate da finalità di recupero del tossicodipendente, ma piuttosto orientate a finalità di prevenzione di pericoli per la sicurezza pubblica. In conclusione, l'art. 77, secondo comma, Cost. è risultato leso per difetto del necessario requisito dell'omogeneità, in assenza di qualsivoglia nesso funzionale tra le disposizioni del decreto-legge e quelle introdotte, con emendamento, in fase di conversione.

2.14. Il reato di coltivazione non autorizzata di piante di cannabis

La sentenza n. **109** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 del d.P.R. n. 309 del 1990 - sollevata in riferimento agli artt. 3, 13, secondo comma, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost. - nella parte in cui, secondo un consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità, non include tra le condotte punibili con sole sanzioni amministrative, ove finalizzate in via esclusiva all'uso personale della sostanza stupefacente, anche la coltivazione di piante di *cannabis*. Secondo il giudice remittente la rilevanza amministrativa o penale dell'illecito finirebbe per dipendere, irrazionalmente, dal momento della sua scoperta, cioè se ciò avvenga prima o dopo la raccolta del prodotto da parte del coltivatore per proprio consumo. In via preliminare, la Corte ha ricostruito l'evoluzione normativa e giurisprudenziale registrata in materia di sostanze stupefacenti, sottolineando come le scelte incriminatrici del legislatore sono state da sempre caratterizzate per una differenziazione sul piano sanzionatorio tra la posizione del consumatore e quella del produttore, rivolgendo l'intervento repressivo precipuamente nei confronti del secondo, ravvisando, di norma, nella figura del tossicodipendente una manifestazione di disadattamento sociale, cui far fronte, se del caso, con interventi di tipo terapeutico e riabilitativo. Il perno di tale trattamento differenziato è costituito dalla presenza o meno della finalità dell'«uso personale» della sostanza, configurata in origine come causa di non punibilità nel caso di «modica quantità» dello stupefacente (art. 80 della legge n. 685 del 1975), successivamente trasformata in elemento che “degrada” l'illecito penale in illecito amministrativo nel caso di «dose media giornaliera» (determinata dall'autorità amministrativa: art. 75 del d.P.R. n. 309 nel 1990, nel testo originario), limite venuto poi a cadere per effetto del *referendum* abrogativo del 18-19 aprile 1993. In ogni caso, la condotta di coltivazione non autorizzata non è mai stata inclusa tra quelle ammesse a fruire di un minore trattamento sanzionatorio, nonostante alcuni tentativi della giurisprudenza di legittimità che, distinguendo

tra coltivazione «in senso tecnico-agrario», o «imprenditoriale» e coltivazione cosiddetta “domestica” (effettuata, cioè, tramite messa a dimora delle piante in vasi presso l’abitazione dell’agente), intendeva assoggettare quest’ultima tra le condotte sanzionate solo in via amministrativa, ove finalizzate al consumo personale (per tutte, Corte di cassazione, sezione sesta, sentenza 18 gennaio-10 maggio 2007, n. 17983). Le Sezioni Unite della Corte di cassazione, però, con due sentenze “gemelle” del 2008, hanno ribadito l’indirizzo tradizionale, rilevando che “costituisce condotta penalmente rilevante qualsiasi attività non autorizzata di coltivazione di piante dalle quali sono estraibili sostanze stupefacenti, anche quando sia realizzata per la destinazione del prodotto ad uso personale” (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenze 24 aprile-10 luglio 2008, n. 28605 e n. 28606), orientamento ormai da considerarsi “diritto vivente”. La Corte ha, altresì, ricordato che già in altre occasioni è stata chiamata a pronunciarsi su questioni analoghe; sotto il vigore della legge n. 685 del 1975, ha, in particolare, escluso che il mancato assoggettamento della coltivazione alla medesima disciplina stabilita per la detenzione di modiche quantità di stupefacente per uso personale potesse ritenersi contrastante con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.) in quanto la prima condotta presentava un più accentuato disvalore rispetto alla seconda, trattandosi di “comportamento idoneo ad accrescere il quantitativo di stupefacenti presenti sul territorio nazionale”, e maggiormente pericoloso anche dell’importazione, “non essendo valutabile *a priori* il quantitativo di droga potenzialmente ricavabile” (ordinanza n. 231 del 1982, confermata dalle ordinanze n. 136 del 1987, n. 308 del 1985, n. 260 e n. 258 del 1984, n. 189 e n. 91 del 1983). Ad analoga conclusione la Corte è pervenuta in rapporto alla disposizione dell’art. 75 del d.P.R. n. 309 del 1990, quale risultante all’esito del *referendum* abrogativo, censurata nella parte in cui non omologava, sotto l’aspetto considerato, la coltivazione alle fattispecie della detenzione, dell’acquisto e dell’importazione; è stato rilevato, infatti, che la prima condotta non fosse, in realtà, comparabile con quelle adottate come *tertia comparationis*, poiché non è ricollegabile immediatamente e direttamente all’uso ma, al contrario, è idonea a lasciare aperta anche la possibilità di finalità differenti; non appare irrazionale, pertanto, la scelta legislativa di un trattamento sanzionatorio più rigoroso per la coltivazione di stupefacenti anche in considerazione del fatto che in questo caso non è possibile determinare con sufficiente certezza la quantità di sostanza stupefacente ricavabile dalle piante coltivate che “è destinata ad accrescere indiscriminatamente i quantitativi coltivabili e quindi ha una maggiore potenzialità diffusiva delle sostanze stupefacenti estraibili” (sentenza n. 360 del 1995, confermata, *in parte qua*, dalla sentenza n. 296 del 1996 e dalle ordinanze n. 414 e n. 150 del 1996). È stato, infine, escluso che la sottoposizione a pena della condotta di coltivazione indipendentemente dalla destinazione del prodotto si ponga in contrasto con il principio di necessaria offensività del reato, perché la sua configurazione astratta poggia su una presunzione di pericolo non irragionevole vista la idoneità della condotta di attentare al bene della salute dei singoli; quanto, poi, all’offensività in concreto della singola condotta, la sua eventuale carenza non radica alcuna questione di costituzionalità, ma implica “soltanto un giudizio di merito devoluto al giudice ordinario”, all’esito del quale la punibilità potrebbe essere esclusa (sentenza n. 360 del 1995). Fatte queste considerazioni preliminari, la Corte non ha ravvisato, innanzitutto, la violazione dell’art. 3 Cost. per asserita disparità di trattamento sanzionatorio tra la detenzione per uso personale dello stupefacente autoprodotta (soggetta solo a sanzione amministrativa) e la coltivazione dello stupefacente per uso personale (soggetta a sanzione penale) in quanto basata sull’erronea premessa secondo la quale la detenzione dello stupefacente già raccolto assorbirebbe la condotta, penalmente rilevante, della precedente coltivazione. In realtà, per la Corte a rimanere assorbito è l’illecito amministrativo (la detenzione) in quanto la raccolta del prodotto stupefacente è solo l’ultima fase della coltivazione, o un *post factum* non punibile, con la conseguenza che il soggetto sarà comunque sottoposto a sanzione penale. Il giudice *a quo*, infine, in considerazione dello scopo dell’incriminazione della coltivazione di stupefacenti volto a combattere il mercato della droga, ha prospettato la violazione del principio della necessaria offensività del reato in quanto la condotta sarebbe idonea a metter in pericolo il bene giuridico che - diversamente dal passato e in considerazione dell’evoluzione giurisprudenziale e della normativa sovranazionale - non sarebbe la salute individuale ma la salute pubblica, la sicurezza e l’ordine pubblico nonché il normale sviluppo delle giovani generazioni. I Giudici, al contrario, hanno ribadito che, non essendo ravvisabili significativi elementi di novità né in ambito giurisprudenziale né nella decisione quadro n. 2004/757/GAI menzionata dal rimettente, resta nella discrezionalità del legislatore prevedere un trattamento sanzionatorio più rigoroso per la condotta, dotata di maggiore pericolosità, di coltivazione di stupefacenti rispetto a quella di sola detenzione in quanto non solo ha la capacità di accrescere la quantità di stupefacente esistente e circolante, ma anche perché, a

differenza delle altre condotte “produttive”, non richiede neppure la disponibilità di “materie prime” soggette a rigido controllo, ma normalmente solo dei semi. Quanto alla offensività in concreto, infine, è stato ribadito, che la verifica della idoneità a mettere a repentaglio il bene giuridico protetto spetta al giudice comune, facendo leva sulla figura del reato impossibile di cui all’art. 49 cod. pen. (secondo l’impostazione della sentenza n. 360 del 1995), oppure, secondo altra prospettiva, tramite il riconoscimento del difetto di tipicità del comportamento oggetto di giudizio.

3. I principi costituzionali in materia processuale

3.1. Il giusto processo

3.1.1. I principi di indipendenza e imparzialità del giudice (con riferimento alle giurisdizioni speciali)

“È costante, nella giurisprudenza di questa Corte, l’affermazione in forza della quale indipendenza e imparzialità devono ritenersi connotazioni imprescindibili dell’azione giurisdizionale, sia essa esercitata dalla magistratura ordinaria, dagli organi di giurisdizione speciale costituzionalizzati (*ex art. 103 Cost.*: Consiglio di Stato, Corte dei conti, Tribunali militari), dai giudici speciali pre-costituzionali ritenuti compatibili con la carta costituzionale (artt. 108 Cost. e VI delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione), dalle sezioni specializzate della giurisdizione ordinaria, composte anche da giudici non togati *ex art. 102*, secondo comma, Cost. (*ex plurimis* la sentenza n. 193 del 2014, già citata, che aveva ad oggetto lo stesso organo di giurisdizione speciale oggetto della attuale disamina; ancora, le sentenze n. 353 del 2002, sulla composizione del Tribunale regionale delle acque pubbliche e n. 262 del 2003, sulla composizione della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura). L’indicazione di principio contenuta nel secondo comma dell’art. 101 Cost. («I giudici sono soggetti solo alla legge») deve, infatti, essere indistintamente riferibile a tutti gli organi di giurisdizione. L’indipendenza, essendo finalizzata ad impedire l’esistenza di collegamenti istituzionali destinati ad incidere sulla autonomia decisionale del giudice, costituisce il primo presupposto (così la sentenza n. 128 del 1974, a proposito dei poteri delle autorità portuali), lo strumento imprescindibile per garantirne l’imparzialità. [...] Esclusa l’indipendenza dell’organo giudicante, viene istituzionalmente meno, in coerenza, la possibilità di configurarne l’attività in termini di imparzialità. [...] La prerogativa in disamina non può – è ben vero – ritenersi caratterizzata da tratti identici, quale che sia il tipo di giurisdizione oggetto di valutazione: manca nella Costituzione, infatti, una nozione unitaria di indipendenza. Sia l’art. 100, terzo comma, riferibile ai giudici speciali assentiti dalla Costituzione, Consiglio di Stato e Corte dei conti, che l’art. 108, secondo comma, relativo alle ulteriori forme di giurisdizione diverse da quella ordinaria, sono, infatti, norme a “fattispecie aperta” giacché dettano solo il principio generale lasciando al legislatore ordinario il compito di specificare il contenuto effettivo della relativa disciplina. Del resto, come già evidenziato da questa Corte (sentenza n. 108 del 1962, in tema di sezioni specializzate agrarie) la definizione di indipendenza da attribuire ai giudici speciali non può che risentire delle diversità delle strutture statali, delle epoche di riferimento, della varietà dei tipi di giurisdizione avuto riguardo alla peculiarità di materia, situazioni soggettive e rapporti oggetto della specifica attività decisoria. Va tuttavia escluso che i precetti costituzionali sopra indicati possano essere interpretati nel senso dell’affidamento, al legislatore, di un’assoluta discrezionalità nell’individuare i tratti fondanti la garanzia di indipendenza dei giudici speciali, quasi a voler ritenere di per sé sufficiente la sola previsione, contenuta nella Costituzione, della riserva di legge (in termini la citata sentenza n. 108 del 1962). Spetta, piuttosto, all’interprete, e nel caso alla stessa Corte costituzionale, individuare e definire i requisiti minimi che consentano una verifica di costituzionalità delle norme di riferimento quanto alla garanzia di indipendenza dei giudici speciali che le stesse devono mirare ad assicurare”. Così la sentenza n. **215**.

3.1.2. Il principio del ne bis in idem

“...nell’ordinamento nazionale non si può avere un soddisfacimento di pretese punitive che non sia

contenuto nelle forme del giusto processo, ovvero che non si renda compatibile con il fascio delle garanzie processuali attribuite all'imputato. Né il principio di obbligatorietà dell'azione penale, né la rilevanza costituzionale dei beni giuridici che sono stati offesi, cui le parti private si sono ampiamente riferite, possono rendere giusto, e quindi conforme a Costituzione, un processo che abbia violato i diritti fondamentali, e costituzionalmente rilevanti, della persona che vi è soggetta. Tra questi non può non annoverarsi il «principio di civiltà giuridica, oltre che di generalissima applicazione» (ordinanza n. 150 del 1995) espresso dal divieto di bis in idem, grazie al quale giunge un tempo in cui, formatosi il giudicato, l'individuo è sottratto alla spirale di reiterate iniziative penali per il medesimo fatto. In caso contrario, il contatto con l'apparato repressivo dello Stato, potenzialmente continuo, proietterebbe l'ombra della precarietà nel godimento delle libertà connesse allo sviluppo della personalità individuale, che si pone, invece, al centro dell'ordinamento costituzionale (sentenza n. 1 del 1969; in seguito, sentenza n. 219 del 2008)». Così la sentenza n. **200**.

3.1.3. L'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo nel procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001

Con la sentenza n. **36** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, nella parte in cui determina in tre anni la ragionevole durata del procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001 nel primo e unico grado di merito, in riferimento all'art. 111, secondo comma, e all'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU. La legge n. 89 del 2001, che disciplina l'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, prevede in generale per l'ordinario processo di cognizione che debba ritenersi equa una durata del procedimento di tre anni per il primo grado, due per il secondo e uno per il giudizio di legittimità, ovvero sei anni complessivamente per i tre gradi di giudizio. Tuttavia, la giurisprudenza europea consolidata (sentenza n. 49 del 2015) ha espresso il principio di diritto, secondo cui lo Stato è tenuto a concludere il procedimento volto all'equa riparazione del danno da ritardo maturato in altro processo in termini più celeri di quelli consentiti nelle procedure ordinarie, che nella maggior parte dei casi sono più complesse, e che, comunque, non sono costruite per rimediare ad una precedente inerzia nell'amministrazione della giustizia (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 marzo 2012, Gagliano Giorgi contro Italia; sentenza 27 settembre 2011, CE.DI.SA Fortore snc Diagnostica Medica Chirurgica contro Italia; sentenza 21 dicembre 2010, Belperio e Ciarmoli contro Italia). Ne consegue che l'art. 6 della CEDU, il cui significato si forma attraverso il reiterato ed uniforme esercizio della giurisprudenza europea sui casi di specie (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007), preclude al legislatore nazionale 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, termini specificamente consistenti in un anno per l'unico grado di merito, e un ulteriore anno per il giudizio di legittimità. Per contro, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 2, comma 2-*bis* censurato, nella parte in cui determina in un anno la ragionevole durata del giudizio di legittimità previsto dalla legge n. 89 del 2001, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU. Infatti, il termine annuale scelto dal legislatore è conforme alle indicazioni di massima provenienti dalla Corte europea e recepite dalla giurisprudenza nazionale. Inoltre, la dichiarazione di illegittimità costituzionale della previsione concernente la durata del processo di primo grado fa sì che la ragionevole durata complessiva di un procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001, in concreto articolatosi su due gradi di giudizio, sia inferiore a quella stabilita per gli altri procedimenti ordinari di cognizione, e comunque possa essere contenuta nel tetto di due anni, in conformità agli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost.

3.2. Il diritto di difesa

3.2.1. La discrezionalità del legislatore

“...il legislatore gode di un'ampia discrezionalità nel dettare le norme processuali, comprese quelle che

stabiliscono le modalità di realizzazione del diritto di difesa nonché quelle in materia di spese di giustizia (*ex multis*, sentenze n. 243 del 2014, punto 2. del Considerato in diritto, e n. 157 del 2014, punto 4.1. del Considerato in diritto)“... “la garanzia costituzionale del diritto di difesa non esclude, quanto alle sue modalità, la competenza del legislatore a darvi attuazione sulla base di scelte discrezionali non irragionevoli (v., tra le altre, sentenza n. 394 del 2000; ordinanza n. 299 del 2002)”. Così l’ordinanza n. **122**.

3.2.2. I riti alternativi

“Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la richiesta di riti alternativi «costituisce anch’essa una modalità, tra le più qualificanti (sentenza n. 148 del 2004), di esercizio del diritto di difesa (*ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2004, n. 70 del 1996, n. 497 del 1995 e n. 76 del 1993)» (sentenza n. 237 del 2012). Di conseguenza si è ritenuto che l’avviso all’imputato della possibilità di richiedere i riti alternativi costituisca «una garanzia essenziale per il godimento di un diritto della difesa» (sentenza n. 497 del 1995), e che la sanzione della nullità *ex art* 178, comma 1, lettera e), cod. proc. pen., nel caso di omissione dell’avviso prescritto, trovi «la sua ragione essenzialmente nella perdita irrimediabile della facoltà di chieder[li]», se per la richiesta è stabilito un termine a pena di decadenza (sentenza n. 148 del 2004; nello stesso senso, sentenza n. 101 del 1997 e ordinanza n. 309 del 2005). In particolare, come ha chiarito questa Corte, quando il termine entro cui chiedere i riti alternativi è anticipato rispetto alla fase dibattimentale, sicché la mancanza o l’insufficienza del relativo avvertimento può determinare la perdita irrimediabile della facoltà di accedervi, «[l]a violazione della regola processuale che impone di dare all’imputato (esatto) avviso della sua facoltà comporta [...] la violazione del diritto di difesa» (sentenza n. 148 del 2004). Non è invece necessario alcun avvertimento quando il termine ultimo per avanzare tale richiesta viene a cadere «all’interno di una udienza a partecipazione necessaria, sia essa dibattimentale o preliminare, nel corso della quale l’imputato è obbligatoriamente assistito dal difensore» (ordinanza n. 309 del 2005)”. Così la sentenza n. **201** che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 24 Cost., dell’art. 460, comma 1, lettera e), del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che il decreto penale di condanna contenga l’avviso della facoltà dell’imputato di chiedere mediante l’opposizione la sospensione del procedimento con messa alla prova.

3.2.3. Il procedimento davanti al giudice di pace e i riti alternativi

“«le caratteristiche del procedimento davanti al giudice di pace consentono di ritenere che l’esclusione dell’applicabilità dei riti alternativi sia frutto di una scelta non irragionevole del legislatore [...], comunque tale da non determinare una ingiustificata disparità di trattamento», impedendo altresì di ravvisare in essa una violazione del diritto di difesa (ordinanze n. 28 del 2007 e n. 228 del 2005)”. Così l’ordinanza n. **50**.

3.2.4. L’imposizione, nei limiti della ragionevolezza, di specifici oneri o modalità

In materia 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 (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2016, n. 23 del 2015 e n. 157 del 2014), che si ravvisa, con riferimento specifico all’art. 24 Cost., ogniqualvolta emerga un’ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenze n. 44 del 2016 e n. 335 del 2004)”. In particolare, “tale precetto costituzionale non impone che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti (...) purché non vengano imposti oneri tali o non vengano prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l’esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell’attività processuale” (da ultimo, sentenza n. 44 del 2016, e, analogamente, sentenze n. 23 del 2015, n. 243 e n. 157 del 2014). Così la sentenza n. **121** che ha rigettato una questione relativa alla notifica dell’appello nel processo tributario (art. 53, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. n. 546 del 1992).

3.2.5. Ostacoli all'esercizio del diritto di difesa o allo svolgimento dell'attività processuale (le controversie proposte nei confronti dei concessionari del servizio di riscossione)

“La giurisprudenza costituzionale riconosce un’ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (tra le ultime, sentenze n. 23 del 2015, n. 243 e n. 157 del 2014), anche in materia di competenza (*ex plurimis*, sentenze n. 159 del 2014 e n. 50 del 2010). Resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa, con riferimento specifico al parametro evocato, ogniqualevolta emerga un’ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004). In generale, questa Corte ha chiarito, con riferimento all’art. 24 Cost., che «tale precetto costituzionale “non impone che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti [...] purché non vengano imposti oneri tali o non vengano prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l’esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell’attività processuale” (sentenza n. 63 del 1977; analogamente, cfr. sentenza n. 427 del 1999 e ordinanza n. 99 del 2000)» (ordinanza n. 386 del 2004)”. Così la sentenza n. 44, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992 - nel testo vigente anteriormente all’art. 9, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 156 del 2015, e in via consequenziale nel testo introdotto dall’art. 9, comma 1, lettera b) medesimo – il quale nelle controversie proposte nei confronti dei concessionari del servizio di riscossione stabiliva la competenza della commissione tributaria provinciale nella cui circoscrizione i concessionari stessi avevano sede. La Corte ha ravvisato un pregiudizio per il contribuente costretto a instaurare un giudizio in un luogo lontano da quello ove è ubicato l’immobile censito, lesivo del diritto di difesa, ed ha, quindi rimodulato la disposizione impugnata prevedendo la competenza della commissione tributaria provinciale nella cui circoscrizione ha sede l’ente locale concedente. Ha chiarito la Corte: “Alla luce di questi principi, deve ritenersi che nella disciplina in esame il legislatore, nell’esercizio della sua discrezionalità, abbia individuato un criterio attributivo della competenza che concretizza «quella condizione di “sostanziale impedimento all’esercizio del diritto di azione garantito dall’art. 24 della Costituzione” suscettibile “di integrare la violazione del citato parametro costituzionale” (così, nuovamente, la sentenza n. 237 del 2007)» (ordinanza n. 417 del 2007). Difatti, poiché l’ente locale non incontra alcuna limitazione di carattere geografico-spaziale nell’individuazione del terzo cui affidare il servizio di accertamento e riscossione dei propri tributi, lo «spostamento» richiesto al contribuente che voglia esercitare il proprio diritto di azione, garantito dal parametro evocato, è potenzialmente idoneo a costituire una condizione di «sostanziale impedimento all’esercizio del diritto di azione» (sentenze n. 117 del 2012, n. 30 del 2011, n. 237 del 2007 e n. 266 del 2006) o comunque a «rendere “oltremodo difficoltosa” la tutela giurisdizionale» (sentenza n. 237 del 2007; ordinanze n. 382 e n. 213 del 2005)”.

3.2.6. L’obbligo del previo esperimento della procedura di negoziazione assistita

“La tutela garantita dall’art. 24 Cost. – la quale non comporta l’assoluta immediatezza dell’esperibilità del diritto di azione (sentenze n. 243 del 2014 e n. 276 del 2000, per tutte) – non è, dunque, compromessa dal meccanismo della negoziazione assistita, attesa la sua complementarità rispetto al previo procedimento di messa in mora dell’assicuratore, agli effetti dell’auspicata realizzazione anticipata, in via stragiudiziale, dell’interesse risarcitorio del danneggiato. Né è sostenibile che la compresenza dei due istituti sia idonea – come paventa il rimettente – a protrarre «sine die» l’esercizio del diritto di azione, attesa la brevità del termine («non superiore a tre mesi», prorogabile solo «su accordo delle parti» per non più di trenta giorni) entro il quale deve essere comunque conclusa la negoziazione (art. 2, lettera a, del d.l. n. 132 del 2014)”. Così la sentenza n. 162.

3.3. La discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali

“La giurisprudenza costituzionale riconosce un’ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (tra le ultime, sentenze n. 23 del 2015, n. 243 e n. 157 del 2014), anche in materia di competenza (*ex plurimis*, sentenze n. 159 del 2014 e n. 50 del 2010). Resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa, con riferimento specifico al parametro evocato [art. 24 Cost.], ogniqualevolta emerga un’ingiustificabile

compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004)”. Così la sentenza n. **44**.

“...la questione in esame va valutata alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte in materia di disciplina del processo e di conformazione degli istituti processuali, secondo cui in tale ambito il legislatore dispone di un’ampia discrezionalità con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2016, n. 23 del 2015 e n. 157 del 2014), che si ravvisa, con riferimento specifico all’art. 24 Cost., ogniqualvolta emerge un’ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenze n. 44 del 2016 e n. 335 del 2004). In particolare, questa Corte ha costantemente sostenuto che tale precetto costituzionale «“non impone che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti [...] purché non vengano imposti oneri tali o non vengano prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l’esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell’attività processuale”» (da ultimo, sentenza n. 44 del 2016, e, analogamente, sentenze n. 23 del 2015, n. 243 e n. 157 del 2014)”. Così la sentenza n. **121**.

3.4. Il concetto di condanna nell’ordinamento penale

Il concetto di «condanna» nell’ordinamento penale designa “unicamente il provvedimento che applica una pena, e non anche quello che dispone misure di sicurezza personali, le quali operano su un piano distinto, essendo finalizzate unicamente a contenere la pericolosità sociale dell’interessato”. Così la sentenza n. **12**, con la quale è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 538 del cod. proc. pen., sollevata in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., nella parte in cui non consente al giudice di decidere sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno quando pronuncia sentenza di assoluzione dell’imputato in quanto non imputabile per vizio totale di mente. Nella stessa pronuncia la Corte ha chiarito che nel caso di specie non trova applicazione quanto affermato nella precedente sentenza n. 274 del 2009, la quale pur riconoscendo una sostanziale assimilabilità dell’assoluzione per vizio totale di mente ad una sentenza di condanna, la sanciva in una prospettiva ben diversa: vale a dire, quella della limitazione dei poteri di impugnazione dell’imputato (nella specie, contro le sentenze emesse a seguito di giudizio abbreviato); prospettiva nella quale veniva in precipuo rilievo il pregiudizio che la pronuncia in questione è suscettibile di recare al prosciolto.

3.5. L’azione civile in sede penale e il principio della separazione e dell’autonomia dei giudizi (profili storici)

La sentenza n. **12** - nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 538 del cod. proc. pen., sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., nella parte in cui non consente al giudice di decidere sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno quando pronuncia sentenza di assoluzione dell’imputato in quanto non imputabile per vizio totale di mente – ha fissato importanti principi relativi all’esercizio dell’azione civile in sede penale e ai rapporti sussistenti tra giudizio civile e quello penale. La Corte ha ricordato che la norma censurata trova il suo immediato antecedente storico nell’art. 489, primo comma, del cod. proc. pen. del 1930 che, nel consentire l’esercizio dell’azione civile riparatoria nel processo penale, delineava un assetto dei rapporti tra giudizio penale e giudizio civile improntato ai principi di unitarietà della funzione giurisdizionale e di preminenza della giurisdizione penale. In tale assetto, il danneggiato poteva esercitare l’azione civile per le restituzioni e il risarcimento del danno cagionato dal reato nel processo penale mediante la costituzione di parte civile, ovvero far valere le proprie pretese davanti al giudice civile, ma in quest’ultimo caso il giudizio civile rimaneva obbligatoriamente sospeso fino alla pronuncia della sentenza penale irrevocabile, la quale assumeva efficacia vincolante nel giudizio di danno. Nel primo caso, invece, come emergeva anche dalla relazione del Ministro guardasigilli al progetto preliminare del codice, il giudice penale non poteva comunque decidere sull’azione civile ove il procedimento si fosse chiuso con sentenza di non doversi procedere o di assoluzione per qualsiasi causa. Poiché la disciplina descritta poteva risultare in entrambi i casi assai penalizzante per il danneggiato, nel progetto preliminare del 1978 si prevedeva la possibilità per il giudice penale di decidere sulla domanda risarcitoria non soltanto nell’ipotesi di condanna, ma anche «in caso di estinzione del reato quando risulti già provata l’esistenza del fatto e la sua attribuzione all’imputato». Tale soluzione, tuttavia, non fu recepita dal nuovo codice di procedura penale del 1988, il

cui art. 538, comma 1, continua a collegare in via esclusiva la decisione sulla domanda della parte civile alla condanna dell'imputato (con l'unica eccezione stabilita dall'art. 578 del medesimo codice che riguarda il giudizio di impugnazione). Il sistema delineato dal vigente codice - marcatamente innovativo rispetto al passato e volto a non incoraggiare la costituzione di parte civile nel processo penale, pur non eliminandone totalmente la possibilità - risulta informato al principio della separazione e dell'autonomia dei giudizi: il danneggiato può scegliere se esperire l'azione civile in sede penale o attivare la tutela giurisdizionale nella sede naturale, ma in tale ultimo caso, diversamente che sotto la vigenza del codice del 1930, l'esercizio dell'azione penale per lo stesso fatto non comporta, di regola, la sospensione del processo civile che prosegue, dunque, autonomamente malgrado la contemporanea pendenza del processo penale. La Corte ha ricordato, infine, la propria giurisprudenza in riferimento a due principi elaborati in materia: "Il primo è che l'inserimento dell'azione civile nel processo penale pone in essere una situazione in linea di principio differente rispetto a quella determinata dall'esercizio dell'azione civile nel processo civile [...], e ciò in quanto tale azione assume carattere accessorio e subordinato rispetto all'azione penale, sicché è destinata a subire tutte le conseguenze e gli adattamenti derivanti dalla funzione e dalla struttura del processo penale, cioè dalle esigenze, di interesse pubblico, connesse all'accertamento dei reati e alla rapida definizione dei processi (sentenza n. 353 del 1994; in senso analogo, sentenze n. 217 del 2009 e n. 443 del 1990; ordinanze n. 424 del 1998 e n. 185 del 1994). Soluzione legislativa, questa, nella quale non può scorgersi alcun profilo di irrazionalità, stante la preminenza delle predette esigenze rispetto a quelle collegate alla risoluzione delle liti civili (ordinanza n. 115 del 1992) e considerato che si discute di condizionamenti giustificati dal fatto che oggetto dell'azione penale è l'accertamento della responsabilità dell'imputato (sentenza n. 532 del 1995). Di conseguenza, una volta che il danneggiato, previa valutazione comparativa dei vantaggi e degli svantaggi insiti nella opzione concessagli, scelga di esercitare l'azione civile nel processo penale, anziché nella sede propria, non è dato sfuggire agli effetti che da tale inserimento conseguono, nei termini dianzi evidenziati (sentenza n. 94 del 1996, ordinanza n. 424 del 1998). In secondo luogo, poi, è reiterato, nella giurisprudenza della Corte, il rilievo che "l'assetto generale del nuovo processo penale è ispirato all'idea della separazione dei giudizi, penale e civile", essendo "prevalente, nel disegno del codice, l'esigenza di speditezza e di sollecita definizione del processo penale, rispetto all'interesse del soggetto danneggiato di esperire la propria azione nel processo medesimo" (sentenza n. 168 del 2006; in senso analogo, sentenza n. 23 del 2015). In questa cornice, l'eventuale impossibilità, per il danneggiato, di partecipare al processo penale non incide in modo apprezzabile sul suo diritto di difesa e, prima ancora, sul suo diritto di agire in giudizio, poiché resta intatta la possibilità di esercitare l'azione di risarcimento del danno nella sede civile: di modo che ogni separazione dell'azione civile dall'ambito del processo penale non può essere considerata una menomazione o una esclusione del diritto alla tutela giurisdizionale, giacché la configurazione di quest'ultima, in vista delle esigenze proprie del processo penale, è affidata al legislatore (sentenze n. 168 del 2006, n. 433 del 1997 e n. 192 del 1991; ordinanza n. 124 del 1999)».

Sezione II

I rapporti etico sociali

1. La persona

1.1. Le disposizioni di volontà relative ai trattamenti sanitari nella fase terminale della vita e alla donazione degli organi e dei tessuti

La sentenza n. 262 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., delle leggi della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 4 e n. 16 del 2015, sull'istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e sulla raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti. La Corte – chiamata a pronunciarsi su una questione di riparto delle competenze legislative – osserva: "...data la sua incidenza su aspetti essenziali della identità e della integrità della persona, una normativa in tema di disposizioni di volontà relative ai trattamenti sanitari nella fase terminale della vita – al pari di quella che regola la donazione di organi e tessuti – necessita 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. Il legislatore nazionale è, nei fatti, già intervenuto a disciplinare la donazione di tessuti e organi, con legge 1 aprile 1999, n. 91 (Disposizioni in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti), mentre, in relazione alle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario, i dibattiti parlamentari in corso non hanno ancora sortito esiti condivisi e non si sono tradotti in una specifica legislazione nazionale, la cui mancanza, però, non vale a giustificare in alcun modo l'interferenza della legislazione regionale in una materia affidata in via esclusiva alla competenza dello Stato".

1.2. Il diritto al cognome materno, quale elemento dell'identità personale

“Il valore dell'identità della persona, nella pienezza e complessità delle sue espressioni, e la consapevolezza della valenza, pubblicistica e privatistica, del diritto al nome, quale punto di emersione dell'appartenenza del singolo ad un gruppo familiare, portano ad individuare nei criteri di attribuzione del cognome del minore profili determinanti della sua identità personale, che si proietta nella sua personalità sociale, ai sensi dell'art. 2 Cost. È proprio in tale prospettiva che questa Corte aveva, da tempo, riconosciuto il diritto al mantenimento dell'originario cognome del figlio, anche in caso di modificazioni del suo status derivanti da successivo riconoscimento o da adozione. Tale originario cognome si qualifica, infatti, come autonomo segno distintivo della sua identità personale (sentenza n. 297 del 1996), nonché «tratto essenziale della sua personalità» (sentenza n. 268 del 2002; nello stesso senso, sentenza n. 120 del 2001). Il processo di valorizzazione del diritto all'identità personale è culminato nella recente affermazione, da parte di questa Corte, del diritto del figlio a conoscere le proprie origini e ad accedere alla propria storia parentale, quale «elemento significativo nel sistema costituzionale di tutela della persona» (sentenza n. 278 del 2013). In questa stessa cornice si inserisce anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha ricondotto il diritto al nome nell'ambito della tutela offerta dall'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848. In particolare, nella sentenza Cusan Fazzo contro Italia, del 7 gennaio 2014, successiva all'ordinanza di rimessione in esame, la Corte di Strasburgo ha affermato che l'impossibilità per i genitori di attribuire al figlio, alla nascita, il cognome della madre, anziché quello del padre, integra violazione dell'art. 14 (divieto di discriminazione), in combinato disposto con l'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della CEDU, e deriva da una lacuna del sistema giuridico italiano, per superare la quale «dovrebbero essere adottate riforme nella legislazione e/o nelle prassi italiane». La Corte EDU ha, altresì, ritenuto che tale impossibilità non sia compensata dalla successiva autorizzazione amministrativa a cambiare il cognome dei figli minorenni

aggiungendo a quello paterno il cognome della madre. La piena ed effettiva realizzazione del diritto all'identità personale, che nel nome trova il suo primo ed immediato riscontro, unitamente al riconoscimento del paritario rilievo di entrambe le figure genitoriali nel processo di costruzione di tale identità personale, impone l'affermazione del diritto del figlio ad essere identificato, sin dalla nascita, attraverso l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori. Viceversa, la previsione dell'inderogabile prevalenza del cognome paterno sacrifica il diritto all'identità del minore, negandogli la possibilità di essere identificato, sin dalla nascita, anche con il cognome materno". Così la sentenza n. 286.

2. Famiglia e filiazione

2.1. Il principio di uguaglianza morale e giuridica dei coniugi

“...va rilevato che il criterio della prevalenza del cognome paterno, e la conseguente disparità di trattamento dei coniugi, non trovano alcuna giustificazione né nell'art. 3 Cost., né nella finalità di salvaguardia dell'unità familiare, di cui all'art. 29, secondo comma, Cost. Come già osservato da questa Corte sin da epoca risalente, «è proprio l'eguaglianza che garantisce quella unità e, viceversa, è la diseguaglianza a metterla in pericolo», poiché l'unità «si rafforza nella misura in cui i reciproci rapporti fra i coniugi sono governati dalla solidarietà e dalla parità» (sentenza n. 133 del 1970). La perdurante violazione del principio di uguaglianza “morale e giuridica” dei coniugi, realizzata attraverso la mortificazione del diritto della madre a che il figlio acquisti anche il suo cognome, contraddice, ora come allora, quella finalità di garanzia dell'unità familiare, individuata quale ratio giustificatrice, in generale, di eventuali deroghe alla parità dei coniugi, ed in particolare, della norma sulla prevalenza del cognome paterno. Tale diversità di trattamento dei coniugi nell'attribuzione del cognome ai figli, in quanto espressione di una superata concezione patriarcale della famiglia e dei rapporti fra coniugi, non è compatibile né con il principio di uguaglianza, né con il principio della loro pari dignità morale e giuridica”. Così la sentenza n. 286.

2.2. L'acquisizione del cognome materno - Revirement e auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 286 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione degli artt. 2, 3 e 29, Cost. - della norma desumibile dagli artt. 237, 262 e 299 del codice civile, dall'art. 72, primo comma, del regio decreto n. 1238 del 1939, e dagli artt. 33 e 34 del d.P.R. 396 del 2000, nella parte in cui detta norma “non consente ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno”. Preliminarmente, la Corte afferma che l'esistenza della norma censurata, in base alla quale il cognome del padre si estende *ipso iure* al figlio, e la sua perdurante immanenza nel sistema, desumibili dalle disposizioni che implicitamente la presuppongono, è stata già riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale, nelle precedenti occasioni in cui ne è stata denunciata l'illegittimità (sentenze n. 61 del 2006 e n. 176 del 1988; ordinanze n. 145 del 2007 e n. 586 del 1988). Precisa, altresì, che nel caso in esame, la norma sull'automatica attribuzione del cognome paterno è oggetto di censura per la sola parte in cui non consente ai genitori - i quali ne facciano concorde richiesta al momento della nascita - di attribuire al figlio anche il cognome materno. Così ricostruito l'oggetto della questione, la Corte ricorda di aver già esaminato in precedenti occasioni la disciplina della prevalenza del cognome paterno, al momento della sua attribuzione al figlio, dichiarando inammissibili le relative questioni, in quanto riservate alla discrezionalità del legislatore, nell'ambito di una rinnovata disciplina. Le pronunce di inammissibilità, tuttavia, già erano accompagnate da auspici rivolti al legislatore: nell'ordinanza n. 176 del 1988, venne espressamente riconosciuto che «sarebbe possibile, e probabilmente consentaneo all'evoluzione della coscienza sociale, sostituire la regola vigente in ordine alla determinazione del nome distintivo dei membri della famiglia costituita dal matrimonio con un criterio diverso, più rispettoso dell'autonomia dei coniugi, il quale concili i due principi sanciti dall'art. 29 Cost., anziché avvalersi dell'autorizzazione a limitare l'uno in funzione dell'altro» (v. anche ordinanza n. 586 del 1988). Diciotto anni dopo, con ancora maggiore fermezza, nella sentenza n. 61 del 2006, in considerazione dell'immutato quadro normativo, la Corte espressamente rilevò l'incompatibilità della norma con i valori costituzionali della uguaglianza

morale e giuridica dei coniugi. Tale sistema di attribuzione del cognome, infatti, vi era definito come il «retaggio di una concezione patriarcale della famiglia, la quale affonda le proprie radici nel diritto di famiglia romanistico, e di una tramontata potestà maritale, non più coerente con i principi dell'ordinamento e con il valore costituzionale dell'uguaglianza tra uomo e donna». Oggi, nuovamente investita della questione, la Corte - rilevato che "a distanza di molti anni da queste pronunce, un criterio diverso, più rispettoso dell'autonomia dei coniugi, non è ancora stato introdotto" - decide di intervenire in quanto la "preclusione pregiudic[a] il diritto all'identità personale del minore e, al contempo, costituisc[e] un'irragionevole disparità di trattamento tra i coniugi, che non trova alcuna giustificazione nella finalità di salvaguardia dell'unità familiare". Viene affermato: "La piena ed effettiva realizzazione del diritto all'identità personale, che nel nome trova il suo primo ed immediato riscontro, unitamente al riconoscimento del paritario rilievo di entrambe le figure genitoriali nel processo di costruzione di tale identità personale, impone l'affermazione del diritto del figlio ad essere identificato, sin dalla nascita, attraverso l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori. Viceversa, la previsione dell'inderogabile prevalenza del cognome paterno sacrifica il diritto all'identità del minore, negandogli la possibilità di essere identificato, sin dalla nascita, anche con il cognome materno"; e per altro aspetto: "la diversità di trattamento dei coniugi nell'attribuzione del cognome ai figli, in quanto espressione di una superata concezione patriarcale della famiglia e dei rapporti fra coniugi, non è compatibile né con il principio di uguaglianza, né con il principio della loro pari dignità morale e giuridica". In via consequenziale, la Corte estende la dichiarazione di illegittimità costituzionale alla fattispecie del riconoscimento del figlio naturale effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori (art. 262, primo comma, cod. civ.), e alla fattispecie dell'adozione compiuta da entrambi i coniugi (art. 299, terzo comma, cod. civ.). Da ultimo, la Corte - rilevato che, in assenza dell'accordo dei genitori, residua la generale previsione dell'attribuzione del cognome paterno - invoca "un indifferibile intervento legislativo, destinato a disciplinare organicamente la materia, secondo criteri finalmente consoni al principio di parità".

2.3. La PMA fra il diritto della scienza e il diritto dell'embrione (riserva alla discrezionalità politica del legislatore)

La sentenza n. 84 ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2 e 3, della legge n. 40 del 2004, prospettata in via incidentale in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 13, 31, 32 e 33, primo comma, Cost. La norma censurata, in tema di PMA, aveva specificamente ad oggetto il divieto assoluto di qualsiasi ricerca clinica o sperimentale sull'embrione non finalizzata alla tutela dello stesso. Il rimettente reputava che un tale divieto assoluto di ricerca sperimentale sugli embrioni soprannumerari (ancorché) non impiantabili, si risolvesse «nella completa negazione delle esigenze individuali e collettive sottese all'attività di ricerca scientifica, proprio in quei settori quali la terapia genica e l'impiego delle cellule staminali embrionali, che la comunità medico-scientifica ritiene fra i più promettenti per la cura di numerose e gravi patologie, nonché, in modo del tutto irrazionale, nella negazione di qualunque bilanciamento tra dette esigenze, espressione di valori costituzionalmente tutelati, e lo statuto dell'embrione, in assenza di qualunque bilanciamento che contemperì la previsione con le ragioni di inutile salvaguardia di quest'ultimo, in quanto affetto da patologie». La Corte - dopo aver ricordato le sue precedenti pronunce aventi ad oggetto la legge n. 40 descrivendone i principi, le pronunce della Corte EDU in materia, la vicenda referendaria, e dopo aver passato in rassegna il ricco e complesso quadro dottrinario e scientifico prodottosi sul tema - dichiara la questione inammissibile in quanto essa prospetta una pronuncia additiva in una materia riservata alla discrezionalità politica del legislatore, così argomentando: "A fronte, dunque, di quella che qualcuno ha definito "una scelta tragica", tra il rispetto del principio della vita (che si racchiude nell'embrione ove pur affetto da patologia) e le esigenze della ricerca scientifica - una scelta, come si è detto, così ampiamente divisiva sul piano etico e scientifico, e che non trova soluzioni significativamente uniformi neppure nella legislazione europea - la linea di composizione tra gli opposti interessi, che si rinviene nelle disposizioni censurate, attiene all'area degli interventi, con cui il legislatore, quale interprete della volontà della collettività, è chiamato a tradurre, sul piano normativo, il bilanciamento tra valori fondamentali in conflitto, tenendo conto degli orientamenti e delle istanze che apprezzati come maggiormente radicati, nel momento dato, nella coscienza sociale. Ciò che, del resto, è avvenuto in tutti quegli Stati europei che, come ricordato dalla Corte di Strasburgo, «hanno

adottato un approccio permissivo» nei confronti della ricerca sulle cellule embrionali, nei quali ad una siffatta opzione si è addivenuti sempre e soltanto per via legislativa. È quella, dunque, recata dalla normativa impugnata una scelta di così elevata discrezionalità, per i profili assiologici che la connotano, da sottrarsi, per ciò stesso, al sindacato di questa Corte. Per di più, una diversa ponderazione dei valori in conflitto, nella direzione, auspicata dal rimettente, di una maggiore apertura alle esigenze della collettività correlate alle prospettive della ricerca scientifica, non potrebbe comunque introdursi nel tessuto normativo per via di un intervento additivo da parte di questa Corte (come quello che si richiede dal Tribunale a quo), stante il carattere non “a rima obbligata” di un tale intervento. Il differente bilanciamento dei valori in conflitto, che attraverso l’incidente di costituzionalità si vorrebbe sovrapporre a quello presidiato dalla normativa scrutinata, non potrebbe, infatti, non attraversare (e misurarsi con) una serie di molteplici opzioni intermedie, che resterebbero, anch’esse, inevitabilmente riservate al legislatore. Unicamente al legislatore, infatti, compete la valutazione di opportunità (sulla base anche delle “evidenze scientifiche” e del loro raggiunto grado di condivisione a livello sovranazionale) in ordine, tra l’altro, alla utilizzazione, a fini di ricerca, dei soli embrioni affetti da malattia – e da quali malattie – ovvero anche di quelli scientificamente “non biopsabili”; alla selezione degli obiettivi e delle specifiche finalità della ricerca suscettibili di giustificare il “sacrificio” dell’embrione; alla eventualità, ed alla determinazione della durata, di un previo periodo di crioconservazione; alla opportunità o meno (dopo tali periodi) di un successivo interpellato della coppia, o della donna, che ne verifichi la confermata volontà di abbandono dell’embrione e di sua destinazione alla sperimentazione; alle cautele più idonee ad evitare la “commercializzazione” degli embrioni residui”.

2.4. La PMA fra il diritto della scienza e il diritto dell’embrione (quadro giurisprudenziale e dottrinario)

In considerazione dell’ampiezza e ricchezza della motivazione, si riportano di seguito i passaggi argomentativi della decisione n. 84: “La questione, così sollevata, rimanda al conflitto, gravido di implicazioni etiche oltreché giuridiche, tra il diritto della scienza (e i vantaggi della ricerca ad esso collegati) e il diritto dell’embrione, per il profilo della tutela (debole o forte) ad esso dovuta in ragione e in misura del (più o meno ampio) grado di soggettività e di dignità antropologica che gli venga riconosciuto. Un conflitto, in ordine alla cui soluzione i giuristi, gli scienziati e la stessa società civile sono profondamente divisi. Ed anche le legislazioni, i comitati etici e le commissioni speciali dei molti Paesi che hanno affrontato il problema, approfondendone le implicazioni, sono ben lungi dell’essere pervenuti a risultati su cui converga un generale consenso. Nel nostro ordinamento, la possibilità di creare embrioni non portati a nascita – embrioni comunemente definiti soprannumerari o residuali – è venuta ad emersione, sul piano giuridico, con la sentenza di questa Corte n. 151 del 2009, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 14, comma 2, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui vietava la produzione di embrioni in numero superiore a tre e ne imponeva, comunque, la destinazione ad un unico e contemporaneo impianto. Ed ha, in conseguenza di ciò, derogato al divieto di crioconservazione sancito, in via generale, nel precedente comma 1 della stessa disposizione, in ragione della necessità del ricorso alla tecnica di congelamento, nei centri di PMA, con riguardo, appunto, agli embrioni prodotti ma non impiantati. Il numero degli embrioni residuali privi di trasferimento, in particolare perché malati, risulta poi virtualmente ampliato in conseguenza e per effetto della successiva sentenza n. 96 del 2015. La quale – nel dichiarare l’illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui non consentivano il ricorso alle tecniche di PMA alle coppie fertili, portatrici di malattie genetiche trasmissibili, rispondenti ai medesimi criteri di gravità di cui all’art. 6, comma 1, lettera b), della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull’interruzione volontaria della gravidanza) – ha con ciò reso possibile la diagnosi preimpianto, al fine appunto di evitare il trasferimento, in utero della donna, degli embrioni affetti da siffatte patologie genetiche. Per i quali anche risulta, di conseguenza, derogato il divieto di crioconservazione. Infine, con la sentenza n. 229 del 2015, questa Corte, intervenendo in ambito penale – oltre a dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 13, commi 3, lettera b), e 4, della legge n. 40 del 2004 (sul reato di selezione degli embrioni), in (esclusiva) correlazione al contenuto della precedente sentenza n. 96 del 2015 – ha, invece, escluso la fondatezza della questione (contestualmente in quel giudizio sollevata) di legittimità costituzionale

dell'art. 14, commi 1 e 6, della stessa legge, che vieta penalmente sanzionandola, la condotta di soppressione degli embrioni, anche ove affetti da malattia genetica. E ciò, sulla premessa che l'embrione, «quale che ne sia il, più o meno ampio, riconoscibile grado di soggettività correlato alla genesi della vita, non è certamente riducibile a mero materiale biologico»; e sulla base della considerazione per cui «il vulnus alla tutela della dignità dell'embrione (ancorché) malato, quale deriverebbe dalla sua soppressione tamquam res, non trova [...] giustificazione, in termini di contrappeso, nella tutela di altro interesse antagonista». Conclusivamente emerge dalla ricordata giurisprudenza che: la dignità dell'embrione, quale entità che ha in sé il principio della vita (ancorché in uno stadio di sviluppo non predefinito dal legislatore e tuttora non univocamente individuato dalla scienza), costituisce, comunque, un valore di rilievo costituzionale «riconducibile al precetto generale dell'art. 2 Cost.» (sentenza n. 229 del 2015); la tutela dell'embrione non è suscettibile di affievolimento (ove e) per il solo fatto che si tratti di embrioni affetti da malformazione genetica, e nella stessa è stata individuata la ratio della norma penale (art. 14, commi 1 e 6, della legge n. 40 del 2004) incriminatrice della condotta di soppressione anche di embrioni ammalati non impiantabili (sentenza n. 229 del 2015); come ogni altro valore costituzionale, anche la tutela dell'embrione è stata ritenuta soggetta a bilanciamento, specie al fine della «tutela delle esigenze della procreazione» ed a quella della salute della donna (sentenze n. 151 del 2009 e n. 96 del 2015). Correttamente premette, dunque, il rimettente come sia “nuova” a questa Corte (e neppure implicitamente coinvolta dalle precedenti sue pronunzie) la questione, che ora egli solleva, «inerente il bilanciamento costituzionalmente ragionevole tra tutela dell'embrione e interesse alla ricerca scientifica finalizzata alla tutela della salute (individuale e collettiva)». Il divieto di sperimentazione sugli embrioni, contenuto nell'art. 13 della legge n. 40 del 2004, era stato – come è noto – parallelamente, per altro, censurato innanzi alla Corte di Strasburgo, per contrasto con gli artt. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (CEDU), e 1 del Protocollo addizionale. La correlativa causa (Parrillo contro Italia) è stata, nel frattempo, decisa dalla Grande Chambre con sentenza del 27 agosto 2015. La Corte europea ha dichiarato, con detta sentenza, non ricevibile il ricorso della parte per il profilo della denunciata violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale (che tutela il diritto della persona al rispetto dei suoi beni). E ciò ha fatto, lasciando deliberatamente in disparte la «delicata e controversa questione del momento in cui inizia la vita umana», ritenendo, viceversa, decisiva ed assorbente la considerazione che gli embrioni non possono essere ricondotti al rango di “beni” («*human embryos can not be reduced to “possessions” within the meaning of that provision*»). Ha escluso poi (con un unico voto dissenziente) la prospettata violazione dell'art. 8 della CEDU, sul rilievo che il diritto, invocato dalla ricorrente, di donare gli embrioni (da lei prodotti) alla ricerca scientifica non trova copertura in quella disposizione, in quanto non riguarda un aspetto particolarmente importante dell'esistenza e della identità della ricorrente medesima («*it does not concern a particularly important aspect of the applicant's existence and identity*»). Nella stessa sentenza, la Corte di Strasburgo, ha, comunque osservato, in premessa, che la questione della donazione degli embrioni non destinati a impianto solleva chiaramente delicate questioni morali ed etiche e che i documenti di diritto comparato di cui dispone dimostrano che, contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, non esiste un vasto consenso europeo in materia (paragrafo 176). Infatti, mentre diciassette, dei quaranta Stati membri dei quali la Corte possiede informazione hanno adottato un approccio permissivo in questo campo (paragrafo 177), altri Paesi hanno leggi che vietano espressamente qualunque ricerca sulle cellule embrionali, ed altri ancora consentono la ricerca in discussione a condizioni rigorose (paragrafo 178). L'Italia non è, pertanto, l'unico Stato membro del Consiglio d'Europa che vieta la donazione di embrioni umani alla ricerca scientifica (paragrafo 179). Ed è per tali motivi che la Corte ritiene che il Governo non abbia ecceduto l'ampio margine di discrezionalità di cui godeva nel caso di specie (paragrafo 197). Senza, dunque, entrare in collisione con i parametri europei (non direttamente, per altro, in questo giudizio evocati) il legislatore italiano del 2004 ha correlato la tutela dell'embrione alla ricerca scientifica, disponendo (così testualmente sub comma 2 del denunciato art. 13 della legge n. 40) che «La ricerca clinica e sperimentale su ciascun embrione umano è consentita a condizione che si perseguano finalità esclusivamente terapeutiche e diagnostiche ad essa collegate volte alla tutela della salute e allo sviluppo dell'embrione stesso, e qualora non siano disponibili metodologie alternative». Ancorché il referendum popolare abrogativo di detta norma, dichiarato ammissibile con sentenza di questa Corte n. 46 del 2005, non abbia poi avuto esito positivo per la mancata partecipazione, alla relativa votazione, della maggioranza degli aventi diritto, è proseguito, in termini di

sempre più accentuata divaricazione, il dibattito – in ambito scientifico e giuridico, oltretutto nel più ampio contesto della società civile – sulla stessa ragionevolezza o meno della correlazione, come sopra operata, dalla normativa ora oggetto di scrutinio in relazione ai plurimi precetti costituzionali di cui è ricognizione nell’ordinanza di rimessione. Nella prospettiva critica alla quale aderisce il Tribunale a quo – e che detto giudice risolve, appunto nel sospetto di illegittimità costituzionale (dei primi tre commi) del citato art. 13 della legge n. 40 del 2004 – si è, tra l’altro, sostenuto in varie sedi, dottrinarie e scientifiche: che, a fronte dell’inevitabile estinzione cui vanno incontro gli embrioni non impiantabili (esistenze “*in nuce*” destinate all’ibernazione indefinita, prive di una reale possibilità di venire al mondo), il bilanciamento dovrebbe più ragionevolmente operarsi a favore della destinazione di tali embrioni agli scopi di una ricerca scientifica suscettibile di salvare la vita di milioni di esseri umani; che una tale destinazione manifesti, nella situazione sopra descritta, un rispetto per la vita umana ben superiore al mero “lasciar perire”, dando un senso socialmente utile alla futura e inevitabile distruzione dell’embrione; che l’auspicata cedevolezza dei diritti dell’embrione rispetto alle esigenze della scienza inquadrerebbe la vicenda degli embrioni soprannumerari, non destinati all’impianto, in una prospettiva umanitaria e solidaristica, riconducibile all’area di operatività del precetto dell’art. 2 Cost.; che, del resto, anche alle persone viventi non sarebbe precluso di sottoporsi a sperimentazione. Sul fronte opposto si è, viceversa, tra l’altro sottolineato: che l’utilizzo e la manipolazione dell’embrione umano, come oggetto di ricerca, implicherebbe la sua distruzione in evidente contrasto con l’idea che esso possa essere considerato come un soggetto che ha fin dall’inizio la dignità di persona; che, già solo in ossequio ad un “principio di precauzione”, a fronte della possibilità che l’embrione sia ben più che mero materiale biologico, lo scienziato dovrebbe decidere non già di “non fare”, ma di “fare altro”; che esisterebbero infatti, percorsi alternativi, come quelli, ad esempio, che orientano la ricerca in direzione di una tecnica di regressione delle cellule somatiche adulte fino ad uno stadio prossimo a quello embrionale, o comunque dell’utilizzo di cellule staminali umane; che sarebbe, comunque, giuridicamente inaccettabile la pretesa dei genitori di considerarsi “proprietari” degli embrioni che abbiano generato come se questi fossero mero materiale biologico e non loro figli, e che si dona (a fini di ricerca scientifica) “qualcosa”, ma non si dona “qualcuno”, sia pure allo stato embrionale; che, inoltre, la sperimentazione si basa necessariamente sul consenso informato del paziente e, quindi, quella sull’embrione sarebbe illecita, dato che questi, qualora sia considerato persona, non può prendere una decisione su ciò che lo concerne, tanto meno quando questa implichi la sua estinzione; che, comunque, seppur la crioconservazione non è misura sufficiente a preservare gli embrioni dalla loro naturale estinzione, il rispetto dovuto alla vita (ancorché solo “*in nuce*”) non dovrebbe consentire di equiparare l’“uccidere” al “lasciar morire”.

2.5. Le falsificazioni poste in essere nella formazione di un atto di nascita

La sentenza n. **236** ha chiarito che le fattispecie di alterazione dello stato civile del neonato punite dall’art. 567 cod. pen., per quanto non identiche, “non possono considerarsi del tutto disomogenee” poiché proteggono lo stesso bene giuridico. La repressione dell’alterazione mediante falso tutela “la veridicità dello stato di filiazione, ovvero (...) l’interesse del minore a vedersi riconosciuto un rapporto familiare corrispondente alla propria effettiva ascendenza”. L’incriminazione dell’alterazione mediante sostituzione protegge il “diritto fondamentale del minore alla corretta rappresentazione della sua ascendenza, quale presupposto della sua complessiva condizione di vita”. Ancorché autonomi, i due reati “descrivono un medesimo evento delittuoso” mentre “a variare sono le modalità esecutive, perché in un caso l’alterazione si produce mediante la sostituzione di un neonato, nell’altro mediante false certificazioni, false attestazioni o altre falsità nell’atto di nascita del neonato”. Sulla scorta di tali rilievi, i Giudici hanno dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., il citato art. 567, secondo comma, nella parte in cui prevedeva, per il delitto di alterazione dello stato civile del neonato mediante falso, la pena edittale della reclusione da un minimo di cinque anni a un massimo di quindici, anziché la pena edittale (comminata per la fattispecie di alterazione mediante sostituzione di neonato di cui al primo comma) della reclusione da un minimo di tre a un massimo di dieci anni. Poiché le differenti modalità esecutive non esprimono, di per sé, connotazioni di disvalore tali da legittimare un divergente trattamento sanzionatorio, la cornice edittale marcatamente più severa del secondo comma é apparsa manifestamente irragionevole e si è resa necessaria la *reductio ad legitimitatem* della norma impugnata attraverso la parificazione del regime

sanzionatorio delle due fattispecie.

2.6. Il matrimonio tardivo tra coniugi con differenza di età maggiore di venti anni (decurtazione della pensione di reversibilità)

La tardività del matrimonio contratto da soggetto ultrasettantenne con un coniuge più giovane di almeno venti anni non può giustificare di per sé la decurtazione della pensione di reversibilità. E' quanto ha sostenuto la sentenza n. **174** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 36 e 38 Cost., dell'art. 18, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011 che, con effetto sulle pensioni decorrenti dal 1° gennaio 2012 e laddove non vi fossero figli minori, studenti ovvero inabili, riduceva l'aliquota percentuale della pensione a favore dei superstiti di assicurato e pensionato del 10 per cento in ragione di ogni anno di matrimonio con il dante causa mancante rispetto al numero di 10, nei casi in cui il matrimonio fosse stato contratto ad età del dante causa superiore a settanta anni e la differenza di età tra i coniugi fosse stata superiore a venti anni. La *ratio* della misura risiedeva nella presunzione che simili matrimoni traggano origine dall'intento di frodare le ragioni dell'erario. L'ampia valenza della presunzione assoluta di frode alla legge ha palesato "l'intrinseca irragionevolezza della disposizione", basata su un presupposto, quello della "genesì immancabilmente fraudolenta del matrimonio tardivo", "fortemente dissonante rispetto all'evoluzione del costume sociale" ed al "non trascurabile cambiamento di abitudini e propensioni collegate a scelte personali". "Nell'attribuire rilievo all'età del coniuge titolare di trattamento pensionistico diretto al momento del matrimonio e alla differenza di età tra i coniugi", ovvero a "restrizioni a mero fondamento naturalistico" estranee all'essenza e ai fini del vincolo coniugale, la disposizione introduceva "una regolamentazione irragionevole, incoerente con il fondamento solidaristico della pensione di reversibilità", pregiudizievole per il solo coniuge superstite più giovane ed insensibile all'ormai riscontrato allungamento dell'aspettativa di vita. *Per una più ampia trattazione si rinvia ai capitoli relativi al principio di ragionevolezza e ai rapporti economici.*

2.7. Il diritto del figlio minore a mantenere un rapporto significativo con l'ex compagna della madre biologica

La sentenza n. **225** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 della CEDU, dell'art. 337-ter, del codice civile. Tale disposizione, che prevede il diritto del figlio minore di conservare rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale, dopo la separazione dei genitori, previa valutazione da parte del giudice dell'interesse del minore, dovrebbe – secondo il rimettente – prevedere anche il diritto del figlio minore a mantenere un tale rapporto con l'ex compagna della madre biologica. La Corte, invece, reputa che non sussista il vuoto di tutela dell'interesse del minore presupposto dal giudice rimettente e che dunque non sia necessario adottare la chiesta pronuncia additiva, in quanto l'interruzione ingiustificata, da parte di uno o di entrambi i genitori, in contrasto con l'interesse del minore, di un rapporto significativo, da quest'ultimo instaurato e intrattenuto con soggetti che non siano parenti, è riconducibile alla ipotesi di condotta del genitore "comunque pregiudizievole al figlio", in relazione alla quale l'art. 333 dello stesso codice già consente al giudice di adottare "i provvedimenti convenienti" nel caso concreto. E ciò su ricorso del pubblico ministero (a tanto legittimato dall'art. 336 cod. civ.), anche su sollecitazione dell'adulto (non parente) coinvolto nel rapporto in questione.

3. Il diritto alla salute

3.1. La salute dei cittadini e la riduzione delle prestazioni del SSN acquistate da soggetti privati accreditati

La sentenza n. **203** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale prospettata sull'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, con riferimento, fra gli altri, all'art. 32 Cost. La

disposizione prevede, in funzione del contenimento dei costi della spesa sanitaria, la riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi d'acquisto in misura percentuale fissa, tale da ridurre la spesa complessiva annua, dei contratti e accordi vigenti nell'esercizio 2012 per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera. La Corte esclude la violazione del diritto alla salute garantito dall'art. 32 Cost. Ricorda, innanzitutto, la propria giurisprudenza secondo cui «la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone», con la precisazione che «le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana» (sentenza n. 309 del 1999; nello stesso senso, sentenze n. 267 del 1998, n. 416 del 1995, n. 304 e n. 218 del 1994, n. 247 del 1992 e n. 455 del 1990). In questi termini, «nell'ambito della tutela costituzionale accordata al “diritto alla salute” dall'art. 32 della Costituzione, il diritto a trattamenti sanitari “è garantito a ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento” (v. sent. n. 455 del 1990; v. anche sentt. nn. 218 del 1994, 247 del 1992, 40 del 1991, 1011 del 1988, 212 del 1983, 175 del 1982)» (sentenza n. 304 del 1994; nello stesso senso, sentenza n. 200 del 2005). Nel caso di specie, osserva che le riduzioni della spesa complessiva sono relativamente esigue e che l'affermazione della possibilità che, a causa delle misure in esame, la funzionalità del SSN sia compromessa con conseguente pregiudizio del diritto alla salute dei cittadini si risolve «in un'argomentazione meramente ipotetica che, appunto perché tale, è inidonea a dare consistenza alla censura» (sentenza n. 94 del 2009).

4. La disabilità (v. anche la voce *L'assistenza*)

4.1. Il ruolo privilegiato della famiglia nell'attuazione di interessi generali legati all'assistenza e al benessere della persona disabile

La sentenza n. 2 conferma come “...sia proprio la famiglia la sede privilegiata del più partecipe soddisfacimento delle esigenze connesse ai disagi del relativo componente, così da mantenere *intra moenia* il relativo rapporto affettivo e di opportuna e necessaria assistenza, configurando solo come sussidiaria – e comunque secondaria e complementare – la scelta verso soluzioni assistenziali esterne (sentenza n. 203 del 2013)”. *La questione è descritta in questa sezione, sotto la voce L'Assistenza*

4.2. Le barriere architettoniche

“In conclusione, limitandosi a prescrivere un obbligo di non peggioramento delle «caratteristiche originarie di accessibilità» per la realizzazione di opere edilizie sugli edifici esistenti, la norma regionale impugnata invade l'ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni rese in favore delle persone portatrici di *handicap*, alterando la delicata graduazione di interessi rimessa, nel sistema di tutela delle persone disabili, al legislatore statale”. Così la sentenza n. 272, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, nella parte in cui prevedeva che «[i]n caso di opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro, risanamento, ristrutturazione edilizia anche parziale di edifici non già adeguati alle norme sul superamento delle barriere architettoniche che siano sedi di attività aperte al pubblico, le medesime opere non devono determinare un peggioramento delle caratteristiche originarie di accessibilità delle unità immobiliari interessate dalle stesse», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in riferimento all'art. 82 del Testo unico dell'edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001), il quale impone di adeguare alle norme sulla eliminazione delle barriere architettoniche gli edifici pubblici e privati aperti al pubblico in cui sia limitata l'accessibilità e la visibilità.

4.3. Il diritto all'istruzione (con riferimento al servizio di trasporto)

“Il diritto all'istruzione del disabile è consacrato nell'art. 38 Cost., e spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale. (...) La natura fondamentale del diritto, che è tutelato anche a livello internazionale dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, (...) impone alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati (sentenza n. 80 del 2010), tra le quali rientra il servizio di trasporto scolastico e di assistenza poiché, per lo studente disabile, esso costituisce una componente essenziale ad assicurare l'effettività del medesimo diritto. (...) in attuazione dell'art. 38, terzo comma, Cost., il diritto all'istruzione dei disabili e l'integrazione scolastica degli stessi sono previsti, in particolare, dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (...) la quale attribuisce al disabile il diritto soggettivo all'educazione ed all'istruzione a partire dalla scuola materna fino all'università; (...) la partecipazione del disabile al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisce (...) un rilevante fattore di socializzazione e può contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato (sentenza n. 215 del 1987)”. Infine, “sebbene il legislatore goda di discrezionalità nell'individuazione delle misure per la tutela dei diritti delle persone disabili, detto potere discrezionale trova un limite invalicabile nella necessità di coerenza intrinseca” della legge con la quale viene specificato il “nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati”. Così la sentenza n. 275 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale, per violazione dell'art. 38, commi terzo e quarto, Cost., dell'art. 6, comma 2-bis, della legge abruzzese n. 78 del 1978, nella parte in cui prevedeva, per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti portatori di *handicap* o di situazioni di svantaggio, che la Giunta regionale garantisse un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province solo “nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa”. Il legislatore regionale, pur avendo assunto l'onere di concorrere alla suddetta spesa, ha poi dettato una previsione che lasciava incerta nell'*an* e nel *quantum* la misura della contribuzione, rendendo quest'ultima aleatoria e incidendo negativamente sulla possibilità di programmare il servizio e di garantirne l'effettività in base alle esigenze presenti sul territorio. Ha osservato la Corte che tale effettività impone “certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto, nel quadro dei compositi rapporti amministrativi e finanziari degli enti territoriali coinvolti”; e che l'esigenza di sostenibilità finanziaria, non verificabile all'interno di “risorse promiscuamente stanziare attraverso complessivi riferimenti numerici”, può condizionare “spese correnti di natura facoltativa” ma non anche diritti “incomprimibili” e “meritevoli di particolare tutela”. Inoltre, in modo intrinsecamente incoerente, il livello delle prestazioni dovute, da un lato, appariva salvaguardato dalla legge regionale nel suo complesso ed in particolare nella parte che prevedeva una pianificazione del fabbisogno degli interventi nonché un preciso rendiconto degli oneri sostenuti, e, dall'altro, risultava vanificato dalla prescrizione contraddittoria che subordinava il finanziamento regionale alle politiche ed alle gestioni ordinarie del bilancio dell'ente. Condizionando il finanziamento del 50% delle spese già quantificate dalle Province, in conformità alla disciplina regionale di pianificazione, a generiche ed indefinite previsioni di bilancio, il legislatore abruzzese ha realizzato una situazione di aleatorietà ed incertezza, dipendente da scelte finanziarie che la Regione può svolgere con semplici operazioni numeriche, senza alcun onere di motivazione in ordine alla scala di valori che con le risorse del bilancio si intende sorreggere.

5. L'assistenza

5.1. La compartecipazione economica del disabile commisurata alla condizione economico-patrimoniale del nucleo familiare

La sentenza n. 2 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Provincia di Trento n. 13 del 2007, impugnato, in riferimento agli artt. 38, primo comma, Cost. e 4 dello statuto trentino, in relazione alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006, nella parte in cui prevede che i soggetti che fruiscono di prestazioni assistenziali consistenti nella erogazione di un servizio siano chiamati a compartecipare alla spesa con riguardo alla condizione economico-patrimoniale del nucleo familiare di appartenenza, e non al reddito esclusivo dello stesso interessato. La Corte ha ritenuto l'assunto incongruo e privo di rispondenza con i parametri evocati, ed anzi in antitesi con l'opposta tendenza a far sì che sia proprio la famiglia la sede privilegiata del più partecipe soddisfacimento delle esigenze connesse ai disagi del relativo componente, così da mantenere *intra moenia* il relativo rapporto affettivo e di opportuna e necessaria assistenza, configurandosi solo come sussidiaria - e comunque secondaria e complementare - la scelta verso soluzioni assistenziali esterne. Quanto agli obblighi internazionali, il principio del necessario rispetto, da parte dei legislatori interni, dei vincoli derivanti dall'adesione ad una Convenzione internazionale si configura alla stregua di un obbligo di risultato, essendo gli Stati aderenti liberi di individuare in concreto i mezzi e i modi necessari per farvi fronte. La Convenzione non vincola, pertanto, ad adottare scelte normative dirette ad allontanare o, perfino, sradicare la persona disabile dal sistema delle relazioni familiari o a disconoscerne il diritto all'appartenenza al medesimo; e neppure, di riflesso, sollecita, sul piano normativo, l'esclusione dei familiari, o il loro disimpegno, da qualsiasi programma di assistenza che, sulla base delle diverse condizioni economiche, consenta di articolare differenziati livelli di compartecipazione ai programmi medesimi. Con riguardo, inoltre, alla violazione dell'art. 38, primo comma, Cost., l'ordinanza di rimessione, oltre che apparire fortemente carente in punto di motivazione, finisce per rivelarsi incoerente rispetto all'oggetto stesso della censura che propone l'assunto, del tutto apodittico, secondo cui la persona inabile «assume rilievo di per se stessa, senza alcun riferimento al suo nucleo familiare». Spiega la Corte: «È, infatti, del tutto evidente che la garanzia costituzionale del «diritto al mantenimento e all'assistenza sociale» presuppone che la persona disabile sia «sprovvista dei mezzi necessari per vivere» e che l'accertamento di questa condizione di effettiva indigenza possa richiedere anche una valutazione delle condizioni economiche dei soggetti tenuti all'obbligo alimentare. Ove così non fosse, verrebbero, d'altra parte, a poter irragionevolmente godere dello stesso trattamento di assistenza e di mantenimento, con conseguente identico carico finanziario e sociale, tanto le persone con disabilità individualmente e «familiarmente» non abbienti, quanto quelle prive di reddito ma concretamente assistite o anche potenzialmente assistibili da familiari con consistenti possibilità economico-patrimoniali».

5.2. Il radicamento nel territorio

L'ordinanza n. 180 ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, in riferimento agli artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale, «nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da almeno dieci anni, del beneficio dell'assegno sociale previsto dall'art. 3, comma 6°, della legge n. 335/1995 e successive integrazioni». La Corte, adottando una decisione in rito, censura il giudice rimettente per la mancata valutazione della disciplina dettata dall'art. 20, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008, il quale stabilisce che «[a] decorrere dal 1° gennaio 2009, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale». La Corte ricorda di aver già chiarito (ordinanza n. 197 del 2013) che in una materia del tutto singolare come quella dell'assegno sociale, il nuovo e più ampio limite temporale richiesto ai fini della concessione del beneficio risulta riferito non solo ai cittadini extracomunitari ma anche a quelli dei Paesi UE e financo – stando allo

stretto tenore letterale della norma – agli stessi cittadini italiani. La previsione di un limite di stabile permanenza (per dieci anni) sul territorio nazionale come requisito per ottenere il riconoscimento del predetto beneficio appare adottata, piuttosto che sulla base di una scelta di tipo meramente “restrittivo”, sul presupposto, per tutti “gli aventi diritto”, di un livello di radicamento più intenso e continuo rispetto alla mera presenza legale nel territorio dello Stato.

5.3. Il permesso mensile retribuito per l’assistenza alla persona con handicap in situazione di gravità (estensione al convivente *more uxorio*)

La sentenza n. 213 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale *in parte qua* – per violazione degli artt. 2, 3 e 32, Cost. - dell’art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992, come modificato dall’art. 24, comma 1, lettera a), della legge n. 183 del 2010, nella parte in cui non include il convivente tra i soggetti 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. La Corte, prioritariamente, ricorda i principi espressi in precedenti pronunce: a) “l’interesse primario cui è preposta la norma in questione – come già affermato da questa Corte con riferimento al congedo straordinario di cui all’art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001 – è quello di «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» (sentenze n. 19 del 2009 e n. 158 del 2007)”; b) “la salute psico-fisica del disabile quale diritto fondamentale dell’individuo tutelato dall’art. 32 Cost., rientra tra i diritti inviolabili che la Repubblica riconosce e garantisce all’uomo, sia come singolo che nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2 Cost.)”; c) “l’assistenza del disabile e, in particolare, il soddisfacimento dell’esigenza di socializzazione, in tutte le sue modalità esplicative, costituiscono fondamentali fattori di sviluppo della personalità e idonei strumenti di tutela della salute del portatore di *handicap*, intesa nella sua accezione più ampia di salute psico-fisica (sentenze n. 158 del 2007 e n. 350 del 2003)”; d) “il diritto alla salute psico-fisica, ricomprensivo della assistenza e della socializzazione, va dunque garantito e tutelato, al soggetto con *handicap* in situazione di gravità, sia come singolo che in quanto facente parte di una formazione sociale per la quale, 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» (sentenza n. 138 del 2010)”. Alla luce di tali premesse afferma che è irragionevole, perché affetta da contraddittorietà logica, l’esclusione del convivente dalla previsione di una norma che intende tutelare il diritto alla salute psico-fisica del disabile (v. sia pure per profili diversi, la sentenza n. 404 del 1988). E ciò in particolare – ma non solo – 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. Infatti, la Corte ha più volte affermato 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 a norma dell’art. 3 Cost. (sentenze n. 416 e n. 8 del 1996; ordinanza n. 121 del 2004). In questo caso l’elemento unificante tra le due situazioni è dato proprio dall’esigenza di tutelare il diritto alla salute psico-fisica del disabile grave, nella sua accezione più ampia, collocabile tra i diritti inviolabili dell’uomo *ex art. 2 Cost.* Ove così non fosse, il diritto del portatore di *handicap* di ricevere assistenza nell’ambito della sua comunità di vita, verrebbe ad essere irragionevolmente compresso, non in ragione di una obiettiva carenza di soggetti portatori di un rapporto qualificato sul piano affettivo, ma in funzione di un dato “normativo” rappresentato dal mero rapporto di parentela o di coniugio. Quanto agli artt. 2 e 32, Cost. – a presidio del diritto fondamentale alla salute psico-fisica del disabile grave, sia come singolo che nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità – la violazione si risolve in un inammissibile impedimento all’effettività dell’assistenza e dell’integrazione.

6. Lo straniero

6.1. L'assegno sociale

L'ordinanza n. **180** ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, in riferimento agli artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale, “nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da almeno dieci anni, del beneficio dell'assegno sociale previsto dall'art. 3, comma 6°, della legge n. 335/1995 e successive integrazioni”. La Corte, adottando una decisione in rito, censura il giudice rimettente per la mancata valutazione della disciplina dettata dall'art. 20, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008, il quale stabilisce che «[a] decorrere dal 1° gennaio 2009, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale». La Corte ricorda di aver già chiarito (ordinanza n. 197 del 2013) che in una materia del tutto singolare come quella dell'assegno sociale, il nuovo e più ampio limite temporale richiesto ai fini della concessione del beneficio risulta riferito non solo ai cittadini extracomunitari ma anche a quelli dei Paesi UE e financo – stando allo stretto tenore letterale della norma – agli stessi cittadini italiani. La previsione di un limite di stabile permanenza (per dieci anni) sul territorio nazionale come requisito per ottenere il riconoscimento del predetto beneficio appare adottata, piuttosto che sulla base di una scelta di tipo meramente “restrittivo”, sul presupposto, per tutti “gli aventi diritto”, di un livello di radicamento più intenso e continuo rispetto alla mera presenza legale nel territorio dello Stato.

Sezione III

I rapporti economici

1. Il lavoro

1.1. Il principio della retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto

Nel dichiarare non fondate - per erroneità del presupposto interpretativo - le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli art. 3, 35 e 36 Cost., degli artt. 1, comma 607, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 e 106-*bis* del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (introdotto con l'art. 1, comma 606, lett. b, della stessa legge), aventi ad oggetto la liquidazione, a carico dell'erario, degli onorari spettanti ai difensori, la sentenza n. **13** ha ribadito che «il parametro dell'art. 36 Cost. è sempre male addotto in relazione a compensi per singole prestazioni professionali, che non si prestano “a rientrare in uno schema che involga un necessario e logico confronto tra prestazioni e retribuzione e quindi un qualsiasi giudizio sull'adeguatezza e sufficienza di quest'ultima” (sentenze n. 192 del 2015, n. 41 del 1996 e n. 88 del 1970).».

“Questa Corte si è ripetutamente pronunciata sul punto della necessità di una valutazione complessiva della retribuzione, ai fini del giudizio sulla sufficienza e la proporzionalità della stessa al lavoro prestato. A proposito di questioni analoghe, relative al personale delle carriere della Guardia di finanza, dell'università (professori e ricercatori universitari) e della carriera diplomatica (sentenze, rispettivamente, n. 154 del 2014, n. 310 e n. 304 del 2013), tale orientamento è stato confermato e rappresenta un imprescindibile riferimento nella valutazione del caso in esame. Esso induce a escludere che lo svolgimento, in conseguenza della promozione a viceprefetti, di funzioni superiori, in assenza della corresponsione dell'aumento di stipendio previsto in relazione a tale qualifica, renda di per sé – come mostra invece di ritenere il rimettente – il trattamento economico dei detti funzionari non conforme al principio costituzionale di proporzionalità della retribuzione, atteso che il temporaneo blocco degli effetti economici della promozione, previsto dalla disposizione impugnata, non incide sulla struttura della retribuzione dei viceprefetti considerata nel suo complesso. Nel valutare la conformità del trattamento economico dei viceprefetti promossi nell'arco temporale che va dal 2011 al 2013 all'anzidetto requisito, oltre che a quello della sufficienza, si deve inoltre tenere conto dell'esistenza di due componenti che, aggiungendosi a quella stipendiale di base, sono volte a compensare l'una le funzioni esercitate e l'altra i risultati conseguiti...”. Così la sentenza n. **96** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, censurato, fra gli altri parametri, anche per violazione dell'art. 36 Cost.

1.2. La pignorabilità della retribuzione del lavoratore (fattispecie del reddito esiguo)

L'ordinanza n. **70** ha confermato (attesa la coincidenza dei parametri e dell'oggetto degli atti di rimessione) la sentenza n. 248 del 2015 che aveva dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ., nella parte in cui non prevede una impignorabilità assoluta di quella parte di retribuzione in grado di assicurare al lavoratore i mezzi indispensabili per le sue esigenze di vita, asseritamente lesivo del diritto ad una retribuzione sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa e del principio di eguaglianza con riferimento alle fattispecie del pignoramento della pensione e di esigibilità dei crediti erariali.

L'ordinanza n. **222** ha confermato – con una decisione di manifesta infondatezza - la sentenza n. 248 del 2015, con la quale era stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ., impugnato in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost. La disposizione censurata prevede la pignorabilità di stipendio, salario o altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego nella misura di un quinto, per i tributi dovuti allo Stato, alle province e ai comuni. Il rimettente lamenta la mancata previsione della impignorabilità assoluta dei redditi esigui, per l'asserita violazione del

principio della retribuzione adeguata alle esigenze di vita, nonché l'asserita violazione del principio di eguaglianza con riferimento ai crediti pensionistici secondo il regime indicato dalla sentenza n. 506 del 2002 e ai crediti erariali di cui all'art. 72-ter del d.p.r. n. 602 del 1973. Secondo la previsione codicistica, i crediti derivanti da rapporto di lavoro o di impiego sono di norma pignorabili nella misura del "quinto", mentre, per quel che riguarda gli emolumenti da pensione, la giurisprudenza costituzionale ritiene che, pur mantenendosi il predetto limite, debba essere sottratta al regime generale di pignorabilità la parte necessaria a soddisfare le esigenze minime di vita del pensionato. Lo scopo dell'art. 545 cod. proc. civ. è quello di contemperare la protezione del credito con l'esigenza del lavoratore di avere, attraverso una retribuzione congrua, un'esistenza libera e dignitosa. La facoltà di escutere il debitore non può essere sacrificata totalmente, anche se la privazione di una parte del salario è un sacrificio che può essere molto gravoso per il lavoratore scarsamente retribuito. La scelta del criterio di limitazione della pignorabilità e l'entità di detta limitazione rientrano nel potere costituzionalmente insindacabile del legislatore. La tutela della certezza dei rapporti giuridici, in quanto collegata agli strumenti di protezione del credito personale, non consente di negare in radice la pignorabilità degli emolumenti ma di attenuarla per particolari situazioni la cui individuazione è riservata alla discrezionalità del legislatore. Non può essere, pertanto, esteso ai crediti retributivi quanto affermato, con riguardo alla pignorabilità delle pensioni, nella sentenza n. 506 del 2002, che evidenzia la diversa configurazione della tutela prevista dall'art. 38 rispetto a quella dell'art. 36 Cost.; né può costituire *tertium comparationis* l'art. 72-ter del d.P.R. n. 602 del 1973 nella vigente formulazione, in materia di riscossione di crediti erariali, il quale riguarda l'ancor più eterogenea fattispecie inerente alla riscossione coattiva delle imposte sul reddito.

1.3. I contratti di lavoro a tempo determinato dei docenti e del personale ATA della scuola (in esito alla questione di pregiudizialità comunitaria per l'interpretazione dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP, allegato alla direttiva europea sul lavoro a tempo determinato)

La sentenza n. 187 ha definito la vicenda delle reiterate supplenze annuali del personale docente e amministrativo della scuola, portata all'esame della Corte attraverso la censura dell'art. 4, comma 1, della legge n. 124 del 1999, nella parte in cui consentiva la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento che risultassero effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimanessero prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, nonché del medesimo art. 4, comma 11, nella parte in cui estendeva tale disciplina al personale amministrativo della scuola (ATA). I giudici a quibus avevano denunciato la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE, clausola 5, punto 1., in ragione di una successione potenzialmente illimitata di contratti a tempo determinato, e comunque svincolata dall'indicazione di ragioni obiettive e/o dalla predeterminazione di una durata massima o di un certo numero di rinnovi. La Corte, con l'ordinanza n. 207 del 2013, dispose il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per chiarire la portata del parametro comunitario interposto, rinvio necessario in ragione della mancanza di effetto diretto della disposizione dell'accordo quadro. La Corte di giustizia, con la sentenza 26 novembre 2014 resa nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, Mascolo ed altri, nonché sul rinvio pregiudiziale effettuato dalla Corte costituzionale, ha statuito: «La clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che autorizzi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo delle scuole statali, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di un siffatto rinnovo». La Corte costituzionale - riassunto il giudizio e precisato che questo andava condotto alla stregua del parametro costituzionale come integrato dall'accordo quadro, secondo

l'interpretazione datane dalla Corte di giustizia - ha soffermato la sua attenzione sui paragrafi 84-113 della motivazione, i quali forniscono inequivocabili precisazioni dirette a orientare il giudice nazionale nella sua valutazione della disciplina dei contratti di lavoro a tempo determinato alla luce del diritto europeo, ed ha conseguentemente dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 11, della legge n. 124 del 1999, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla clausola 5, comma 1, dell'accordo quadro citato, "nella parte in cui autorizza, in mancanza di limiti effettivi alla durata massima totale dei rapporti di lavoro successivi, il rinnovo potenzialmente illimitato di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza che ragioni obiettive lo giustifichino". Ciò posto, la Corte ha osservato che la questione di legittimità costituzionale non poteva esaurirsi in quella oggetto del rinvio pregiudiziale, essendo necessarie ulteriori valutazioni in ordine alle ricadute sanzionatorie dell'illecito. Dopo aver precisato che le determinazioni in ordine alla riparazione spettano alle autorità nazionali nell'esercizio della loro discrezionalità, da svolgersi con l'osservanza dei criteri di dissuasività, proporzionalità ed effettività, la Corte ha affermato la sua competenza ad integrare il *dictum* del giudice comunitario con riguardo a tale aspetto. In particolare, ha valutato la normativa nazionale sopravvenuta quale atto avente natura riparatoria dell'illecito, giungendo alla conclusione che essa, offrendo garanzia di serie opportunità di stabilizzazione del rapporto di lavoro dei docenti, nel rispetto del principio del pubblico concorso e dell'imparzialità ed efficienza della pubblica amministrazione, rappresenta una adeguata e sufficiente forma di riparazione in forma specifica per i docenti. Per contro, con riferimento al personale amministrativo (ATA), non sussistendo nella normativa sopravvenuta analoga garanzia, ha affermato che deve darsi corso alla misura ordinaria del risarcimento del danno in forma equivalente. I passaggi relativi sono riportati per esteso in: *La funzione normativa – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale – Il dictum del giudice comunitario reso in sede di questione di pregiudizialità comunitaria e l'integrazione, sulle ricadute sanzionatorie dell'illecito accertato, ad opera della Corte costituzionale.*

1.4. L'esclusione dalle graduatorie ad esaurimento dei docenti che hanno stipulato un contratto a tempo indeterminato

La sentenza n. 192 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4, primo comma, 35 e 51 Cost., dell'art. 1, comma 4-*quinquies*, del d.l. n. 134 del 2009, il quale prevede che, a decorrere dall'anno scolastico 2010-2011, non è consentita la permanenza nelle graduatorie ad esaurimento dei docenti che hanno già stipulato contratto a tempo indeterminato per qualsiasi tipologia di posti di insegnamento o classi di concorso. Diversamente da quanto accadeva nella questione decisa con la sentenza n. 41 del 2011, le situazioni poste a raffronto dal rimettente sono state reputate non omogenee e oggettivamente non comparabili, con conseguente impossibilità di utilizzare la posizione dei docenti non di ruolo che rimangono inseriti nelle graduatorie quale *tertium comparationis* a sostegno dell'asserita disparità di trattamento rispetto ai docenti ai quali si applica la disposizione *de qua*. Il legislatore ha non irragionevolmente perseguito l'obiettivo prioritario di assicurare il tempestivo assorbimento del precariato sia con la censurata cancellazione dalle graduatorie dei docenti immessi in ruolo sia con il riconoscimento della possibilità per i docenti non di ruolo di conservare l'inserimento in graduatorie relative a tutte le classi di concorso per le quali sia stata ottenuta l'abilitazione. La scelta legislativa ha risposto ad una logica di bilanciamento delle esigenze di piena realizzazione della professionalità dei docenti di ruolo con quelle volte a consentire il più ampio accesso possibile ai ruoli dell'amministrazione. L'inserimento nelle graduatorie dei soli docenti non di ruolo è stato così giustificato dalla finalità di tutela del diritto ad un'occupazione stabile, da riconoscersi con priorità in favore di chi ancora ne sia privo. Inoltre, il complessivo quadro normativo non ha rivelato una compressione delle aspettative dei docenti di ruolo alla piena realizzazione professionale, le quali possono trovare soddisfazione attraverso forme e modalità diverse dalla conservazione dell'inserimento nelle graduatorie, a tal fine venendo in rilievo l'istituto della mobilità professionale e la facoltà del dirigente scolastico di utilizzare, a date condizioni, i docenti in classi di concorso diverse da quelle per le quali sono abilitati.

1.5. L'avviamento dei lavoratori forestali siciliani attraverso il sistema della graduatoria unica

L'ordinanza n. 73 ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 5 del 2014, che stabilisce criteri unitari di valutazione di tutti i lavoratori forestali per la formazione delle nuove graduatorie uniche distrettuali, le quali, pur salvaguardando il principio dell'inserimento dei lavoratori nel relativo contingente di appartenenza, sostituiscono l'elenco speciale previsto dall'art. 45-ter della legge regionale n. 16 del 1996, articolato su base provinciale e suddiviso in graduatorie autonome distinte per fasce di garanzia occupazionale, alle quali si aggiungeva la graduatoria dei lavoratori «fuori fascia», formata in applicazione di diversi criteri di inserimento. Il rimettente censurava la disposizione adducendo la violazione dei principi di ragionevolezza, di tutela dell'affidamento del cittadino e di buon andamento dell'amministrazione in quanto essa avrebbe disposto, con effetto retroattivo e in assenza di motivi imperativi di interesse generale, che i lavoratori forestali già iscritti nelle fasce con garanzia occupazionale siano inseriti nell'istituita graduatoria unica distrettuale con criteri di valutazione irragionevolmente diversi da quelli in base ai quali essi erano inseriti nelle precedenti graduatorie. La Corte, per contro, rileva che la scelta del legislatore regionale di modificare il sistema di avviamento dei lavoratori forestali con l'adozione di una graduatoria unica comporta l'applicazione di criteri di valutazione omogenei per tutti i lavoratori, non essendo compatibile con la graduatoria unica, come osserva anche il rimettente, l'inserimento in essa sulla base di parametri diversificati per categorie di lavoratori. Quanto alla pretesa retroattività – posto che i nuovi criteri di valutazione sono destinati a operare solo per il futuro, per la formazione delle nuove graduatorie unificate – la Corte afferma che il principio generale di irretroattività non è derogato da norme che, disciplinando la formazione di graduatorie permanenti come quelle in esame, introducono nuovi criteri di inserimento nelle medesime, in quanto «[p]roprio il carattere permanente delle graduatorie e il loro periodico aggiornamento consentono il cambiamento dei criteri di valutazione, che intervengono in una realtà soggetta a ciclico mutamento» (sentenza n. 11 del 2007), incidendo per l'avvenire sulla situazione di chi attende il collocamento in graduatoria.

2. La previdenza

2.1. Il contributo di solidarietà quale misura eccezionale, oggetto di uno scrutinio “stretto” di costituzionalità

“In linea di principio, il contributo di solidarietà sulle pensioni può ritenersi misura consentita al legislatore ove la stessa non ecceda i limiti entro i quali è necessariamente costretta in forza del combinato operare dei principi, appunto, di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale (artt. 3 e 38 Cost.), il cui rispetto è oggetto di uno scrutinio “stretto” di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà. In tale prospettiva, è indispensabile che la legge assicuri il rispetto di alcune condizioni, atte a configurare l'intervento ablativo come sicuramente ragionevole, non imprevedibile e sostenibile. Il contributo, dunque, deve operare all'interno dell'ordinamento previdenziale, come misura di solidarietà “forte”, mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale, siccome imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso, indotta da vari fattori – endogeni ed esogeni (il più delle volte tra loro intrecciati: crisi economica internazionale, impatto sulla economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico) – che devono essere oggetto di attenta ponderazione da parte del legislatore, in modo da conferire all'intervento quella incontestabile ragionevolezza, a fronte della quale soltanto può consentirsi di derogare (in termini accettabili) al principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato (sentenze n. 69 del 2014, n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 446 del 2002, *ex plurimis*). L'effettività delle condizioni di crisi del sistema previdenziale consente, appunto, di salvaguardare anche il principio dell'affidamento, nella misura in cui il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico-sociale, di cui i pensionati stessi sono

partecipi e consapevoli. Anche in un contesto siffatto, un contributo sulle pensioni costituisce, però, una misura del tutto eccezionale, nel senso che non può essere ripetitivo e tradursi in un meccanismo di alimentazione del sistema di previdenza. Il prelievo, per essere solidale e ragionevole, e non infrangere la garanzia costituzionale dell'art. 38 Cost. (agganciata anche all'art. 36 Cost., ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale: sentenza n. 116 del 2010), non può, altresì, che incidere sulle "pensioni più elevate"; parametro, questo, da misurare in rapporto al "nucleo essenziale" di protezione previdenziale assicurata dalla Costituzione, ossia la "pensione minima". Inoltre, l'incidenza sulle pensioni (ancorché "più elevate" deve essere contenuta in limiti di sostenibilità e non superare livelli apprezzabili: per cui, le aliquote di prelievo non possono essere eccessive e devono rispettare il principio di proporzionalità, che è esso stesso criterio, in sé, di ragionevolezza della misura. In definitiva, il contributo di solidarietà, per superare lo scrutinio "stretto" di costituzionalità, e palesarsi dunque come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (artt. 2 e 38 Cost.), deve: operare all'interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura *una tantum*". Così la sentenza n. 173.

2.2. Il contributo di solidarietà sulle pensioni più elevate

La sentenza n. 173 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 486, della legge n. 147 del 2013, censurato in relazione agli artt. 2, 3, 4, 35, 36, 38, 53, 81, 97 e 136, della Costituzione. La questione ha ad oggetto il blocco, per un triennio, della rivalutazione monetaria dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, operata attraverso il contributo c.d. di solidarietà a carico dei titolari di trattamenti pensionistici complessivamente superiori da quattordici a trenta volte il trattamento minimo INPS. Secondo i giudici rimettenti, la norma risultava elusiva del giudicato costituzionale di cui alla sentenza n. 116 del 2013, stante la sostanziale "identità della fattispecie normativa prevista dal comma 486 rispetto a quella dell'art. 18, comma 22-bis, del D. L. 6 luglio 2011 n. 98, a suo tempo dichiarato illegittimo dalla Corte"; degli artt. 3 e 53 Cost., trattandosi, al di là del *nomen iuris*, di un (mascherato) prelievo tributario, irragionevole e discriminatorio ai danni di una sola categoria di cittadini; degli artt. 3 e 81 e 97 Cost., non essendo chiarito quali fossero i criteri attraverso i quali le somme derivanti dai contributi di solidarietà sarebbero state destinate ad aiutare i titolari di pensioni più basse, oppure se sarebbero serviti anche per fronteggiare i disavanzi della disoccupazione e della cassa integrazione INPS ovvero, ancora, se una parte del ricavato sarebbe stata utilizzata per il cosiddetto Fondo INPS per gli esodati; degli artt. 2, 3, 36 e 38 Cost., poiché il prelievo si configurerebbe come una mera ablazione del trattamento di quiescenza dei pensionati incisi, in contrasto con i principi di razionalità-solidarietà, di adeguatezza pensionistica e proporzionalità con l'attività lavorativa prestata ed i contributi pagati, nonché del principio dell'affidamento. La Corte, primariamente, esclude la denunciata violazione dell'art. 136 Cost., in quanto il contributo di solidarietà *de quo* non colpisce le pensioni erogate negli anni (2011-2012), incise dal precedente contributo perequativo, dichiarato costituzionalmente illegittimo in ragione della sua accertata natura tributaria, ma colpisce, sulla base di differenti presupposti e finalità, pensioni, di elevato importo, nel successivo periodo, a partire dal 2014. Esclude, poi, che il contributo rivesta la natura di imposta, non essendo acquisito allo Stato, né destinato alla fiscalità generale, ed essendo, invece, prelevato, in via diretta, dall'INPS e dagli altri enti previdenziali coinvolti, i quali – anziché versarlo all'Erario in qualità di sostituti di imposta – lo trattengono all'interno delle proprie gestioni, con specifiche finalità solidaristiche endo-previdenziali, anche per quanto attiene ai trattamenti dei soggetti cosiddetti esodati. Afferma che, invece, nella specie si è in presenza di un prelievo inquadrabile nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 Cost., avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del sistema previdenziale (sentenza n. 178 del 2000; ordinanza n. 22 del 2003). Ciò posto, la Corte verifica se il contributo di solidarietà sulle pensioni più alte portato al suo esame risponda a criteri di ragionevolezza e proporzionalità, tenendo conto dell'esigenza di bilanciare la garanzia del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica con altri valori costituzionalmente rilevanti. Al riguardo – chiarito che il contributo di solidarietà sulle pensioni è consentito ove non ecceda i limiti posti dai principi di ragionevolezza e di affidamento della tutela

previdenziale, il cui rispetto è oggetto di uno scrutinio “stretto” di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà – la Corte osserva che la norma censurata rispetta, sia pur al limite, le condizioni richieste. Infatti, essa opera all’interno del sistema previdenziale, che concorre a finanziare, in un contesto di crisi del sistema stesso, acuitasi negli ultimi anni, per arginare la quale il legislatore ha posto in essere più di un intervento, contingente o strutturale, tra cui, in particolare, proprio quelli per salvaguardare la posizione dei lavoratori cosiddetti esodati (da ultimo, commi da 263 a 270 dell’art. 1 della legge n. 208 del 2015). Inoltre, il contributo riguarda le pensioni più elevate, ossia quelle il cui importo annuo si colloca tra 14 a 30 e più volte il trattamento minimo di quiescenza, incidendo in base ad aliquote crescenti (del 6, 12 e 18 per cento), secondo una misura che rispetta il criterio di proporzionalità e, in ragione della sua temporaneità, non si palesa di per sé insostenibile, pur innegabilmente comportando un sacrificio per i titolari di siffatte pensioni. In questi termini, l’intervento legislativo di cui al denunciato comma 486, nel suo porsi come misura contingente, straordinaria e temporalmente circoscritta, supera lo scrutinio “stretto” di costituzionalità.

2.3. La ridotta rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici meno elevati

La medesima sentenza n. 173 ha anche dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013, censurato in relazione agli artt. 3, 53, 36 e 38 della Costituzione. La disposizione riconosce, per il triennio 2014-2016, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici in misura progressivamente decrescente dal 100 al 40 per cento, in corrispondenza all’importo del trattamento pensionistico, rispettivamente, superiore da tre a sei volte (per il solo anno 2014) il trattamento minimo INPS. Il giudice rimettente adduceva le medesime ragioni (dissimulazione di un ulteriore prelievo fiscale a carico dei soli pensionati) già poste a base della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 24, comma 25, del d.l. n. 201, 2011. La Corte, tuttavia - pur riconoscendo che la limitazione della rivalutazione monetaria dei trattamenti pensionistici, per il biennio 2012-2013, di cui al citato art. 24, comma 25, era stata dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 70 del 2015 – esclude l’asserita incostituzionalità, così argomentando: “Ma questa stessa sentenza (al punto 7 del Considerato in diritto) ha sottolineato come da quella norma (prevedente un “blocco integrale” della rivalutazione per le pensioni di importo superiore a tre volte il minimo) si “differenzi” (non condividendone, quindi, le ragioni di incostituzionalità) l’art. 1, comma 483, della legge 147 del 2013, il quale viceversa, «ha previsto, per il triennio 2014-2016, una rimodulazione nell’applicazione della percentuale di perequazione automatica sul complesso dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo di cui all’art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, con l’azzeramento per le sole fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS e per il solo anno 2014», ispirandosi «a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza»”.

2.4. I valori costituzionali coinvolti nella regolamentazione del cumulo tra pensioni e redditi

“La disciplina, sottoposta al vaglio di costituzionalità, si iscrive in un contesto normativo quanto mai mutevole, che ha registrato l’avvicinarsi di interventi di segno diverso, ora in chiave limitativa del cumulo tra pensioni e redditi da lavoro, ora nella direzione di un progressivo superamento dei limiti originariamente imposti. Nel cimentarsi con le disparate discipline succedutesi nel tempo, questa Corte ha affermato a più riprese che la sussistenza di un’altra fonte di reddito può giustificare una diminuzione del trattamento pensionistico (sentenza n. 197 del 2010), in quanto «la funzione previdenziale della pensione non si esplica, o almeno viene notevolmente ridotta, quando il lavoratore si trovi ancora in godimento di un trattamento di attività» (sentenza n. 275 del 1976). Il pensionato che continua a lavorare «pone in essere una condotta che, da un lato, può avere rilievo ai fini di una riliquidazione della pensione, dall’altro consente al legislatore di tener conto del conseguente guadagno e della diminuzione del suo stato di bisogno» (sentenza n. 30 del 1976). Tali restrizioni, che non si pongono di per sé in contrasto con la tutela che la Carta fondamentale accorda al diritto al lavoro (sentenze n. 416 del 1999 e n. 155 del 1969), prestano il fianco a censure d’incostituzionalità quando implicino una sostanziale decurtazione del

complessivo trattamento pensionistico, senza stabilire il limite minimo dell'emolumento dell'attività esplicata, oltre il quale la decurtazione diviene operante (sentenze n. 232 del 1992, n. 204 del 1992 e n. 566 del 1989). La regolamentazione del cumulo tra pensioni e redditi da lavoro interferisce con molteplici valori di rango costituzionale, come il diritto al lavoro (art. 4 Cost.), il diritto a una prestazione previdenziale proporzionata all'effettivo stato di bisogno (art. 38, secondo comma, Cost.), la solidarietà tra le diverse generazioni che interagiscono nel mercato del lavoro (art. 2 Cost.), in una prospettiva volta a garantirne un equo ed effettivo accesso alle opportunità di occupazione che si presentano. Spetta alla discrezionalità del legislatore bilanciare i diversi valori coinvolti, in un contesto di molteplici variabili di politica sociale ed economica, e modulare la concreta disciplina del cumulo, in armonia con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza". Così la sentenza n. **241**.

2.5. Il cumulo della pensione con il reddito da lavoro autonomo (il difforme trattamento riservato ai titolari di pensione privilegiata ordinaria rispetto ai titolari di pensione di anzianità)

La sentenza n. **241** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000 e dell'art. 19 del d.l. n. 112 del 2008, sollevata con riferimento all'art. 3 Cost. Le censure della rimettente Corte dei conti si appuntavano contro il difforme trattamento, con riguardo al cumulo tra pensione e reddito da lavoro, riservato ai titolari di pensione privilegiata ordinaria (cumulo nella misura del 70 per cento) rispetto ai titolari di pensione di anzianità (cumulo integrale). La Corte esclude la premessa da cui muove il rimettente – omogeneità tra pensione privilegiata ordinaria e pensione di anzianità – in quanto essa non trova alcun riscontro nel dato normativo e nella elaborazione della giurisprudenza costituzionale. Diversa è, infatti, la *ratio* dei due diversi trattamenti: “La pensione di anzianità si atteggia come «un beneficio concesso al lavoratore» (sentenza n. 155 del 1969), che prescinde dal raggiungimento dell'età pensionabile e postula il «mero avvenuto svolgimento dell'attività stessa per un tempo predeterminato» (sentenza n. 416 del 1999). La pensione privilegiata ordinaria è ancorata a eventi dannosi (ferite, lesioni o infermità), provocati da una causa di servizio, e consegue alla cessazione del rapporto di impiego per inabilità permanente al servizio”. Ciò posto, la Corte riconosce che entrambi i trattamenti sono accomunati dalla medesima natura di “retribuzione differita” (l'art. 67, quarto comma, del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato, d.P.R. n. 1092 del 1973, prevede che, quando sia raggiunto il requisito di quindici anni di servizio utile, accompagnati a dodici di servizio effettivo, la pensione privilegiata ordinaria sia liquidata nella misura prevista per la pensione normale, accresciuta di un correttivo economico, determinato nella misura di un decimo), pur tuttavia esclude che tale circostanza renda costituzionalmente obbligata una equiparazione dei trattamenti agli effetti della disciplina del cumulo. Invero, l'auspicata parificazione tra pensione privilegiata ordinaria e pensione di anzianità, agli effetti dell'applicazione di un cumulo integrale, non può derivare dalla circostanza, del tutto accidentale, che il titolare di pensione privilegiata ordinaria abbia tutti i requisiti per accedere anche alla pensione di anzianità. Quando il dipendente abbia raggiunto l'anzianità di servizio minima per il riconoscimento della pensione e subisca per fatti di servizio una menomazione dell'integrità personale, ha diritto alla sola pensione privilegiata, che assorbe e integra l'importo dell'altro trattamento di quiescenza, sostituendo o eventualmente anticipando quest'ultimo trattamento. Il legislatore ha prefigurato un regime di particolare favore per le pensioni privilegiate, ricondotte da questa Corte alla categoria dei “trattamenti speciali di quiescenza” (sentenza n. 428 del 1993), rimarcando la peculiarità dei trattamenti privilegiati rispetto alle pensioni di anzianità. In virtù di tali caratteristiche, viene meno l'obbligo dello Stato di farsi carico della costituzione di una posizione assicurativa presso l'INPS, nei termini disciplinati dall'art. 124 del d.P.R. n. 1092 del 1973, che subordina la medesima costituzione all'assenza del diritto a pensione per mancanza della necessaria anzianità di servizio. Conclusivamente, il mero requisito dell'identica anzianità del lavoratore non è elemento che consente di accostare in chiave comparativa le pensioni privilegiate ordinarie e le pensioni di anzianità. Per contro, la Corte chiarisce che il legislatore, ragionevolmente, ha scelto di apprestare una disciplina omogenea in termini di cumulo con i redditi da lavoro, per pensioni privilegiate ordinarie e trattamenti di invalidità, in consonanza con il comune presupposto delle due prestazioni, consistente nella lesione dell'integrità fisica, e in coerenza con la *ratio* della pensione privilegiata, che si configura come “una sorta

di riparazione”, conseguente al danno alla persona riportato per infermità contratte in relazione al servizio prestato (sentenza n. 43 del 2015). Spiega la Corte: “Questo regime si fonda sul presupposto che lo svolgimento di un’attività produttiva di reddito denota una diminuzione dello stato di bisogno, tutelato dall’art. 38, secondo comma, Cost. (sentenza n. 30 del 1976). Con particolare riguardo alla pensione privilegiata ordinaria, i benefici riconosciuti dal legislatore, anche in termini di incremento della pensione corrisposta, valgono a compensare la riduzione della capacità di produrre reddito, derivante dall’infermità contratta a causa di servizio, e hanno il loro contrappeso nelle limitazioni al cumulo tra pensioni e redditi da lavoro. Peraltro, la libertà di cumulo si attesta sul 70 per cento, misura che non rappresenta un intralcio sproporzionato al diritto di svolgere un lavoro dopo la pensione”.

2.6. L’asserita soppressione ex abrupto di “diritti quesiti” (trattamenti di previdenza e quiescenza integrativi o sostitutivi)

L’incertezza applicativa della disciplina previdenziale riguardante una categoria specifica di destinatari – quali i dipendenti dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale della Sicilia (ASI) – non deve esimere il giudice rimettente dall’operare un’interpretazione della normativa che, invece di accentuare le sue imperfezioni, ne ricerchi il contenuto precettivo attraverso una prospettiva sistematica. È quanto ha affermato la sentenza n. 45, la quale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 8, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 21 del 2014, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 36, comma primo e 38, commi secondo, terzo, quarto e quinto, Cost. La norma sancisce il divieto di erogare il trattamento pensionistico sostitutivo o integrativo già maturato e goduto dal lavoratore degli enti pubblici regionali sino alla emanazione di una legge, statale o regionale, che ne definisca l’ambito di applicazione, i presupposti, l’entità e la relativa copertura a carico dei rispettivi bilanci. La soppressione e liquidazione dei Consorzi ASI, con conseguente transito presso l’Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP) dei rapporti attivi e passivi ancora pendenti (gestiti attraverso una contabilità separata che garantisce l’assoluta distinzione delle masse patrimoniali e dei rapporti di credito e delle passività), ha determinato un’incertezza applicativa circa la persistenza del diritto all’erogazione di tali trattamenti, stante la mancata promulgazione di norme a salvaguardia di quelli già corrisposti. Il divieto prescritto dalla norma censurata, tuttavia, va correttamente interpretato, in quanto esso non sopprime i diritti quesiti di natura previdenziale in maniera indiscriminata, ma solo ne richiede la determinazione del fondamento normativo, che ne legittimi i presupposti, gli importi e la copertura finanziaria. Le vicende contingenti, quali la mancata approvazione di una disciplina transitoria, non fanno venire meno tale fondamento che è dunque rinvenibile “in una complessa trama di disposizioni”, che lega la disciplina speciale del personale dei Consorzi alle previsioni generali, da cui si evince che la disciplina della liquidazione dei Consorzi ASI “non soltanto non ha scalfito il fondamento normativo” dei trattamenti in questione, “ma lo assume come presupposto”.

2.7. I benefici combattentistici (inapplicabilità ai militari partecipanti alle missioni ONU)

La sentenza n. 240 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all’art. 3 Cost., dell’articolo unico della legge n. 1746 del 1962 che – secondo l’interpretazione fornita dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 5172 del 2014, che costituirebbe il diritto vivente in materia – non consentirebbe di estendere ai militari impegnati in missioni per conto dell’ONU i benefici previsti in disposizioni successive, *in primis* la supervalutazione dei periodi contemplata dall’art. 18, comma 1, del d.P.R. n. 1092 del 1973. Per la Corte la soluzione legislativa prevista dalla normativa censurata - che estende la disciplina prevista per le campagne di guerra al personale partecipante per conto dell’O.N.U. alle missioni del 1961 nell’*ex* Congo belga - trovava la propria giustificazione nella necessità di disciplinare quella specifica situazione, del tutto nuova rispetto alle esperienze precedenti. Successivamente, invece, la proliferazione delle cosiddette “missioni di pace” sotto l’egida delle Nazioni Unite ha prodotto una legislazione specifica, di regola dettata per singole missioni o per gruppi di missioni. Pertanto, alla luce del mutato contesto internazionale e dell’evoluzione dell’ordinamento militare, l’interprete non può più arrestarsi alla generale equiparazione posta dalla disposizione impugnata tra i militari impegnati in missioni per conto dell’ONU ed i «combattenti» impegnati in «campagne di

guerra», in quanto per i primi il legislatore ha di volta in volta individuato apposite regole incidenti sul trattamento retributivo e pensionistico nonché dirette anche a compensare gli specifici rischi connessi agli interventi. Lo stesso legislatore, da sempre, ha mostrato di avere ben presente la distinzione tra le campagne di guerra e le missioni ONU, tanto da decidere di destinare esclusivamente a soggetti coinvolti a vario titolo nell'ultimo conflitto mondiale la maggior parte dei benefici introdotti dalla legislazione successiva alla normativa censurata. L'estensione dei suddetti benefici anche ai militari impiegati nelle missioni ONU è avvenuta – anche alla luce della mancanza nel nostro ordinamento di un principio generale di assimilazione tra le missioni internazionali e i conflitti bellici – solo in alcuni casi, a certi fini ed entro certi limiti, nell'esercizio di quella discrezionalità di scelta di cui gode il legislatore, sindacabile solo in caso di irragionevolezza.

2.8. La pensione di reversibilità e la decurtazione in ragione dell'età dei coniugi

La pensione di reversibilità si configura come “una forma di tutela previdenziale ed uno strumento necessario per il perseguimento dell'interesse della collettività alla liberazione di ogni cittadino dal bisogno ed alla garanzia di quelle minime condizioni economiche e sociali che consentono l'effettivo godimento dei diritti civili e politici (...) con una riserva, costituzionalmente riconosciuta, a favore del lavoratore, di un trattamento preferenziale (...) rispetto alla generalità dei cittadini” (sentenza n. 286 del 1987). In virtù di tale connotazione previdenziale, il trattamento di reversibilità si colloca nell'alveo degli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., che prescrivono “l'adeguatezza della pensione quale retribuzione differita e l'idoneità della stessa a garantire un'esistenza libera e dignitosa”. “Nella pensione di reversibilità erogata al coniuge superstite, la finalità previdenziale si raccorda a un peculiare fondamento solidaristico. Tale prestazione, difatti, mira a tutelare la continuità del sostentamento” e a “prevenire lo stato di bisogno che può derivare dalla morte del coniuge” (sentenze nn. 18 del 1998, 926 e 777 del 1988). “Il perdurare del vincolo di solidarietà coniugale, che proietta la sua forza cogente anche nel tempo successivo alla morte, assume queste precise caratteristiche, avallate da plurimi principi costituzionali” (sentenze nn. 419 e 70 del 1999). Il legislatore – “vincolato a garantire un'adeguata tutela previdenziale” ed a specificare e modulare il suddetto fondamento solidaristico “nelle multiformi situazioni meritevoli di tutela, in modo coerente con i principi di eguaglianza e ragionevolezza” – “per un verso non deve interferire con le determinazioni dei singoli che, anche in età avanzata, ricercano una piena realizzazione della propria sfera affettiva e, per altro verso, è chiamato a realizzare un equilibrato contemperamento di molteplici fattori rilevanti, allo scopo di garantire l'assetto del sistema previdenziale globalmente inteso”. I riferiti insegnamenti sono stati enunciati dalla sentenza n. 174 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 36 e 38 Cost., dell'art. 18, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011 che, con effetto sulle pensioni decorrenti dal 1° gennaio 2012 e laddove non vi fossero figli minori, studenti ovvero inabili, riduceva l'aliquota percentuale della pensione a favore dei superstiti di assicurato e pensionato (nell'ambito del regime dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme o gestioni ivi contemplate) del 10 per cento in ragione di ogni anno di matrimonio con il dante causa mancante rispetto al numero di 10, nei casi in cui il matrimonio fosse stato contratto ad età del dante causa superiore a settanta anni e la differenza di età tra i coniugi fosse stata superiore a venti anni. La *ratio* della misura risiedeva nella presunzione che simili matrimoni traggano origine dall'intento di frodare le ragioni dell'erario. L'ampia valenza della presunzione assoluta di frode alla legge ha palesato “l'intrinseca irragionevolezza della disposizione” con cui il legislatore, pur di accentuare la repressione di illeciti già sanzionati con previsioni mirate (sentenze nn. 245 del 2011 e 123 del 1990), ha enfatizzato la patologia del fenomeno, partendo dal presupposto di una “genesì immancabilmente fraudolenta del matrimonio tardivo”. Questo presupposto di valore è stato reputato “fortemente dissonante rispetto all'evoluzione del costume sociale” ed al “non trascurabile cambiamento di abitudini e propensioni collegate a scelte personali”. “Nell'attribuire rilievo all'età del coniuge titolare di trattamento pensionistico diretto al momento del matrimonio e alla differenza di età tra i coniugi”, ovvero a “restrizioni a mero fondamento naturalistico (...) estranee all'essenza e ai fini del vincolo coniugale”, la disposizione in esame introduceva “una regolamentazione irragionevole, incoerente con il fondamento solidaristico della pensione di reversibilità”, pregiudizievole per il solo coniuge superstite più giovane ed insensibile all'ormai riscontrato allungamento dell'aspettativa di vita. I profili di illegittimità non sono risultati attenuati né dalla prevista

esclusione dell'operatività della denunciata normativa laddove vi fossero figli (la cui presenza è stata considerata come una "circostanza, del tutto accidentale ed eccentrica rispetto alla primaria finalità di protezione del coniuge") né dal peculiare meccanismo di commisurazione dell'ammontare della pensione alla durata del matrimonio. Infatti, ove esso fosse durato meno di un anno, ne sarebbe conseguito l'azzeramento del trattamento previdenziale, risolvendosi il graduale meccanismo legislativo di riduzione in un'esclusione pura e semplice del diritto. Allo stesso modo, ove la durata del matrimonio fosse valsa a proporzionare il trattamento e non a disconoscerlo del tutto, la pregnanza del vincolo di solidarietà coniugale, fondamento della pensione di reversibilità, sarebbe stata graduata in rapporto ad un elemento, contingente ed estrinseco, come quello temporale. Infine, il nesso tra durata del matrimonio e ammontare della pensione, articolato nei termini singolari di un progressivo incremento della seconda al protrarsi del primo, non si correlava a una previsione generale e astratta, incentrata su un requisito minimo di convivenza valido per tutte le ipotesi, ma riguardava la sola fattispecie in cui il matrimonio fosse stato scelto da chi avesse già compiuto i settant'anni di età e la differenza di età tra i coniugi avesse travalicato i vent'anni. La decisione si è così coerentemente inserita nel solco di un consolidato orientamento che ha ritenuto incostituzionali numerose disposizioni "dapprima sulla scorta di un'analisi puntuale della disparità di trattamento tra le diverse categorie dei beneficiari" (sentenze nn. 15 del 1980 e 139 del 1979) e, nell'evoluzione successiva, "sul presupposto della ingiustificata irrazionalità di discipline restrittive ancorate a elementi di matrice naturalistica" (sentenze nn. 447 del 2001, 187 del 2000, 110 del 1999, 162 del 1994, 1 del 1992, 450 e 189 del 1991, 123 del 1990 e 587 del 1988).

2.9. Le esigenze di bilancio e la misura dei trattamenti di quiescenza

"... occorre innanzitutto sottolineare come non possa essere accolto l'argomento della difesa erariale, che ha prospettato le conseguenze pregiudizievoli per le casse dell'Erario in ragione dell'elevato numero di ricorrenti. Se «appartiene alla discrezionalità legislativa, col solo limite della palese irrazionalità, stabilire i modi e la misura dei trattamenti di quiescenza, nonché le variazioni dell'ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento fra valori contrapposti che contemperino le esigenze di vita dei beneficiari con le concrete disponibilità finanziarie e le esigenze di bilancio» (sentenza n. 372 del 1998), nondimeno la prospettazione del rilevante impegno finanziario derivante per le casse dello Stato dell'accoglimento della questione sollevata non può di per sé rappresentare una preclusione all'accoglimento, ma semmai un elemento da tenere in considerazione, ove dettagliatamente documentato dallo Stato, nel bilanciamento degli interessi coinvolti nel giudizio costituzionale". Così la sentenza n. **240**, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge n. 1746 del 1962, volta ad estendere ai militari impegnati in missioni ONU i benefici combattentistici.

3. L'iniziativa economica

3.1. La liberalizzazione intesa come «razionalizzazione della regolazione», compatibile con il mantenimento degli oneri «necessari alla tutela di superiori beni costituzionali»

"Tale specifica apertura [art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011] al legislatore regionale per la regolazione delle zone adibite alle attività commerciali attraverso gli strumenti urbanistici corrisponde, del resto, a un orientamento della giurisprudenza di questa Corte – espresso a partire dalla sentenza n. 200 del 2012 – che adotta una nozione di liberalizzazione intesa come «razionalizzazione della regolazione», compatibile con il mantenimento degli oneri «necessari alla tutela di superiori beni costituzionali». Similmente, la sentenza n. 8 del 2013 ha ribadito che «in vista di una progressiva e ordinata liberalizzazione delle attività economiche» siano fatte salve «le regolamentazioni giustificate da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario», che siano «adeguate e proporzionate alle finalità pubbliche perseguite», così da «garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale e con gli altri principi costituzionali». In questa prospettiva, prosegue la Corte con la medesima decisione n. 8 del 2013, «i principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguitino ad esercitare le proprie competenze in materia di

regolazione delle attività economiche», sia pure «in base ai principi indicati dal legislatore statale». Tale orientamento ha consentito il formarsi di una giurisprudenza costituzionale che non esclude ogni intervento legislativo regionale regolativo delle attività economiche, ma vigila sulla legittimità e proporzionalità degli stessi rispetto al perseguimento di un interesse di rilievo costituzionale: tale è stato ritenuto ad esempio, un precetto regionale, in materia di distribuzione del carburante, contenente un “obbligo conformativo” alla norma statale, di carattere relativo e non assoluto, a tutela di «specifici interessi pubblici» (sentenza n. 105 del 2016). Non contraddice detto orientamento la sentenza n. 104 del 2014 con cui questa Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittime alcune disposizioni regionali che precludevano l’insediamento di esercizi commerciali in determinate zone, in particolare nel centro storico degli agglomerati urbani. In tale caso, infatti, l’illegittimità costituzionale è stata dichiarata in ragione dell’assolutezza del divieto stabilito dal legislatore regionale e della discriminazione tra operatori che ne sarebbe derivata. Anche nella suddetta decisione, la Corte non ha mancato di sottolineare che l’art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 consente di introdurre limiti alla apertura di nuovi esercizi commerciali per ragioni di tutela dell’ambiente «ivi incluso l’ambiente urbano» e attribuisce alle Regioni la possibilità di prevedere «anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali». La dichiarazione di illegittimità costituzionale pronunciata in quel caso si radica nella assolutezza del divieto stabilito dalla norma regionale e, in definitiva, nella sua sproporzione rispetto alle finalità perseguite, tale da frapporre una ingiustificata barriera all’ingresso nel mercato, discriminatoria nei confronti dei nuovi operatori”. Così la sentenza n. **239**, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 18 della legge della Regione Puglia n. 24 del 2015, che stabilisce la previsione di una zonizzazione commerciale negli strumenti urbanistici generali e la necessità di piani attuativi per gli insediamenti commerciali di maggiori dimensioni, censurato dal Governo in relazione all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.2. Le liberalizzazioni e la tutela di interessi pubblici

“Questa Corte ha chiarito che «[l]’eventuale esigenza di temperare la liberalizzazione del commercio con quelle di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell’ambiente e dei beni culturali deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012), all’esito di un bilanciamento che deve compiere il soggetto competente nelle materie implicate, le quali nella specie afferiscono ad ambiti di competenza statale, tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012) o in altre materie» (sentenza n. 165 del 2014). In altre parole, la «tutela della concorrenza» «si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all’esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche» (sentenza n. 49 del 2014)”. Così la sentenza n. **30**.

3.3. I limiti alla libertà d’iniziativa economica in favore dell’utilità sociale

La sentenza n. **203** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale prospettata sull’art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, con riferimento, fra gli altri, all’art. 41 Cost. La disposizione prevede, in funzione del contenimento dei costi della spesa sanitaria, la riduzione dell’importo e dei corrispondenti volumi d’acquisto in misura percentuale fissa, tale da ridurre la spesa complessiva annua, dei contratti e accordi vigenti nell’esercizio 2012 per l’acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l’assistenza specialistica ambulatoriale e per l’assistenza ospedaliera. La Corte esclude l’asserita lesione della libertà di iniziativa economica privata delle strutture sanitarie accreditate, in quanto è erronea l’interpretazione secondo la quale le riduzioni di spesa previste dal comma 14 inciderebbero anche sulle prestazioni sanitarie già erogate dalle strutture private accreditate in esecuzione degli accordi contrattuali stipulati con gli enti del SSN. La norma si presta infatti a essere interpretata nel senso che essa incide sì sui contratti già stipulati, ma con decorrenza successiva alla sua entrata in vigore, ovvero con esclusivo riguardo alle prestazioni sanitarie non ancora eseguite dai soggetti accreditati. Ricorda inoltre la Corte che la tutela costituzionale della sfera dell’autonomia privata non è

assoluta. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, come sancito dall'art. 41, secondo comma, Cost., purché, per un verso, l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue (*ex plurimis*, sentenze n. 56 del 2015, n. 247 e n. 152 del 2010 e n. 167 del 2009). Con riferimento ad un caso analogo, relativo a uno sconto imposto *ex lege* ai produttori di farmaci, la Corte ritenne che l'obiettivo di contenere la spesa sanitaria fosse un interesse costituzionalmente rilevante che consentiva la compressione – purché contenuta nei limiti della proporzionalità - dell'interesse privato (sentenza n. 279 del 2006).

3.4. Il coinvolgimento dell'iniziativa privata per la realizzazione di un interesse di natura strategica (impianti energetici alternativi) e i vincoli a tutela di interessi ambientali

Secondo una scelta di politica programmatica del legislatore statale, l'obiettivo di interesse generale della realizzazione di impianti energetici alternativi non è affidato esclusivamente alla mano pubblica ma è ritenuto perseguibile attraverso l'iniziativa economica privata, quando non ostino altri interessi di carattere generale. In particolare, l'attività di sfruttamento dell'energia eolica costituisce iniziativa economica comportante la destinazione di capitali privati ad un processo produttivo di risorse materiali di interesse pubblico strategico. Pertanto, “deve essere considerata costituzionalmente illegittima l'imposizione di condizionamenti e vincoli, anche di carattere temporale, non collegati funzionalmente alla cura di interessi” pubblici, come quelli ambientali, poiché “l'assenza di un nesso teleologico con la salvaguardia di detti interessi finisce per costituire una grave interferenza con l'iniziativa dell'imprenditore” (in tal senso sentenze nn. 20 del 1980 e 78 del 1958). Il coinvolgimento di fondamentali valori ambientali e paesaggistici nel delicato settore della produzione dell'energia eolica chiama altresì in causa l'assetto delle competenze in virtù del quale la legislazione statale di tutela dell'ambiente “viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza” e “le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati (...), così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente” (sentenze nn. 67 del 2010, 225, 61, 30 e 12 del 2009, 104 del 2008). Così la sentenza n. **267** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 41 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 2, comma 1, lett. h), n. 3), della legge pugliese n. 17 del 2007, nella parte in cui prevedeva che la pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA avesse efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale, in assenza di inizio dei lavori, le procedure ivi indicate dovevano essere rinnovate. Hanno osservato i Giudici che la disciplina statale dello sfruttamento dell'energia eolica, disegnando una sorta di “procedimento dei procedimenti”, è caratterizzata da una valutazione frammentata e parcellizzata dei vari interessi pubblici, la quale si manifesta nell'espletamento di procedimenti minori, la cui definizione è comunque necessaria per ottenere l'autorizzazione unica finale. E' vero che la descritta soluzione determina un'obiettivo penalizzazione normativa (sotto il profilo dei maggiori ma doverosi adempimenti istruttori) della fonte energetica in esame, “connotata da criticità soprattutto estetiche ma anche da aspetti evolutivi in termini di efficienza produttiva e di vantaggi per l'ambiente”, e condiziona le scelte degli operatori. Essa è apparsa però giustificata dalla complessità e dalla dialettica degli interessi in gioco – “per lo più interni alla materia” ambientale e bisognosi di bilanciamento in sede non solo normativa ma anche amministrativa, al fine di evitare il completo sacrificio di uno di essi nell'ottica di un “tendenziale principio di integrazione” – e dalla sua idoneità a contemperare “una tutela tendenzialmente statica come quella del paesaggio ed una dinamica consistente nella produzione energetica da parte di impianti eolici”. A livello di legislazione statale, il bilanciamento è intervenuto, attraverso distinti subprocedimenti, “tra l'intrinseca utilità degli impianti eolici, che producono energia senza inquinare l'ambiente, ed il principio di precauzione attuato mediante la separata verifica che detti impianti non danneggino il paesaggio, in particolare sotto il profilo dell'impatto visivo”. Tuttavia, “ulteriori incombenze amministrative” non potevano essere tollerate ed il legislatore regionale, lungi dall'apprestare un livello di tutela ambientale superiore a quello fissato dallo Stato, ha operato un'addizione normativa priva di coordinamento con le esigenze in concreto perseguite dalla legislazione nazionale di concentrazione dei tempi e di definitività degli accertamenti confluenti nell'autorizzazione finale, frapponendo, con l'apposizione di termini e

decadenze, un ostacolo alla libera iniziativa privata come “funzionalizzata” alla cura di interessi ambientali ed invadendo la competenza statale in materia ambientale.

3.5. L'efficienza ambientale e la diffusione dei carburanti meno inquinanti quali finalità proprie della concorrenza

“...l'introduzione di criteri migliorativi dell'efficienza ambientale, cui sono riconducibili misure, come quelle in esame, volte ad aumentare la diffusione dei carburanti meno inquinanti, non è in contrasto con la «tutela della concorrenza». Tali criteri, ancorché diversamente modulati per gli impianti nuovi e per quelli preesistenti, non creano ostacoli nei confronti di coloro che entrano per la prima volta sul mercato, risultando proporzionati agli obiettivi perseguiti. L'unico obbligo sicuramente aggiuntivo per gli impianti nuovi rispetto ai preesistenti è quello dell'erogazione del GPL, la cui installazione è peraltro fonte sia di costi, sia di introiti aggiuntivi, suscettibili di equilibrato inserimento nel piano economico-finanziario della futura gestione. Ciò contribuisce a una migliore efficienza degli impianti e quindi dei servizi offerti ai consumatori che rientra tra le finalità alle quali la concorrenza è rivolta”. Così la sentenza n. **105**.

3.6. La nozione di concorrenza (in relazione alle attività economiche regolamentate)

“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 di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., la quale (*ex plurimis*, sentenza n. 125 del 2014) include sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese pregiudizievoli per l'assetto concorrenziale dei mercati; sia le misure di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, riducendo i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche, in particolare le barriere all'entrata, e al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese. Del resto, proprio in merito al trasporto di viaggiatori mediante noleggio (di autobus) con conducente, questa Corte ancora di recente ha chiarito che rientra nella competenza legislativa esclusiva statale per la tutela della concorrenza definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio di attività siffatte e gli interessi pubblici con esso interferenti (sentenza n. 30 del 2016)”. Così la sentenza n. **265** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte n. 14 del 2015, in virtù del quale il servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità, di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di taxi o di noleggio con conducente (NCC), pena l'applicazione delle sanzioni amministrative previste per l'esercizio abusivo di tali servizi dagli artt. 85 e 86 del nuovo codice della strada (d.lgs. n. 285 del 1992).

3.7. L'imposizione di obblighi asimmetrici a carico degli operatori economici, quale eccezione alla regola della libertà d'iniziativa (condizioni e limiti)

La sentenza n. **239** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 45 della legge della Regione Puglia n. 24 del 2015, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di tutela della concorrenza. La disposizione stabiliva che i «nuovi» impianti di distribuzione del carburante devono essere dotati di almeno un prodotto ecocompatibile GPL o metano, «a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi». La norma, dunque, introduceva come regola un obbligo asimmetrico, in quanto gravante solo sui nuovi distributori, pur prevedendosi in via di eccezione la possibilità di derogarvi, ove l'interessato ne dimostri l'eccessiva onerosità sul piano tecnico o economico. La legislazione statale, invece, con l'art. 17, comma 5, del d.l. n. 1 del 2012, pone come regola, a tutela della concorrenza, la libertà d'iniziativa da parte dei singoli distributori, stabilendo solo in via d'eccezione la possibilità di imporre obblighi asimmetrici, pur sempre subordinati al rispetto della proporzionalità. Nel caso della legge regionale in esame, l'onere della prova dell'eccessiva onerosità ricade sull'operatore

economico, mentre nel caso della legge statale esso grava, al contrario, sull'Ente che rilascia l'autorizzazione. La Corte ricorda di aver risolto una controversia del tutto analoga con la sentenza n. 125 del 2014, affermando che simili previsioni regionali determinano una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di tutela della concorrenza, in quanto rendono eccessivamente oneroso l'ingresso di nuovi operatori entranti in un determinato settore di mercato, con correlativa discriminazione concorrenziale tra operatori già presenti e quelli che intendano accedervi. Per contro, evidenzia che nel caso in esame, non sussistono quei caratteri di flessibilità (introduzione dell'obbligo anche per gli impianti esistenti in caso di loro ristrutturazione, così da attenuare se non escludere, l'asimmetria tra vecchi e nuovi operatori, e transitorietà del vincolo, previsto «fino al completo raggiungimento di tutti gli obiettivi di programmazione regionale») che nella sentenza n. 105 del 2016 avevano consentito di ritenere non illegittima la normativa della Regione Lombardia sui distributori di carburante.

3.8. I servizi di trasporto a chiamata mediante applicazioni informatiche - Auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 265 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte n. 14 del 2015, in virtù del quale il servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità, di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di taxi o di noleggio con conducente (NCC), pena l'applicazione delle sanzioni amministrative previste per l'esercizio abusivo di tali servizi dagli artt. 85 e 86 del nuovo codice della strada (d.lgs. n. 285 del 1992). La disposizione era stata censurata dal Governo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché, pur essendo in linea con la normativa nazionale (legge n. 21 del 1992, recante «Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»), ostacola lo sviluppo del mercato dei servizi locali di trasporto non di linea su strada, ponendo una barriera all'ingresso di offerte innovative rese possibili dalle nuove tecnologie, invadendo così l'ambito della tutela della concorrenza, riservato alla competenza dello Stato. La Corte constata che la disposizione in questione è stata approvata in considerazione della recente emersione di talune forme di trasporto di persone a chiamata, rese possibili dalla diffusione di nuovi strumenti tecnologici, a proposito delle quali sono stati sollevati, da varie prospettive, problemi di compatibilità con la vigente legislazione statale in tema di autoservizi pubblici non di linea. In particolare, essa prende posizione in merito a un aspetto cruciale della problematica in esame, dato che definisce il novero dei soggetti abilitati a operare nel settore dei trasporti di persone con le nuove modalità consentite dai supporti informatici, riservandolo in via esclusiva alle categorie abilitate a prestare i servizi di taxi e di noleggio con conducente, in tal modo facendo una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato. Tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., come già chiarito con la sentenza n. 30 del 2016, la quale, proprio in merito al trasporto di viaggiatori mediante noleggio (di autobus) con conducente, ha affermato che rientra nella competenza legislativa esclusiva statale per la tutela della concorrenza definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio di attività siffatte e gli interessi pubblici con esso interferenti. Infine, la Corte rivolge un auspicio al legislatore: «È noto che, rispetto all'assetto delineato dalla legislazione statale in vigore, che risale nei suoi tratti essenziali al 1992, l'evoluzione tecnologica, e i cambiamenti economici e sociali conseguenti, suscitano questioni variamente discusse non solo nelle sedi giudiziarie, ma anche presso le autorità indipendenti e le istituzioni politiche, per la pluralità degli interessi coinvolti e i profili di novità dei loro intrecci. Del resto, con riguardo ad alcune modalità di trasporto a chiamata mediante applicazioni informatiche, interrogativi analoghi a quelli oggi posti a questa Corte sono attualmente in discussione anche in seno all'Unione europea, in molti degli Stati che ne fanno parte, nonché in numerosi altri ordinamenti in tutto il mondo. Nel contesto di un dibattito così animato, relativo a fenomeni la cui diffusione è grandemente agevolata dalle nuove tecnologie, è comprensibile che, soprattutto dalle aree metropolitane più direttamente interessate, si levi la domanda di un inquadramento giuridico univoco e aggiornato. È dunque auspicabile che il legislatore competente si faccia carico tempestivamente di queste nuove esigenze di regolamentazione».

3.9. Il divieto imposto alle imprese di trasporto di incrementare il parco mezzi con autobus usati

La sentenza n. 30 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 41 Cost., dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Piemonte n. 22 del 2006, il quale stabiliva che gli incrementi del parco autobus successivi al rilascio dell'autorizzazione dovessero essere effettuati solo con autobus nuovi. La Corte osserva che il legislatore statale, con la legge n. 218 del 2003, ha definito il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà, fra i quali è preminente l'esigenza di sicurezza dei viaggiatori. Il bilanciamento così operato fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali, costituendo espressione della potestà legislativa statale in materia di "tutela della concorrenza", definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (sentenza n. 80 del 2006). Più specificamente, le Regioni sono abilitate a regolare gli oggetti indicati dalla legge statale e, in generale, la gestione del servizio (sentenze n. 30 del 1998 e n. 135 del 1997), ma non possono introdurre, a carico delle imprese di trasporto aventi sede nel territorio regionale, limiti che, lungi dal rispettare i criteri statali di tutela della concorrenza, penalizzerebbero gli operatori interni, data l'assenza di delimitazioni territoriali delle autorizzazioni rilasciate nelle altre regioni. La norma regionale censurata, restringendo la libertà di esercizio dell'attività di noleggio bus con conducente, con l'imposizione del divieto di incremento del parco mezzi con autobus usati, non solo comporta maggiori oneri in capo alle imprese di trasporto aventi sede in Piemonte rispetto a quelle situate in altre Regioni, ma è, altresì, idonea a produrre l'effetto di impedire irragionevolmente l'espansione dell'attività delle imprese stesse e, dunque, di limitare la concorrenza e con essa la possibilità di scelta da parte dei committenti (sentenze n. 47 del 2015 e n. 97 del 2014). La disciplina censurata eccede, quindi, i limiti entro i quali il legislatore regionale può regolare la materia, di competenza residuale, del trasporto pubblico locale, dato che fra tali limiti imposti vi è quello del rispetto del bilanciamento operato dal legislatore statale nella materia trasversale e prevalente, di competenza legislativa esclusiva statale, della «tutela della concorrenza».

3.10. La liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali quale soluzione legislativa non imposta dalla Costituzione

“La totale liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali non costituisce una soluzione imposta dalla Costituzione, sicché lo Stato potrà rivederla in tutto o in parte, temperarla o mitigarla. Nondimeno, nel vigore del divieto di imporre limiti e prescrizioni sugli orari, stabilito dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva a tutela della concorrenza, la disciplina regionale che intervenga per attenuare il divieto risulta illegittima sotto il profilo della violazione del riparto di competenze”. Così la sentenza n. 239, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., degli artt. 9, comma 4, e 13, comma 7, lettera c), della legge della Regione Puglia n. 24 del 2015, che prevedevano interventi in punto di orari degli esercizi commerciali.

3.11. La liberalizzazione nell'esercizio delle attività commerciali quale principio dell'ordinamento nazionale di derivazione comunitaria

“Come questa Corte ha avuto modo di affermare (sentenze n. 98 del 2013 e n. 291 del 2012), la direttiva n. 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, persegue, in via prioritaria, finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche. In conformità a tale obiettivo si pone il suo art. 14, che, attraverso espliciti divieti, circoscrive l'ambito dei regimi di autorizzazione, per evitare che gli stati membri introducano requisiti che rendano più gravosa la procedura di avvio degli esercizi commerciali. La liberalizzazione nell'esercizio delle attività commerciali è recepita come principio dell'ordinamento nazionale (sentenza n. 165 del 2014) e, come questa Corte ha chiarito (sentenze n. 200 del 2012, n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009 e n. 388 del 1992), «prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale». La libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul

territorio, infatti, deve avvenire senza limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso, l'ambiente urbano, e dei beni culturali (art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011). Alla luce del quadro normativo comunitario e nazionale, quindi, è precluso al legislatore regionale prevedere requisiti ulteriori rispetto a quelli ammessi dalle discipline comunitaria e statale, trattandosi di regolamentazione normativa riconducibile alla materia «tutela della concorrenza» (*ex plurimis*, sentenze n. 165 e n. 104 del 2014, n. 98 del 2013), di competenza legislativa esclusiva dello Stato». Così la sentenza n. 39.

3.12. I principi di semplificazione e liberalizzazione dell'attività commerciale

La sentenza n. 239 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» e in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», dell'art. 17, commi 3 e 4, della legge della Regione Puglia n. 24 del 2015, che introduceva la necessità di un'autorizzazione comunale finalizzata fra l'altro a consentire l'esercizio del commercio, in ordine alla quale rimetteva ai Comuni l'individuazione di procedure e presupposti specifici. Specificamente, gli impugnati commi 3 e 4 dell'art. 17 prevedevano, rispettivamente, che «[l]'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento della superficie di una media o grande struttura di vendita sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal comune competente per territorio» (comma 3) e che «[l]'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento della superficie di un centro commerciale e di un'area commerciale integrata necessitano di: a) autorizzazione per il centro come tale, in quanto media o grande struttura di vendita, che è richiesta dal suo promotore o, in assenza, congiuntamente da tutti i titolari degli esercizi commerciali che vi danno vita, purché associati per la creazione del centro commerciale; b) autorizzazione o SCIA, a seconda delle dimensioni, per ciascuno degli esercizi al dettaglio presenti nel centro» (comma 4). La Corte ha affermato che: «la previsione di un tale provvedimento autorizzatorio, a maggior ragione se di contenuto indefinito e rimesso sostanzialmente alla discrezionalità dell'amministrazione, contraddice esplicitamente i principi di semplificazione e liberalizzazione stabiliti dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990 – secondo cui la SCIA è sostitutiva di ogni atto di autorizzazione o licenza anche per l'esercizio di un'attività commerciale – e dagli artt. 31 e 34 del d.l. n. 201 del 2011, che hanno affermato la libertà di apertura, accesso, organizzazione e svolgimento delle attività economiche, abolendo le autorizzazioni espresse e i controlli *ex ante*, con la sola esclusione degli atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, posti a tutela di specifici interessi pubblici costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento dell'Unione europea, secondo quanto stabilito dalla Direttiva n. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, e comunque nel rispetto del principio di proporzionalità». Orbene, le citate disposizioni statali in materia di semplificazione, in quanto riferite ad attività economiche, costituiscono principi di liberalizzazione, e rientrano nella competenza in tema di tutela della concorrenza (sentenza n. 8 del 2013 e n. 200 del 2012), e d'altra parte, in generale, i principi di semplificazione amministrativa sono espressione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (sentenza n. 164 del 2012).

3.13. L'avvio degli esercizi commerciali e il coinvolgimento delle organizzazioni rappresentative

La sentenza n. 39 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 17, comma 1, della legge della Regione Marche n. 29 del 2014, e dell'art. 7, commi 2 e 3, della legge della Regione Marche n. 16 del 2015, promossa dal Governo per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in ragione dell'asserito contrasto con l'art. 14, numero 6), della direttiva n. 2006/123/CE. Le disposizioni censurate prevedono che, «sentite» (secondo la formulazione introdotta con legge regionale n. 29 del 2014) e «a seguito di confronto con» (secondo la formulazione introdotta con legge regionale n. 16 del 2015) le organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, le associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale, nonché le organizzazioni dei lavoratori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale, il Comune, sulla base di quanto stabilito nel regolamento attuativo, definisce le

condizioni, le procedure e i criteri per il rilascio delle autorizzazioni (con riferimento alle medie strutture di vendita), e i criteri e le modalità per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento dell'esercizio di vendita della stampa quotidiana e periodica. La violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., deriverebbe, secondo il ricorrente, dal contrasto con l'art. 14, numero 6), della direttiva n. 2006/123/CE, il quale vieta «il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno agli organi consultivi, ai fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell'adozione di altre decisioni delle autorità competenti, ad eccezione degli organismi o ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente; tale divieto non riguarda la consultazione di organismi quali le camere di commercio o le parti sociali su questioni diverse dalle singole domande di autorizzazione né la consultazione del grande pubblico». La Corte afferma che, nel caso di specie, la previsione regionale non introduce alcuna ulteriore limitazione all'accesso all'esercizio dell'attività commerciale, né si pone in contrasto con il divieto disposto dalla citata direttiva comunitaria, essendosi limitata a stabilire la necessità, per la determinazione della procedura di autorizzazione, di un preventivo confronto con le organizzazioni rappresentative. Infatti, il legislatore regionale ha circoscritto la partecipazione delle organizzazioni collettive alla sola fase istruttoria dei procedimenti generali volti alla determinazione dei criteri per la pianificazione della rete degli esercizi commerciali. Ciò al fine di consentire che siano raccolte tutte le informazioni che potranno poi essere utili nella successiva fase di deliberazione delle singole autorizzazioni, così contribuendo in termini di qualità del risultato, in ossequio ai principi-cardine del processo amministrativo, quali la trasparenza e la partecipazione dei soggetti interessati. A chiarimento di ciò, la Corte aggiunge: «Non v'è dubbio che la previsione del coinvolgimento delle parti sociali riguardi i soli procedimenti generali, dato che le disposizioni impugnate si riferiscono all'attività dei Comuni volte a definire «le condizioni, le procedure e i criteri per il rilascio delle autorizzazioni» (art. 11) ovvero «i criteri e le modalità per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento dell'esercizio di vendita della stampa quotidiana e periodica» (art. 17, comma 1). In nessun modo la legge regionale prefigura la possibilità che i soggetti indicati possano interferire, invece, con le determinazioni spettanti alle autorità competenti in ordine alle singole domande di autorizzazione; ciò che sarebbe vietato dall'art. 14, numero 6), della direttiva comunitaria n. 2006/123/CE».

3.14. La limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o il divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti

La sentenza n. **239** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 7, lettera a), della legge della Regione Puglia n. 24 del 2015, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di «tutela della concorrenza». La norma censurata prevedeva, tra i possibili contenuti dei «programmi di valorizzazione commerciale» da elaborarsi a cura dei Comuni, il possibile inserimento del «divieto di vendita di particolari merceologie o settori merceologici». La Corte ha rilevato che il divieto di vendita previsto dalla legislazione regionale risulta letteralmente in contrasto con l'art. 34, comma 3, lettera d), del d.l. n. 201 del 2011, secondo cui sono abrogate le restrizioni concernenti il «divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti» e con l'art. 3, comma 9, lettera f), del d.l. n. 138 del 2011, secondo cui tra le restrizioni abrogate è compresa ogni «limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti», e dunque lesivo delle disposizioni statali dettate per evitare restrizioni alla libera concorrenza e discriminazioni concorrenziali tra operatori.

3.15. La disciplina statale dei titoli edilizi, tra autotutela amministrativa e tutela dell'affidamento del privato

La sentenza n. **49** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 84-bis, comma 2, lettera b), della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, che consentiva all'Amministrazione di esercitare poteri sanzionatori per la repressione degli abusi edilizi, anche oltre il termine di trenta giorni dalla presentazione della SCIA, in un numero di ipotesi più ampio rispetto a quello previsto dai commi 3 e 4 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990. La disposizione, infatti, si pone in contrasto con la disciplina statale dei titoli edilizi,

espressiva di un principio fondamentale della materia edilizia, rientrante in quella più generale del «governo del territorio». La Corte descrive la disciplina statale, ricordando che nell'ambito della materia concorrente «governo del territorio» i titoli abilitativi agli interventi edilizi costituiscono oggetto di una disciplina che assurge a principio fondamentale (sentenze n. 259 del 2014, n. 139 e n. 102 del 2013, n. 303 del 2003), e tale valutazione deve ritenersi valida anche per la denuncia di inizio attività (DIA) e per la SCIA che, seppure con la loro indubbia specificità, si inseriscono in una fattispecie il cui effetto è pur sempre quello di legittimare il privato ad effettuare gli interventi edilizi (sentenze n. 121 del 2014, n. 188 e n. 164 del 2012). Tale fattispecie ha una struttura complessa e non si esaurisce, rispettivamente, con la dichiarazione o la segnalazione, ma si sviluppa in fasi ulteriori: una prima, di ordinaria attività di controllo dell'Amministrazione (rispettivamente nei termini di sessanta e trenta giorni); una seconda, in cui può esercitarsi l'autotutela amministrativa. Le condizioni e le modalità di esercizio dell'intervento della pubblica amministrazione, una volta che siano decorsi i termini in questione, debbono considerarsi il necessario completamento della disciplina di tali titoli abilitativi, poiché la individuazione della loro consistenza e della loro efficacia non può prescindere dalla capacità di resistenza rispetto alle verifiche effettuate dall'Amministrazione successivamente alla maturazione degli stessi. La disciplina di questa fase ulteriore, dunque, è parte integrante di quella del titolo abilitativo e costituisce con essa un tutt'uno inscindibile. Il suo perno è costituito da un istituto di portata generale – quello dell'autotutela – che si colloca allo snodo delicatissimo del rapporto fra il potere amministrativo e il suo riesercizio, da una parte, e la tutela dell'affidamento del privato, dall'altra. In definitiva - afferma la Corte - la normativa regionale, nell'attribuire all'Amministrazione un potere di intervento, ha introdotto una normativa sostitutiva dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale, venendo proprio a toccare i punti nevralgici del sistema elaborato nella legge sul procedimento amministrativo (sede già di per sé significativa) e cioè il potere residuo dell'Amministrazione, a termini ormai decorsi, e il suo ambito di esercizio (in concreto, i casi che ne giustificano l'attivazione).

4. La proprietà

4.1. L'indennità di espropriazione per le aree non edificabili

La sentenza n. 90 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in via incidentale, sull' art. 8, comma 3, della legge della Provincia di Bolzano n. 10 del 1991, come sostituito dall'art. 38, comma 7, della legge provinciale n. 4 del 2008, concernente la determinazione dell'indennità di espropriazione per le aree non edificabili, secondo il criterio del giusto prezzo da attribuire, entro i valori minimi e massimi stabiliti dalla apposita Commissione, all'area quale terreno agricolo considerato libero da vincoli di contratti agrari, secondo il tipo di coltura in atto al momento dell'emanazione del decreto che determina l'indennità di esproprio. A parere del rimettente tale criterio sarebbe del tutto simile a quello del valore agricolo medio già dichiarato illegittimo dalla Corte con le sentenze n. 181 del 2011 e n. 187 del 2014, e, dunque, sarebbe lesivo del diritto dell'espropriato di ricevere un serio ristoro come individuato dalla giurisprudenza costituzionale e convenzionale. La Corte dopo aver dettagliatamente esaminato la norma censurata, esclude che vi sia corrispondenza tra la stessa e le disposizioni legislative dichiarate costituzionalmente illegittime e che, dunque, la norma censurata prescriva un criterio automatico e astratto di determinazione dell'indennità di esproprio delle aree non edificabili. Al contrario, essa, imponendo all'organo competente a determinare l'indennità di esproprio di tenere in adeguata considerazione, nella sua quantificazione, le caratteristiche effettive dell'area da espropriare e, dunque, il suo effettivo valore di mercato, non disattende i criteri fissati dalla giurisprudenza costituzionale e della Corte EDU, così riassunti dalla Corte: «l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, terzo comma, Cost., se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita subita – in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare – non può essere, tuttavia, fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica, ma deve rappresentare un serio ristoro» (*ex multis*, sentenza n. 181 del 2011, ribadita dalla sentenza n. 187 del 2014), sulla base del «valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge» (sentenza n. 5 del 1980). Esclusa, dunque, la necessaria coincidenza tra valore di mercato

e indennità espropriativa, resta fermo che «il punto di riferimento per determinare l'indennità di espropriazione deve essere il valore di mercato (o venale) del bene ablatο» (sentenza n. 348 del 2007; si vedano anche le sentenze n. 216 del 1990 e n. 231 del 1984), in modo da assicurare un ristoro economico che abbia un «ragionevole legame» con tale valore (sentenza n. 338 del 2011). Analoghi principi sono stati fissati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nell'interpretazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, che garantisce a ogni persona fisica e giuridica la protezione della proprietà. Secondo la Corte europea, la citata previsione convenzionale, pur non garantendo il diritto a un pieno indennizzo in tutte le circostanze – «poiché legittimi obiettivi di “pubblica utilità” possono esigere un rimborso inferiore al pieno valore venale» (da ultimo, sentenza 14 aprile 2015, Chinnici contro Italia) –, impone che le modalità di indennizzo previste dalla legislazione interna consentano la corresponsione «di una somma ragionevolmente correlata al valore del bene», senza la quale «una privazione di proprietà costituisce normalmente una sproporzionata interferenza» (Grande Camera, sentenza 29 marzo 2006, Scordino contro Italia, poi ribadita, ad esempio, dalle sentenze Chinnici contro Italia, citata, 6 novembre 2014, Azzopardi contro Malta e 23 settembre 2014, Valle Pierimpié società agricola s.p.a. contro Italia)”. Aggiunge, infine, la Corte che non è escluso che, a seconda del contenuto concreto delle tabelle recanti i «valori minimi e massimi», l'organo amministrativo (da esse vincolato) possa trovarsi nella situazione di dover determinare un'indennità di esproprio che si discosti, in misura maggiore o minore, dal valore di mercato dell'area e che, in ipotesi, potrebbe non garantire un «serio ristoro» all'espropriato. Questa eventualità, tuttavia, non è da imputare a un vizio di costituzionalità della legge che definisce il meccanismo di quantificazione dell'indennità, ma, nell'ipotesi, a vizi nella formazione delle tabelle da parte della commissione, vizi che potrebbero essere sindacati nel giudizio di opposizione alla stima, ai fini di un'eventuale disapplicazione dell'atto amministrativo di approvazione delle tabelle che ne risultasse inficiato (sentenze n. 261 del 1997, n. 1165 e n. 530 del 1988; inoltre sentenze della Corte di cassazione, prima sezione civile, 28 luglio 2010, n. 17679; sezioni unite civili, 28 ottobre 2009, n. 22753; prima sezione civile, 18 maggio 2005, n. 10424).

4.2. I vincoli sulla proprietà a tutela dell'interesse culturale

Le disposizioni che prevedono agevolazioni fiscali, “aventi carattere eccezionale e derogatorio”, costituiscono esercizio di un potere legislativo discrezionale, censurabile solo per palese arbitrarietà o irrazionalità, sicché la Corte “non può estenderne l'ambito di applicazione, se non quando lo esiga la ratio dei benefici”. Il consolidato orientamento (sentenze nn. 6 del 2014, 275 del 2005, 27 del 2001, 431 del 1997, 292 del 1987 e 86 del 1985; ordinanze nn. 103 del 2012, 203 del 2011, 144 del 2009, 174 del 2001 e 10 del 1999) è stato ripreso dalla sentenza n. **111** che ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, comma 2, della legge n. 413 del 1991 e 2, comma 5, del d.l. n. 16 del 1993, impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., in quanto limitano le agevolazioni fiscali ivi previste ai fini IRPEF e ICI agli immobili di interesse storico o artistico, senza estenderle a quelli gravati da prescrizioni di tutela indiretta. La *ratio* delle misure fiscali *de quibus* è stata individuata (sentenze nn. 345 e 346 del 2003) in un’“esigenza di equità fiscale”, derivante dalla “minore utilità economica che presentano i beni immobili di interesse storico o artistico in conseguenza del complesso di vincoli e limiti cui la loro proprietà è sottoposta” ai sensi dell'art. 9, secondo comma, Cost., di modo che l'applicazione del beneficio “trova il suo fondamento oggettivo proprio nella peculiarità del regime giuridico dei beni” ovvero nella specifica “conformazione legale” del relativo statuto dominicale. La proprietà di simili beni, infatti, “denota una capacità contributiva ridotta” che giustifica un più favorevole trattamento fiscale per effetto degli oneri imposti ai loro titolari dalla normativa di settore e riassumibili nell'obbligo del proprietario di garantirne la conservazione e nel potere del Ministro competente di imporre gli interventi necessari ovvero provvedervi direttamente. Diversa è, invece, la condizione dei beni oggetto di “prescrizioni di tutela indiretta”, volte a preservare l'integrità dei beni immobili di interesse culturale direttamente vincolati: infatti, sui primi insiste un vincolo denominato “indiretto” per la sua funzione di completamento pertinenziale della visione e della fruizione dell'immobile principale, che comporta una limitazione del diritto di proprietà per la “protezione dell'ambiente circostante i beni di interesse culturale”. In particolare, l'amministrazione competente può prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro. Gli oneri e i vincoli derivanti dalle prescrizioni di tutela indiretta sono,

tuttavia, “strutturalmente diversi” da quelli che ricadono sul proprietario del bene di diretto interesse culturale. Solo in quest’ultimo caso, oggetto immediato di protezione è il bene, che il proprietario è obbligato a preservare, con le sue caratteristiche intrinseche, nella sua integrità e originalità: “ciò che normalmente richiede impegno costante e l’impiego di specifiche tecniche e metodi di intervento manutentivo, e che può comportare, e di regola comporta, spese particolarmente ingenti”. “Nel caso di un bene solo indirettamente vincolato, invece, oggetto di protezione non è il bene stesso, in sé considerato, ma è il contesto ambientale o di prospettiva nel quale l’immobile di interesse si inserisce, e a garanzia del quale l’amministrazione può imporre, a carico dei beni in esso ricadenti, prescrizioni di vario tipo, ma non certo assimilabili al generale obbligo conservativo del bene culturale vero e proprio”. La diversità di disciplina degli immobili di interesse culturale (per i quali soltanto le principali facoltà di godimento e disposizione sono subordinate ad un regime autorizzativo e di previa denuncia) e di quelli soggetti a vincolo indiretto “legittima il diverso trattamento fiscale degli uni rispetto agli altri e non autorizza ad estendere ai secondi ciò che il legislatore ha inteso, con buone ragioni, riservare ai primi” poiché “non è irragionevole precludere l’applicazione del medesimo beneficio agli immobili che non sono soggetti allo stesso regime”. Naturalmente, nella sua discrezionalità, il legislatore potrà prevedere per i beni soggetti a vincolo indiretto “distinte e proporzionate forme di agevolazione fiscale”.

4.3. Gli interventi di ristrutturazione edilizia (già oggetto della sentenza n. 309 del 2011)

La sentenza n. **224** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 17, comma 1, della legge della Regione Lombardia n. 7 del 2012, per violazione dell’art. 136 Cost e dell’art. 1 della l. cost. n. 1 del 1948. La norma, intervenendo dopo la sentenza n. 309 del 2011, dichiarativa di illegittimità costituzionale di disposizioni in materia di interventi di ristrutturazione edilizia, limitava per il passato gli effetti della pronuncia, relativamente ai titoli edilizi rilasciati prima della pubblicazione. La Corte – dopo aver ricordato di aver già stigmatizzato (*ex plurimis*, sentenza n. 169 del 2015) le disposizioni con cui il legislatore, statale o regionale, interviene per mitigare gli effetti di una pronuncia di illegittimità costituzionale, per conservare o ripristinare, in tutto o in parte, gli effetti della norma dichiarata illegittima – afferma: “tale è il caso della disposizione impugnata, emanata al dichiarato «fine di tutelare il legittimo affidamento dei soggetti interessati» in relazione agli «interventi di ristrutturazione edilizia oggetto della sentenza n. 309 del 2011». Essa, come risulta esplicitamente dal suo tenore letterale, mira a convalidare e a confermare nell’efficacia gli atti amministrativi emessi in diretta applicazione della precedente normativa regionale, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla citata pronuncia di questa Corte, i cui effetti la disposizione regionale vorrebbe parzialmente neutralizzare. A nulla rilevano, ovviamente, i mutamenti successivamente intervenuti nella legislazione statale, che hanno rimosso il divieto di alterazione della sagoma nelle ristrutturazioni edilizie, su cui si fondavano le dichiarazioni di illegittimità costituzionale contenute nella sentenza n. 309 del 2011: come già precedentemente osservato, l’odierna questione e la norma che ne costituisce oggetto concernono situazioni anteriori a tale innovazione della legislazione statale e non sono da essa interessate”.

4.4. Il diritto di prelazione sui fondi agricoli della Provincia di Bolzano

“L’incidenza sulla competenza regionale del limite del diritto privato non opera [...] in modo assoluto, in quanto anche la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento, ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza”, che vale a soddisfare il rispetto del principio di eguaglianza (sentenze nn. 352 del 2001, 441 del 1994, 35 del 1992). “Condizioni imprescindibili, per giustificare l’intervento regionale sono, dunque: 1) la sua marginalità, 2) la connessione con una materia di competenza regionale e 3) il rispetto del principio di ragionevolezza”. Così la sentenza n. **283** che – riconoscendo il difetto di marginalità dell’intervento (sentenze nn. 295 del 2009, 60 del 1968, 6 del 1958) – ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l’art. 20-ter, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 2 del 1987 (nel testo originario antecedente la sostituzione operata dalla legge provinciale n. 6 del 2007). La disposizione censurata, disciplinando le modalità di esternazione della volontà dell’ente pubblico di alienare i suoi fondi agricoli e il connesso termine di decadenza per l’esercizio del diritto di

prelazione agraria, ha leso la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile. Essa, infatti, non prevedeva “adattamenti, integrazioni o specificazioni della disciplina statale” ma ad essa derogava in relazione al fondamentale profilo della libertà negoziale, incidendo sulla scelta del contraente nella compravendita dei fondi agricoli provinciali e sull’autonomia negoziale sia dei soggetti che si determinano al loro acquisto (sentenza n. 253 del 2006), titolari o meno del diritto di prelazione, sia della pubblica amministrazione che agisce *iure privatorum* per la dismissione di beni patrimoniali disponibili (sentenze nn. 247 del 2015, 269 del 2014, 74 del 2012, 114 e 53 del 2011, 45 del 2010, 401 del 2007). Non sono stati reputati pertinenti i precedenti giurisprudenziali in materia di maso chiuso che hanno considerato legittime ampie deroghe al diritto privato, funzionali alla disciplina dell’istituto e giustificate dalla “necessità di tutelare la specificità storica e sociale dei maso chiuso” e dalla “maggiore estensione della potestà legislativa della Provincia autonoma” (sentenze nn. 173 del 2010, 405 e 340 del 1996, 691 del 1988, 40 e 5 del 1957, 4 del 1956).

Sezione IV

I rapporti politici

1. Il testo unico in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi

1.1. La sospensione cautelare dalla carica degli amministratori regionali e locali condannati in via non definitiva

La sentenza n. **276** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, e 11, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevata per l'asserita violazione degli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, Cost. I giudici *a quibus* dubitavano della legittimità costituzionale delle norme che prevedono la sospensione dalla carica degli amministratori regionali e locali condannati in via non definitiva per uno dei reati in esse previsti, poiché la loro applicazione non è limitata alle sentenze di condanna relative a reati consumati dopo la loro entrata in vigore. La Corte ricorda che la questione è già stata dichiarata infondata con la sentenza n. 236 del 2015, e dunque la respinge per gli stessi motivi, e segnatamente per l'infondatezza della tesi, sostenuta dal rimettente, della "costituzionalizzazione" del principio di irretroattività in tutti i casi in cui la Costituzione riserva alla legge la disciplina di diritti inviolabili. Come più volte affermato nella giurisprudenza costituzionale, infatti, «al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., [...] le leggi possono retroagire, rispettando "una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario" (*ex plurimis*, sentenza n. 156 del 2007)» (sentenza n. 236 del 2015). *La medesima questione è stata scrutinata anche in relazione all'art. 117, primo comma, Cost, in riferimento all'art. 7 della CEDU (v. capitolo IV, sezione II), e in relazione all'art. 25, secondo comma, Cost. (v. capitolo II, sezione I, I principi costituzionali in materia penale).*

1.2. Il regime della sospensione e decadenza nelle elezioni regionali (in relazione alle elezioni al Parlamento nazionale ed europeo)

La sentenza n. **276** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevata per l'asserita violazione degli artt. 3 e 51 Cost. Il giudice rimettente lamentava una disparità di trattamento in danno degli eletti ai consigli regionali e i presidenti delle giunte regionali, rispetto agli eletti al Parlamento nazionale ed europeo, in quanto mentre per questi ultimi, la sospensione e la decadenza di diritto si applicano nel caso di condanna per abuso d'ufficio pari o superiore a due anni di reclusione, per gli eletti ai consigli regionali e i presidenti delle giunte regionali tale soglia non è prevista. La Corte – nel ricordare che, con la sentenza n. 407 del 1992, è già pervenuta in un caso analogo a una decisione di non fondatezza sulla considerazione della diversità delle situazioni soggettive messe a confronto – così argomenta: "In quell'occasione, l'oggetto del giudizio era costituito, tra gli altri, dai commi 4-*bis* e 4-*ter* dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990, introdotti dall'art. 1 della legge n. 16 del 1992. La legge n. 16 del 1992 aveva modificato la disciplina della legge n. 55 del 1990 in materia di elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali introducendo nuove cause di incandidabilità in relazione, tra il resto, a condanne anche non definitive per delitti di particolare gravità (associazione di tipo mafioso o finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti, altri delitti concernenti dette sostanze, ovvero in materia di armi, alcuni delitti commessi da pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione). Le medesime situazioni comportavano che i soggetti considerati non potessero comunque ricoprire una serie di cariche elettive, anche di secondo grado, e di altri incarichi di competenza

regionale o locale. I commi 4-bis e 4-ter stabilivano che, qualora dette condizioni fossero sopravvenute all'elezione o alla nomina, ciò avrebbe comportato «l'immediata sospensione dalle cariche», da adottare con procedure diverse a seconda dei casi. Queste disposizioni furono impugnate, tra l'altro, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto nel prevedere la sospensione nei soli confronti di consiglieri e assessori regionali e provinciali e non anche dei titolari di analoghe cariche statali, quali i membri del Parlamento e del Governo, avrebbero realizzato un irragionevole trattamento differenziato a favore di questi ultimi. Questa Corte ha ritenuto che «non appare configurabile, sotto il profilo della disparità di trattamento, un raffronto tra la posizione dei titolari di cariche elettive nelle regioni e negli enti locali e quella dei membri del Parlamento e del Governo, essendo evidente il diverso livello istituzionale e funzionale degli organi costituzionali ora citati», con la conseguenza che «certamente non può ritenersi irragionevole la scelta operata dal legislatore di dettare le norme impugnate con esclusivo riferimento ai titolari di cariche elettive non nazionali» (sentenza n. 407 del 1992). Non vi sono motivi per discostarsi da queste conclusioni per il caso in esame, nel quale la censura ha una portata più ristretta, limitandosi al rilievo che le condizioni di applicabilità della sospensione e della incandidabilità sono differenziate per le cariche negli organi degli enti territoriali, da un lato, e la posizione di membro del Parlamento nazionale ed europeo, dall'altro, in relazione alla misura della pena inflitta. Inoltre, lo statuto dei membri del Parlamento è assistito da garanzie costituzionalmente presidiate, che porrebbero limiti all'estensione con legge ordinaria dell'istituto della sospensione del mandato parlamentare. Sotto diverso profilo, si osserva che nemmeno il fatto che i consigli regionali esercitino anch'essi funzioni legislative – come sostiene una delle parti intervenute – fa venire meno la diversità del loro livello istituzionale e funzionale rispetto al Parlamento – sede esclusiva della rappresentanza politica nazionale, che «imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile» (sentenza n. 106 del 2002) – e della condizione, per molti e decisivi aspetti oggettivamente differente, dei componenti dei due organi legislativi. Quanto alla tesi secondo la quale sarebbe irragionevole assicurare un trattamento differenziato a favore dei membri del Parlamento, in quanto titolari delle cariche oggettivamente più importanti, essa non considera che la finalità di tutela del buon andamento e della legalità nella pubblica amministrazione perseguita dalla disciplina in esame può anzi giustificare un trattamento più severo per le cariche politico-amministrative locali. La commissione di reati che offendono la pubblica amministrazione può infatti rischiare di minarne l'immagine e la credibilità e di inquinare l'azione (*ex plurimis*, sentenza n. 236 del 2015) in modo particolarmente incisivo al livello degli enti regionali e locali, per la prossimità dei cittadini al tessuto istituzionale locale e la diffusività del fenomeno in tale ambito. Va sottolineato in particolare che parte delle funzioni svolte dai consiglieri regionali ha natura amministrativa e che essa giustifica un trattamento di maggiore severità nella valutazione delle condanne per reati contro la pubblica amministrazione. A ciò si aggiunga che la stessa eterogeneità degli istituti messi a confronto (sospensione e incandidabilità) rende l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 235 del 2012, in tema di incandidabilità alla carica di parlamentare a seguito di condanna definitiva, inidoneo a fungere da *tertium comparationis*, restando così esclusa, anche per questa ragione, la violazione del principio di parità di trattamento (*ex plurimis*, sentenze n. 215 e n. 155 del 2014; n. 234 del 2008). Come si è visto, la sospensione ha natura cautelare, sicché rispetto a essa «non è comunque prospettabile [...] un'esigenza di proporzionalità rispetto al reato commesso, ma piuttosto rispetto alla possibile lesione dell'interesse pubblico causata dalla permanenza dell'eletto nell'organo elettivo: non si pone quindi un problema di "adeguatezza" della misura rispetto alla gravità del fatto, ma piuttosto rispetto all'esigenza cautelare (sentenza n. 206 del 1999)» (sentenza n. 25 del 2002, sull'analogia sospensione già prevista dall'art. 15 della legge n. 55 del 1990). Alla stessa esigenza cautelare non è preordinato l'istituto dell'incandidabilità alla carica di parlamentare per condanna definitiva. È pertanto ragionevole che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, abbia scelto di subordinare l'applicazione per determinati reati, come quelli contro la pubblica amministrazione, all'entità della pena inflitta».

2. Le elezioni amministrative locali e il divieto di propaganda imposto alle amministrazioni pubbliche

La sentenza n. 79 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, commi 5 e 6, della legge n. 81 del 1993, censurata per violazione del principio di eguaglianza in

relazione al *tertium comparationis* di cui all'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000. Specificamente il giudice rimettente lamentava la disparità di trattamento riservata alle pubbliche amministrazioni degli enti locali - cui è fatto divieto nelle elezioni amministrative locali di fare propaganda nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per tutta la durata della stessa, a pena della sanzione di una multa - rispetto ad analoghe condotte poste in essere in prossimità di elezioni regionali, politiche ed europee, esenti da qualunque sanzione. La Corte evidenzia come, diversamente da quanto accadeva nelle questioni decise con le sentenze n. 287 del 2001 e n. 52 del 1996, richiamate dal rimettente, le fattispecie poste a raffronto non sono omogenee e l'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000 non è, quindi, correttamente utilizzabile quale *tertium comparationis* a sostegno dell'asserita disparità di trattamento. La Corte, dapprima, illustra la *ratio* della norma assunta quale termine di paragone: "Tale ultima disposizione è inserita nel contesto di un'organica disciplina della comunicazione politica, dettata per i periodi di campagna elettorale relativi ad ogni tipo di consultazione ed elezione, e fa divieto alle amministrazioni pubbliche di «svolgere attività di comunicazione» durante tali periodi. Il riferimento alle "pubbliche amministrazioni" deve essere inteso come un rinvio agli enti e agli organi, non già ai singoli soggetti titolari di cariche pubbliche, anche se le condotte e i comportamenti vietati alle amministrazioni non possono che essere realizzati da questi ultimi. *Ratio* della disposizione è, infatti, evitare che le pubbliche amministrazioni forniscano, attraverso modalità comunicative e contenuti informativi non neutrali, «una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari» (sentenza n. 502 del 2000). L'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000 non intende, perciò, impedire in assoluto le attività di comunicazione: le consente, purché siano effettuate in forma impersonale e risultino indispensabili per l'efficace assolvimento delle funzioni attribuite alle amministrazioni pubbliche, alla luce della necessaria informazione dei cittadini e degli obblighi di trasparenza gravanti sulle amministrazioni stesse. Il divieto contenuto nel citato art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000, in sostanza, mira ad evitare che la comunicazione istituzionale delle amministrazioni venga piegata ad obiettivi elettorali, promuovendo l'immagine dell'ente, dei suoi componenti o di determinati attori politici, in violazione degli obblighi di neutralità politica degli apparati amministrativi (art. 97 Cost.), della necessaria parità di condizione tra i candidati alle elezioni e della libertà di voto degli elettori (art. 48 Cost.) [...] In definitiva, il divieto ora descritto è precipuamente indirizzato a regolare l'attività di comunicazione delle amministrazioni pubbliche, in stretta attinenza ai loro compiti istituzionali e allo scopo di evitare che tali compiti siano perseguiti con modalità comunicative non corrette". Ciò posto, la Corte passa ad illustrare la *ratio* della norma censurata: "La fattispecie contenuta nell'art. 29, comma 6, della legge n. 81 del 1993, che contiene il divieto assistito dalla sanzione penale, è invece riferita alla propaganda «di qualsiasi genere», ancorché inerente all'attività istituzionale delle amministrazioni. Tale fattispecie riguarda condotte ulteriori e diverse rispetto a quelle poste in essere nello svolgimento delle funzioni istituzionali dell'amministrazione (in tal senso anche Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale, sentenza 23 marzo 2000, n. 1593), rivelando una formulazione più ampia rispetto a quella di cui all'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000. Inoltre, il divieto dettato dalla norma sospettata di incostituzionalità, pur essendo testualmente rivolto anch'esso alle pubbliche amministrazioni, per il principio della personalità della responsabilità penale non può che indirizzarsi direttamente ai soggetti titolari di cariche pubbliche a livello locale. Tali soggetti infrangono il divieto se svolgono attività di propaganda, ancorché inerente all'attività istituzionale delle amministrazioni di cui fanno parte, utilizzandone mezzi, risorse, personale e strutture. Se candidati essi stessi, ferme restando le disposizioni in tema di ineleggibilità a livello locale, ben possono esercitare i relativi diritti costituzionalmente garantiti, e perciò svolgere anche attività di propaganda elettorale: ma, anche in tale ipotesi, il divieto in esame esige che ciò facciano al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali e, di nuovo, senza utilizzare mezzi, risorse, personale e strutture assegnati alle pubbliche amministrazioni di appartenenza. L'art. 29, commi 5 e 6, della legge n. 81 del 1993 delinea perciò una fattispecie obiettivamente diversa da quella disciplinata all'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000. Ciò non impedisce di riscontrare che anch'essa presidia gli stessi principi costituzionali: giacché anche il titolare di cariche pubbliche, candidato o meno che sia, infrangendo il divieto, coinvolge l'ente nella competizione politico-elettorale, violandone il dovere di neutralità politica (art. 97 Cost.), provoca un'alterazione delle eguali opportunità dei candidati e influisce illecitamente sulla formazione del convincimento degli elettori (art. 48 Cost.)".

Sezione V

I tributi

1. Gli elementi distintivi del prelievo tributario (il caso del blocco degli effetti retributivi della progressione in carriera dei dipendenti pubblici)

La sentenza n. 96 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010 - concernente il blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera comunque denominate disposte per i pubblici dipendenti negli anni 2011, 2012 e 2013 - censurato, fra gli altri parametri, anche per la violazione del principio della capacità contributiva, in quanto imporrebbe una prestazione patrimoniale tributaria – consistente nel (non corrisposto) aumento retributivo che il dipendente pubblico avrebbe avuto il diritto di percepire, a norma di legge, in conseguenza della progressione di carriera – a carico soltanto di alcuni contribuenti, per il solo fatto di essere gli stessi appartenenti al personale di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001 promossi negli anni 2011, 2012 e 2013. La Corte, nell'escludere la natura di prelievo fiscale della misura prevista dalla disposizione impugnata, afferma: “è opportuno richiamare i precedenti [...] che hanno rigettato identiche questioni, in quanto la norma censurata non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del dipendente pubblico, né un'acquisizione di risorse al bilancio dello Stato. Essa è priva pertanto degli elementi che connotano indefettibilmente la prestazione tributaria (sentenze n. 70 del 2015; n. 154 del 2014, n. 310 e n. 304 del 2013)”.

2. Il contributo di solidarietà sulle pensioni elevate, quale prestazione patrimoniale imposta per legge

Il blocco, per un triennio, della rivalutazione monetaria dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, operata attraverso il contributo c.d. di solidarietà a carico dei titolari di trattamenti pensionistici complessivamente superiori da quattordici a trenta volte il trattamento minimo INPS – lungi dal rivestire la natura di imposta, non essendo acquisito allo Stato, né destinato alla fiscalità generale, ed essendo, invece, prelevato, in via diretta, dall'INPS e dagli altri enti previdenziali coinvolti, i quali, anziché versarlo all'Erario in qualità di sostituti di imposta, lo trattengono all'interno delle proprie gestioni, con specifiche finalità solidaristiche endo-previdenziali, anche per quanto attiene ai trattamenti dei soggetti cosiddetti “esodati”- costituisce un prelievo inquadrabile nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 Cost., avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del sistema previdenziale (sentenza n. 178 del 2000; ordinanza n. 22 del 2003). Così la sentenza n. 173.

3. Le agevolazioni fiscali applicabili agli immobili oggetto di vincolo culturale (mancata estensione agli immobili gravati da “prescrizioni di tutela indiretta”)

Le disposizioni che prevedono agevolazioni fiscali, “aventi carattere eccezionale e derogatorio”, costituiscono esercizio di un potere legislativo discrezionale, censurabile solo per palese arbitrarietà o irrazionalità, sicché la Corte “non può estenderne l'ambito di applicazione, se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici”. Il consolidato orientamento (sentenze nn. 6 del 2014, 275 del 2005, 27 del 2001, 431 del 1997, 292 del 1987 e 86 del 1985; ordinanze nn. 103 del 2012, 203 del 2011, 144 del 2009, 174 del 2001 e 10 del 1999) è stato ripreso dalla sentenza n. 111 che ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, comma 2, della legge n. 413 del 1991 e 2, comma 5, del d.l. n. 16 del 1993, impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., in quanto limitano le agevolazioni fiscali ivi previste ai fini IRPEF e ICI agli immobili di interesse storico o artistico, senza estenderle a quelli gravati da prescrizioni di tutela

indiretta. La *ratio* delle misure fiscali *de quibus* è stata individuata (sentenze nn. 345 e 346 del 2003) in un'“esigenza di equità fiscale”, derivante dalla “minore utilità economica che presentano i beni immobili di interesse storico o artistico in conseguenza del complesso di vincoli e limiti cui la loro proprietà è sottoposta” ai sensi dell'art. 9, secondo comma, Cost., di modo che l'applicazione del beneficio “trova il suo fondamento oggettivo proprio nella peculiarità del regime giuridico dei beni” ovvero nella specifica “conformazione legale” del relativo statuto dominicale. La proprietà di simili beni, infatti, “denota una capacità contributiva ridotta” che giustifica un più favorevole trattamento fiscale per effetto degli oneri imposti ai loro titolari dalla normativa di settore e riassumibili nell'obbligo del proprietario di garantirne la conservazione e nel potere del Ministro competente di imporre gli interventi necessari ovvero provvedervi direttamente. Diversa è, invece, la condizione dei beni oggetto di “prescrizioni di tutela indiretta”, volte a preservare l'integrità dei beni immobili di interesse culturale direttamente vincolati: infatti, sui primi insiste un vincolo denominato “indiretto” per la sua funzione di completamento pertinenziale della visione e della fruizione dell'immobile principale, che comporta una limitazione del diritto di proprietà per la “protezione dell'ambiente circostante i beni di interesse culturale”. In particolare, l'amministrazione competente può prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro. Gli oneri e i vincoli derivanti dalle prescrizioni di tutela indiretta sono, tuttavia, “strutturalmente diversi” da quelli che ricadono sul proprietario del bene di diretto interesse culturale. Solo in quest'ultimo caso, oggetto immediato di protezione è il bene, che il proprietario è obbligato a preservare, con le sue caratteristiche intrinseche, nella sua integrità e originalità: “ciò che normalmente richiede impegno costante e l'impiego di specifiche tecniche e metodi di intervento manutentivo, e che può comportare, e di regola comporta, spese particolarmente ingenti”. “Nel caso di un bene solo indirettamente vincolato, invece, oggetto di protezione non è il bene stesso, in sé considerato, ma è il contesto ambientale o di prospettiva nel quale l'immobile di interesse si inserisce, e a garanzia del quale l'amministrazione può imporre, a carico dei beni in esso ricadenti, prescrizioni di vario tipo, ma non certo assimilabili al generale obbligo conservativo del bene culturale vero e proprio”. La diversità di disciplina degli immobili di interesse culturale (per i quali soltanto le principali facoltà di godimento e disposizione sono subordinate ad un regime autorizzativo e di previa denuncia) e di quelli soggetti a vincolo indiretto “legittima il diverso trattamento fiscale degli uni rispetto agli altri e non autorizza ad estendere ai secondi ciò che il legislatore ha inteso, con buone ragioni, riservare ai primi” poiché “non è irragionevole precludere l'applicazione del medesimo beneficio agli immobili che non sono soggetti allo stesso regime”. Naturalmente, nella sua discrezionalità, il legislatore potrà prevedere per i beni soggetti a vincolo indiretto “distinte e proporzionate forme di agevolazione fiscale”.

4. L'IMU quale tributo erariale

La sentenza n. **280** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 – esclusi i commi 11 e 17 – del d.l. n. 201 del 2011, sollevata in via incidentale, in riferimento all'art. 43 dello statuto della Regione siciliana ed al principio di leale collaborazione. La disposizione impugnata – che ha anticipato in via sperimentale l'applicazione dell'IMU, dettandone un regime parzialmente diverso da quello originariamente previsto in sede istitutiva (d.lgs. n. 23 del 2011, art. 8) – non risponderebbe, secondo il rimettente, al modello di regionalismo cooperativo disegnato dallo statuto e dalla legge n. 42 del 2009, nonché dalla sentenza della Corte costituzionale n. 155 del 2015. Al riguardo, la Corte evidenzia che l'IMU, in quanto istituita e disciplinata con legge dello Stato, è un tributo erariale (sentenza n. 123 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 40 del 2016, n. 121 del 2013 e n. 97 del 2013), seppur «derivato» in ragione della devoluzione del gettito (sentenza n. 121 del 2013). La sua disciplina ricade dunque «nella materia “ordinamento tributario dello Stato”, che l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riserva alla competenza legislativa statale» (sentenza n. 121 del 2013; nello stesso senso sentenze n. 26 del 2014 e n. 97 del 2013). Orbene, la Corte ha ripetutamente e costantemente escluso che le procedure di leale collaborazione fra Stato e Regioni «trovino applicazione nell'attività legislativa esclusiva dello Stato, per cui non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà (sentenze n. 121 e n. 8 del 2013, n. 207 del 2011); e che l'esclusione della rilevanza di tali

procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, “vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di ‘casi straordinari di necessità e d’urgenza’” (sentenze n. 79 del 2011 e n. 298 del 2009)» (sentenze n. 26 del 2014 e n. 97 del 2013). Di qui l’infondatezza della questione dell’art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 in riferimento al principio di leale collaborazione.

5. La tassa automobilistica

La sentenza n. **199** ha dichiarato, tra l’altro, l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma, Cost., dell’art. 1, comma 4, della legge della Regione Basilicata n. 14 del 2015, - previo trasferimento della questione sull’art. 22 della legge della Regione Basilicata n. 3 del 2016 - che ripristina il regime di favore (in precedenza stabilito dall’art. 63 della legge n. 342 del 2000 e poi abrogato dall’art. 1, comma 666, lett. b), della legge n. 190 del 2014) per i veicoli e motoveicoli di età compresa tra venti e ventinove anni di particolare interesse storico e collezionistico, sostituendo il pagamento della tassa automobilistica con una tassa di circolazione forfettaria. La Corte ha ricordato che la tassa automobilistica è prevista dall’art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2011, che permette alle Regioni di disciplinarla, entro i limiti indicati dalla legislazione statale, tra i quali rientrano anche le esenzioni (sentenze n. 288 del 2012, n. 451 del 2007, n. 455 del 2005 e n. 296 del 2003). Conseguentemente, la disposizione regionale censurata, che configura un’esenzione dalla stessa tassa, ha superato i limiti posti dalla legge dello Stato, eccedendo la competenza regionale in quanto volta ad incidere su un aspetto della disciplina sostanziale del tributo riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 455 del 2005). Nella stessa pronuncia la Corte ha dichiarato, altresì, l’illegittimità costituzionale, per violazione dei medesimi parametri in precedenza menzionati, dell’art. 1, commi 2 e 3, della legge della Regione Basilicata n. 14 del 2015 e dell’art. 8 della legge della Regione Umbria n. 8 del 2015, i quali per gli autoveicoli e motoveicoli di particolare interesse storico e artistico e di età compresa tra i venti e i ventinove anni prevedevano l’esonero da sanzioni e interessi per chi ha versato l’importo della tassa automobilistica dopo una certa data, posteriore a quella stabilita dalla normativa statale con il decreto del Ministro delle finanze n. 462 del 1998. In via preliminare la Corte ha ricordato, da un lato, che la tassa automobilistica non può essere annoverata tra i tributi propri regionali (sentenza n. 288 del 2012), e, dall’altro, che “alle regioni a statuto ordinario è stato attribuito dal legislatore statale il gettito della tassa, unitamente all’attività amministrativa connessa alla sua riscossione, nonché un limitato potere di variazione dell’importo originariamente stabilito con decreto ministeriale, restando invece ferma la competenza esclusiva dello Stato per ogni altro aspetto della disciplina sostanziale della tassa stessa (sentenza n. 296 del 2003)”. Le disposizioni censurate, quindi, sono state ritenute in contrasto coi menzionati parametri costituzionali in quanto, riguardando i termini di pagamento e il correlato regime sanzionatorio in caso di inosservanza, attenevano al regime sostanziale del tributo che non rientra tra le funzioni trasferite alla competenza alle Regioni ad opera del citato decreto ministeriale. Il trasferimento disposto da tale ultima normativa ha riguardato, infatti, solo le modalità di applicazione delle sanzioni, con carattere cedevole rispetto ad una eventuale sopravvenuta normativa regionale (sentenza n. 507 del 2000). In termini analoghi la sentenza n. **242**.

6. Il diritto annuale in favore delle camere di commercio

La sentenza n. **29** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 28 del d.l. n. 90 del 2014, impugnato dalla Regione siciliana, in riferimento allo statuto speciale e all’art. 119 Cost., nella parte in cui, nelle more del riordino del sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, riduce l’importo del diritto annuale camerale del 35 per cento per il 2015, del 40 per cento per il 2016 e, a decorrere dal 2017, del 50 per cento, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le camere di commercio, rispetto alle quali la Regione siciliana non vanta statutariamente una competenza legislativa esclusiva, sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell’ambito della propria circoscrizione territoriale, sulla base del principio di sussidiarietà, funzioni di

interesse generale per il sistema delle imprese. La Corte afferma che la disposizione *de qua* non incide su alcuna delle evocate materie statutarie (“industria e commercio”, “regime degli enti locali”, “ordinamento degli uffici e degli enti regionali” e “stato giuridico ed economico del personale”), né lede i principi di autonomia finanziaria regionale e di garanzia delle autonomie funzionali locali, giacché essa non disciplina il funzionamento delle camere di commercio, ma concerne la misura del diritto camerale; afferma, per contro, che la disposizione è ascrivibile alla materia di esclusiva competenza statale del “sistema tributario” *ex art. 117, secondo comma, lett. e*), Cost. Il diritto camerale, infatti, ha natura di tributo istituito e regolato per legge dello Stato e non può essere considerato “tributo locale” per la sola circostanza che alle camere di commercio (comunque estranee alla categoria degli enti locali) sia attribuita la relativa riscossione. Pertanto, il legislatore statale ben poteva diminuire un simile tributo - in quanto lo statuto non assicura alla Regione una garanzia di “invarianza” quantitativa di entrate - a condizione però che la riduzione non fosse di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali. Sotto tale profilo, tuttavia, la ricorrente, oltre ad un’asserita quantificazione della riduzione di entrate per le camere di commercio siciliane di circa 23 milioni di euro, non ha offerto alcuna prova circa l’irreparabile pregiudizio paventato sulla funzionalità delle stesse, che sarebbe stata tanto più necessaria in quanto il diritto camerale è solo una delle molteplici concorrenti forme di finanziamento delle camere di commercio, comunque destinatarie di contributi statali per l’espletamento delle funzioni delegate.

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

1. Il procedimento civile

1.1. Il raddoppio del contributo unificato in caso di esito negativo dell'appello

La sentenza n. **120** ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – onerando anche la parte che ha proposto un appello dichiarato improcedibile *ex art.* 348, secondo comma, cod. proc. civ. (per mancata comparizione dell'appellante alla prima udienza ed a quella successiva di cui gli sia stata data comunicazione) del versamento di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione – realizzerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'ipotesi di cancellazione della causa dal ruolo e conseguente estinzione del processo ai sensi degli artt. 181 e 309 cod. proc. civ., lasciata esente dal contestato raddoppio del contributo. Nonostante “il dato comune rappresentato dalla mancata comparizione, cui si correla sia l'improcedibilità (...), sia la cancellazione della causa dal ruolo e l'estinzione del processo”, le due fattispecie non sono state repute omogenee né equiparabili sotto il profilo dedotto dal rimettente. Invero, il regime del raddoppio del contributo unificato concerne tutti i casi di esito negativo dell'appello, essendo previsto per le ipotesi di rigetto integrale o di definizione in rito sfavorevole all'appellante, tra le quali rientra l'improcedibilità comminata dal citato art. 348 ma non anche l'ipotesi di cancellazione della causa dal ruolo ed estinzione del processo per la mancata presenza dell'appellante e dell'appellato costituito alla prima udienza ed a quella successiva. La *ratio* della denunciata disposizione, volta a “scoraggiare le impugnazioni dilatorie o pretestuose”, non è stata ravvisata nella fattispecie di cui all'art. 181, la quale “prescinde dalla unilaterale utilizzazione impropria del gravame, ma riguarda soltanto l'omologa condotta omissiva delle parti”, con la conseguenza che la relativa funzione deterrente “non avrebbe modo di esprimersi”. Né in tale fattispecie sono stati riscontrati l'inutile dispendio di attività processuale e quei “costi del vano funzionamento dell'apparato giudiziario o della vana erogazione delle limitate risorse a sua disposizione” al cui parziale ristoro mira il raddoppio del contributo unificato. Infatti, l'emissione di un provvedimento di cancellazione della causa dal ruolo e di estinzione del processo richiede la mancata comparizione di tutte le parti alla prima udienza ed a quella successiva, nell'assunto che un simile comportamento costituisca una tipica manifestazione di disinteresse alla prosecuzione del processo. “Detto disinteresse, emergendo dopo la costituzione delle parti in secondo grado – quando le stesse hanno già disvelato le rispettive tesi difensive e dopo l'eventuale adozione dei provvedimenti sull'esecuzione provvisoria della sentenza impugnata – ed accomunandole nella condotta processuale, è verosimile espressione della comune decisione di non comparire e, non di rado, di coordinamento o accordo tra le parti stesse”. Queste peculiarità rispetto alla fattispecie dell'improcedibilità hanno impedito di considerare alla stessa stregua la contemporanea mancata comparizione di tutte le parti del giudizio di appello, “epilogo presumibile indice di una composizione stragiudiziale della controversia potenzialmente frutto del precedente dispendio di energie processuali”. In tal caso non avrebbe avuto senso, “a riprova della differenza intercorrente con la fattispecie dell'improcedibilità”, “sanzionare la condotta della (sola) parte appellante, peraltro omologa a quella dell'appellato, scoraggiando un esito auspicabile sotto il profilo dell'economia processuale oltre che dell'assetto sostanziale degli interessi in conflitto”.

1.2. La lite temeraria e la sanzione a carico della parte soccombente

La sentenza n. **152** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 96, terzo comma, del codice di procedura civile – aggiunto dall'art. 45, comma 12, della legge n. 69 del 2009 - sollevata in via incidentale per contrasto con gli articoli 3, 24 e 111, Cost., nella parte in cui dispone che il giudice quando pronuncia sulle spese, anche d'ufficio, può altresì condannare la parte soccombente

al pagamento, a favore della controparte vittoriosa, di una somma equitativamente determinata. Il rimettente – sostenendo l'irragionevolezza ed arbitrarietà dell'istituto processuale come delineato dal legislatore - chiede alla Corte una pronuncia sostitutiva, di modo che la somma venga destinata a favore dell'Erario. La Corte ricostruisce la *ratio* dell'istituto, evidenziando che l'intervento legislativo muove dalla constatazione che l'istituto della responsabilità aggravata, pur rappresentando in astratto un serio deterrente nei confronti delle liti temerarie e, quindi, uno strumento efficace di deflazione del contenzioso, nella prassi applicativa risultava scarsamente utilizzato a causa della oggettiva difficoltà della parte vittoriosa di provare il danno – segnatamente in ordine al *quantum* – derivante dall'illecito processuale. Preso atto di siffatta situazione, il legislatore, nell'intento di frenare l'eccesso di litigiosità che affligge il nostro ordinamento ed evitare l'instaurazione di giudizi meramente dilatori, ha quindi introdotto questo peculiare strumento sanzionatorio, che consente al giudice di liquidare a carico della parte soccombente, anche d'ufficio, una somma ulteriore rispetto alle spese del giudizio. Contestualmente il legislatore ha abrogato il quarto comma dell'art. 385 del codice di procedura civile che già prevedeva analogo istituto al fine di «disincentivare il ricorso per cassazione» (ordinanza n. 435 del 2008), significando con ciò che la novella del 2009 aveva elevato a principio generale il meccanismo processuale predisposto per il procedimento di cassazione, facendolo rifluire in una disciplina valevole per tutti i gradi di giudizio. Ciò posto, la Corte – prendendo posizione nel dibattito suscitato dalla dottrina e dalla giurisprudenza di merito – ha ritenuto, sulla base dei lavori preparatori della novella e di significativi elementi lessicali, che la disposizione scrutinata non abbia natura risarcitoria (o, comunque, non esclusivamente tale) essendo, più propriamente, una sanzione con finalità deflative. La natura sanzionatoria e officiosa della condanna prevista dall'art. 96 comma 3 c.p.c., tuttavia, per quanto possa costituire una logica premessa alla soluzione auspicata dal rimettente, non rende irragionevole la diversa soluzione adottata dal legislatore del 2009 e tantomeno ne evidenzia quel livello di manifesta irragionevolezza od arbitrarietà che unicamente consente il sindacato di legittimità costituzionale in ordine all'esercizio della discrezionalità legislativa in tema di disciplina di istituti processuali (*ex plurimis*, ordinanze n. 138 del 2012, n. 141 del 2011). Ha concluso la Corte: “La novella del 2009 – che ha, come detto, esteso, sia pur con marginali varianti, a tutti i gradi di giudizio lo strumento deflattivo prima riferito alla sola fase di legittimità – non presenta, dunque, connotati di irragionevolezza, ma – come correttamente osservato dalla difesa dello Stato – riflette una delle possibili scelte del legislatore, non costituzionalmente vincolato nella sua discrezionalità, nell'individuare la parte beneficiaria di una misura che sanziona un comportamento processuale abusivo e che funga da deterrente al ripetersi di una siffatta condotta”.

1.3. Le deroghe alla sospensione dei termini processuali nel periodo feriale

La sentenza n. 191 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 742 del 1969 (nel testo in vigore al 22 dicembre 2014), impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui, come univocamente interpretato dal diritto vivente, esclude dalla generale sospensione feriale di tutti i termini processuali delle giurisdizioni ordinarie e amministrative i giudizi di opposizione all'esecuzione e non anche gli atti del processo esecutivo. I Giudici hanno respinto la censura di irragionevole difforme regolamentazione di fattispecie ritenute assimilabili (perché caratterizzate dalle medesime esigenze di celerità) sottolineando la “non omogeneità delle situazioni poste a confronto” e la “ragionevolezza delle discipline a cui sono assoggettate”. Infatti, il processo esecutivo “costituisce lo strumento apprestato dall'ordinamento per l'attuazione del diritto, da realizzare in via coattiva”, mentre “l'incidente di esecuzione, che apre una parentesi all'interno di questo procedimento, può assumere due diverse forme, quella dell'opposizione all'esecuzione quando si contesta il se del diritto di agire *in executivis* o la pignorabilità dei beni pignorati, e quella dell'opposizione agli atti esecutivi, quando ci si duole del come dell'esercizio del diritto, deducendosi l'esistenza di vizi formali degli atti compiuti o dei provvedimenti adottati nel corso del processo esecutivo e di quelli preliminari all'azione esecutiva. In sintesi, il processo esecutivo consiste in una sequenza di atti procedurali per la realizzazione del credito, mentre le opposizioni integrano dei veri e propri giudizi, che si svolgono nel contraddittorio delle parti”. La diversità strutturale dei due procedimenti è stata reputata ostativa ad una riconduzione ad unità sul presupposto della comune esigenza di celerità, “potendo il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, soddisfare tale esigenza mediante discipline differenziate, con l'unico limite costituito

dalla non arbitrarietà e irragionevolezza della scelta compiuta” (*ex plurimis*, sentenze nn. 237 del 2007 e 341 del 2006; ordinanze nn. 405 e 376 del 2007, 101 del 2006). Nell’ambito del procedimento esecutivo il legislatore ha previsto un termine perentorio, prorogabile una sola volta per giusti motivi, per l’acquisizione della documentazione ipocatastale; la sua durata (originariamente pari a 120 giorni e poi dimezzata) risponde alla necessità di garantire l’acquisizione completa della documentazione attestante l’appartenenza del bene pignorato al debitore e “la sospensione della sua decorrenza durante il periodo feriale è ragionevolmente correlata al rallentamento delle attività degli uffici preposti al rilascio”. Quanto alle opposizioni all’esecuzione, “l’esigenza di celerità è perseguita mediante la deroga alla sospensione dei termini feriali anche in considerazione della peculiarità del procedimento” che, nella prassi giudiziaria, può prestarsi ad uno strumentale utilizzo dilatorio da parte del debitore.

1.4. Il perfezionamento della notifica in caso di irreperibilità o di rifiuto di ricevere la copia dell’atto

L’ordinanza n. 220 ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 140 cod. proc. civ., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., in quanto fa decorrere gli effetti della notifica, in caso di irreperibilità o rifiuto del destinatario, dalla data in cui l’ufficiale giudiziario, depositata la copia dell’atto da notificare nella casa del comune dove la notificazione deve eseguirsi ed affisso l’avviso dell’avvenuto deposito alla porta dell’abitazione o dell’ufficio o dell’azienda del destinatario, gliene dà notizia per raccomandata con avviso di ricevimento, anziché stabilire che la notificazione si ha per eseguita decorsi dieci giorni dalla data di spedizione della raccomandata ovvero, se anteriore, dalla data di effettivo ritiro della copia dell’atto, come previsto dall’art. 8, quarto comma, della legge n. 890 del 1982. La sentenza n. 3 del 2010 – nel dichiarare illegittima, per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., la censurata disposizione, nella parte in cui prevedeva che la notifica si perfezionasse, per il destinatario, con la spedizione della raccomandata informativa, anziché con il ricevimento della stessa o, comunque, decorsi dieci giorni dalla spedizione – ha sanzionato “il non ragionevole bilanciamento tra gli interessi del notificante e quelli del destinatario, in una materia nella quale, invece, le garanzie di difesa e di tutela del contraddittorio devono essere improntate a canoni di effettività e di parità” e l’“ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla fattispecie, normativamente assimilabile, della notificazione di atti giudiziari a mezzo posta”, disciplinata dal citato art. 8 in base al quale la notifica si ha per eseguita decorsi dieci giorni dalla data di spedizione della raccomandata informativa ovvero di ritiro del piego, se anteriore. Il rimettente ha posto a raffronto situazioni eterogenee, in quanto, da un lato, l’art. 140 cod. proc. civ., per come dichiarato illegittimo, presuppone, per il perfezionamento del procedimento notificatorio, l’avvenuta ricezione, da parte del destinatario, della raccomandata informativa, in tal modo ponendo l’*accipiens* nelle condizioni di poter prendere prontamente contezza del contenuto dell’atto; dall’altro, il termine di dieci giorni per il ritiro dell’atto presso l’ufficio postale, previsto dalla legge del 1982, si collega non al momento di effettiva ricezione dell’avviso, ma alla spedizione dello stesso, ovvero alla data di ritiro dell’atto se anteriore, “con l’ovvio epilogo di individuare una diversa e ragionevole modulazione del termine per il perfezionamento dell’*iter* notificatorio”. Il Collegio ha così concluso che “non avrebbe alcun senso estendere il termine di compiuta giacenza, di cui al quarto comma dell’art. 8 della richiamata legge n. 890 del 1982, alla diversa ipotesi disciplinata dall’art. 140 cod. proc. civ., considerato che, in tal caso, la conoscenza legale dell’atto coincide con il momento in cui può essere conseguita anche la conoscenza”; e che, per la diversità delle fattispecie a confronto, la differente disciplina delle situazioni si giustifica in termini di ragionevolezza.

1.5. Il nuovo rito impugnatorio dei licenziamenti e la non configurabilità di un obbligo di astensione del magistrato nella fase dell’opposizione

L’ordinanza n. 72 ha confermato la sentenza n. 78 del 2015 (attesa la coincidenza dei parametri e dell’oggetto degli atti di rimessione) che aveva dichiarato l’infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 51, primo comma, numero 4), del codice di procedura civile, e dell’art. 1, comma 51, della legge 28 giugno 2012, n. 92, nella parte in cui non prevedono che l’opposizione all’ordinanza che decide in via semplificata sul ricorso del lavoratore sia depositata “dinanzi al tribunale che ha emesso il

provvedimento opposto”, asseritamente lesivi del principio di eguaglianza con riferimento alla fattispecie del reclamo contro i provvedimenti cautelari e del principio di imparzialità del giudice.

1.6. La notifica ad imprenditore collettivo del ricorso per la dichiarazione di fallimento e del decreto di fissazione dell’udienza

La sentenza n. 146 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dell’art. 15, terzo comma, della legge fallimentare secondo cui alla notifica del ricorso per la dichiarazione di fallimento di imprenditore collettivo e del decreto di fissazione dell’udienza deve procedere la cancelleria all’indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) del destinatario risultante dal registro delle imprese ovvero dall’indice nazionale degli indirizzi di PEC e, solo ove ciò risulti impossibile o dia esito negativo, della notifica é onerato il creditore istante a mezzo di ufficiale giudiziario, il quale dovrà accedere presso la sede legale del debitore con successivo deposito nella casa comunale qualora il destinatario non sia reperito. La norma – pur non prevedendo la necessità di dare notizia del predetto incumbente né la possibilità alternativa di notifica alla persona fisica del legale rappresentante – non determina la lamentata disparità di trattamento rispetto alle modalità richieste dall’art. 145 cod. proc. civ. per la notifica ordinaria a persona giuridica, in caso di mancato reperimento del destinatario presso la sede legale. La “diversità delle fattispecie poste a confronto” giustifica, in termini di ragionevolezza, la “diversa disciplina delle notificazioni”. Mentre l’evocato art. 145 é finalizzato solo ad “assicurare alla persona giuridica l’effettivo esercizio del diritto di difesa in relazione agli atti ad essa indirizzati”, la censurata disposizione si propone di coniugare quella stessa finalità con le “esigenze di celerità e speditezza cui deve essere improntato il procedimento concorsuale”, esonerando il tribunale dall’adempimento di ulteriori formalità quando la situazione di irreperibilità debba imputarsi all’imprenditore. La specialità e la complessità degli interessi (comuni ad una pluralità di operatori economici, ed anche di natura pubblica in ragione delle connotazioni soggettive del debitore e della dimensione oggettiva del debito), tutelati dal legislatore con la semplificazione del procedimento notificatorio in ambito fallimentare, segnano l’inevitabile diversità tra il suddetto procedimento e quello ordinario di notifica. In secondo luogo, il diritto di difesa, “nella sua declinazione di conoscibilità, da parte del debitore, dell’attivazione del procedimento fallimentare a suo carico”, è adeguatamente garantito dal predisposto “duplice meccanismo di ricerca della società”. Questa, ai fini della partecipazione al giudizio, viene notiziata prima presso il suo indirizzo di PEC, del quale è obbligata a dotarsi e che è tenuta a mantenere attivo durante la vita dell’impresa in forza di un sistema che presuppone il corretto operare della disciplina delle comunicazioni telematiche dell’ufficio giudiziario e consente una conoscibilità effettiva dell’atto da notificare equipollente a quella ordinariamente conseguibile a mezzo di ufficiale giudiziario o agente postale. Solo a fronte della non utile attivazione di tale primo meccanismo segue la notificazione presso l’indirizzo della sede legale dell’impresa collettiva, da indicare obbligatoriamente nel registro delle imprese la cui funzione é assicurare un sistema organico di pubblicità legale che renda conoscibili e opponibili ai terzi, nell’interesse dello stesso imprenditore, i dati concernenti l’impresa e le principali relative vicende. In caso di esito negativo del duplice meccanismo di notifica, “il deposito dell’atto introduttivo della procedura fallimentare presso la casa comunale ragionevolmente si pone come conseguenza immediata e diretta della violazione, da parte dell’imprenditore collettivo, dei descritti obblighi impostigli dalla legge”. Peraltro, l’effettività del diritto di difesa dell’imprenditore è assicurata anche dalla natura devolutiva del reclamo ex art. 18 della legge fallimentare che permette al fallito, benché non costituito innanzi al tribunale, di indicare, per la prima volta in sede di contestazione della sentenza di primo grado, i fatti a sua difesa ed i mezzi di prova di cui intenda avvalersi al fine di sindacare la sussistenza dei presupposti della dichiarazione di fallimento.

1.7. L’opposizione in materia di sanzioni amministrative per la violazione di norme del codice della strada

L’ordinanza n. 93 ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 2 del d.lgs. n. 150 del 2011, in combinato disposto con gli artt. 28 e 38, secondo e terzo comma, del codice di procedura civile, concernente la previsione che la cognizione dell’opposizione in

materia di sanzioni amministrative per la violazione di norme del codice della strada spetti alla competenza per territorio inderogabile del giudice del luogo in cui è stata commessa, con conseguente rilevanza di ufficio dell'incompetenza. La Corte, fra le altre cause di inammissibilità, ha ritenuto che fosse ravvisabile un difetto di motivazione dell'ordinanza di rimessione a causa dell'omessa considerazione "delle ordinanze che hanno dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981 (il cui contenuto precettivo, in parte qua, è stato riprodotto dal citato art. 7, comma 2), in quanto la scelta del legislatore «si risolve nell'applicazione del tradizionale criterio del *locus commissi delicti*, ancorato ad un riferimento oggettivo desunto dalla vicenda oggetto di giudizio e (almeno di norma) di facile applicazione» e costituisce «espressione di corretto esercizio della discrezionalità spettante al legislatore in tema di regolazione della competenza in generale ed in particolare di quella territoriale [...] essendo del tutto ragionevole che nel luogo in cui si è tenuto il comportamento sanzionato [...] si discuta della legittimità della pretesa punitiva esercitata» (ordinanza n. 459 del 2002; si vedano anche le ordinanze n. 74 del 2011; n. 114 del 2005; n. 130 e n. 61 del 2004; n. 259, n. 193 e n. 75 del 2003)".

1.8. Il termine per l'opposizione al decreto di liquidazione delle spese di giustizia

La sentenza n. 106 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 17, e 15, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2011, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 24, 76 e 111, settimo comma, Cost., nella parte in cui – sopprimendo nell'art. 170, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 il termine di venti giorni dall'avvenuta comunicazione, stabilito per la proposizione dell'opposizione al decreto di liquidazione delle spese di giustizia – avrebbero reso l'opposizione de qua proponibile *sine die* perché soggetta solo al termine ordinario di prescrizione, "irragionevolmente eccessivo". Una completa ricognizione del quadro normativo ha, tuttavia, rivelato che le opposizioni ai decreti in tema di spese di giustizia sono regolate dal nuovo rito sommario (artt. 702-bis e seguenti cod. proc. civ.). Pertanto, il decreto di liquidazione del compenso all'ausiliario, emesso dal giudice che lo ha nominato ed opponibile innanzi al capo dell'ufficio cui appartiene quel magistrato, siccome "equiparato all'ordinanza del giudice monocratico", è appellabile nel termine previsto dall'art. 702-*quater* di trenta giorni dalla sua comunicazione o notificazione. L'intervenuta attrazione dell'opposizione in esame nel modello del rito sommario di cognizione ha così spiegato perché il termine per la correlativa proposizione non sia più quello speciale, di venti giorni, contemplato nel testo originario dell'art. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002, bensì quello di trenta giorni stabilito ora in via generale per il riesame dei provvedimenti adottati in prima istanza nell'ambito di procedure riconducibili allo schema del rito sommario. Conforme, l'ordinanza n. 234.

1.9. Le controversie relative al procedimento elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia

"...le disposizioni di legge regolanti l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia possono pervenire al vaglio di legittimità costituzionale secondo l'ordinaria via incidentale, in un giudizio avente ad oggetto una controversia concretamente originatasi nel procedimento elettorale (sentenza n. 110 del 2015); [...] in particolare, contrariamente a quanto affermato dalla difesa delle parti costituite, il diritto costituzionale di voto, nelle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, può trovare tutela non solo successivamente alle elezioni, attraverso l'impugnazione dei risultati elettorali, ma anche nell'ambito del procedimento elettorale preparatorio, nelle ipotesi previste dall'art. 129 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), in ossequio al principio per cui il sindacato su atti immediatamente lesivi del diritto a partecipare alle elezioni rappresenta una garanzia fondamentale dei cittadini e deve svolgersi attraverso una tutela giurisdizionale piena e tempestiva (sentenza n. 236 del 2010); [...] tali possibilità di tutela di fronte al giudice comune giustificano il differente trattamento delle questioni di legittimità costituzionale ora in esame, rispetto a quelle sollevate nell'ambito di azioni volte all'accertamento della pienezza del diritto di voto in relazione alle elezioni per il rinnovo del Parlamento nazionale, diritto che, invece, non può trovare tutela giurisdizionale, in virtù di quanto disposto dall'art. 66

Cost. e dall'art. 87 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), quali interpretati dai giudici comuni e dalle Camere in sede di verifica delle elezioni (sentenza n. 259 del 2009 e ordinanza n. 512 del 2000), anche alla luce della mancata attuazione della delega contenuta nell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), nella parte in cui autorizzava il Governo ad introdurre la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio, oltre che per le elezioni amministrative ed europee, anche per quelle per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica". Così l'ordinanza n. 165.

1.10. Il patrocinio a spese dello Stato

1.10.1. Il reddito rilevante per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato

Con l'ordinanza n. 153, con la quale è stata dichiarata la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 75 e 76 del d.P.R. n. 115 del 2002, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., la Corte ha ribadito la propria giurisprudenza - formata in relazione all'art. 3, comma 3, della legge n. 217 del 1990, che costituisce l'antecedente di identica formulazione letterale delle norme impugnate - secondo cui è esclusa una corrispondenza biunivoca tra reddito rilevante al fine dell'integrazione del presupposto per il beneficio del patrocinio a spese dello Stato e reddito dichiarato od accertato ai fini fiscali (sentenza n. 144 del 1992). Ha aggiunto, inoltre, che "in base alla giurisprudenza costituzionale, risultano rilevanti anche redditi non assoggettati ad imposta, sia perché non rientranti nella base imponibile, sia perché esenti, sia perché non risultati di fatto soggetti ad alcuna imposizione, dovendosi perciò tenere conto anche dei redditi da attività illecite (ordinanza n. 386 del 1998), ovvero dei redditi per i quali è stata elusa l'imposizione fiscale (ordinanza n. 244 del 1998), nonché di risorse di qualsiasi natura di cui il richiedente disponga, tra le quali anche gli aiuti economici (significativi e non saltuari) in qualsiasi forma a lui prestati da familiari o terzi (sentenza n. 382 del 1995)".

1.10.2. Il dimezzamento degli onorari spettanti al difensore

L'ordinanza n. 122 ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, commi secondo e terzo, e 111, primo comma, Cost., dell'art. 130 del d.P.R. n. 115 del 2002, che stabilisce il dimezzamento degli importi spettanti al difensore ove la liquidazione giudiziale concerna difese apprestate nei confronti di soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di processi civili, amministrativi, contabili e tributari. Preliminarmente la Corte ha rammentato l'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nel dettare le norme processuali, nel cui novero sono comprese anche quelle in materia di spese di giustizia, e nel dare attuazione alla garanzia costituzionale del diritto di difesa sulla base di scelte non irragionevoli (sentenze nn. 243 e 157 del 2014, 394 del 2000; ordinanze nn. 26 del 2012, 446 del 2007 e 299 del 2002). In linea con precedenti decisioni dello stesso segno (ordinanze nn. 270 del 2012, 201 del 2006, 350 del 2005 e 387 del 2004), si è osservato quanto segue. La "specifica disciplina applicabile al patrocinio dei non abbienti è connotata da peculiari connotati pubblicistici", tali da rendere disomogenee le fattispecie considerate dal rimettente. L'ipotizzata esistenza di una più ridotta platea di professionisti disposta a difendere i soggetti ammessi al patrocinio rispetto a quella cui può attingere il soggetto ordinario è un (peraltro solo postulato) "inconveniente di fatto non direttamente riconducibile alla applicazione della disposizione censurata ma, semmai, cagionato da scelte professionali del ceto forense". Ove sia pronunciata condanna alle spese di giudizio a carico della controparte del soggetto ammesso al beneficio, non sussiste alcuna *iniusta locupletatio* dell'Erario poiché la somma da rifondere in favore dello Stato "deve coincidere con quella che lo Stato liquida al difensore del soggetto non abbiente". La dedotta circostanza secondo cui il sistema di liquidazione degli onorari civili impone al difensore di prestare la propria opera per un compenso inferiore al minimo previsto, che, normalmente, costituirebbe infrazione ai doveri deontologici e fatto suscettibile di sanzione disciplinare, "è costituzionalmente irrilevante ove si tenga presente che il sistema di liquidazione è imposto da una norma di legge, che, come tale, può legittimamente derogare anche ai minimi tariffari". Infine, il rilievo

per cui la parte abbiente si avvantaggerebbe della condizione economica disagiata della controparte e agirebbe sapendo di godere di un trattamento privilegiato in ordine alle spese processuali si risolve nella prospettazione di eventuali ricadute pratiche, di mero fatto, in sede di applicazione della normativa censurata, sia in relazione all'accesso al gratuito patrocinio a favore della parte non abbiente (la quale potrebbe non farne richiesta o potrebbe vedere l'istanza respinta), sia in relazione all'esito del giudizio che conduca alla soccombenza della parte abbiente.

2. Il procedimento penale

2.1. Il divieto di un secondo giudizio (ne bis in idem) alla luce della giurisprudenza convenzionale

La sentenza n. 200 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, nella parte in cui tale disposizione «limita l'applicazione del principio del ne bis in idem all'esistenza del medesimo “fatto giuridico”, nei suoi elementi costitutivi, sebbene diversamente qualificato, invece che all'esistenza del medesimo “fatto storico”», con riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU. Il giudice rimettente – che si trovava a decidere sulla richiesta di rinvio a giudizio proposta nei confronti di un imputato dell'omicidio doloso di 258 persone, già prosciolto, in un precedente giudizio, per prescrizione dai reati previsti dagli artt. 434, secondo comma, e 437, secondo comma, del codice penale - aveva denunciato l'interpretazione di diritto vivente dell'art. 649 cod. proc. pen., secondo cui il divieto di *bis in idem* esige l'identità, secondo criteri giuridici, della triade “condotta-evento-nesso di causa”. Secondo tale orientamento interpretativo, nel caso in cui ad una medesima azione od omissione storica corrisponda una pluralità di “eventi giuridici”, il fatto, pur identico nella sua dimensione naturalistica, non potrebbe considerarsi tale ai fini della preclusione del bis in idem. Il rimettente censurava il diritto vivente nazionale – come sopra identificato – denunciandone il contrasto con la convenzione EDU (art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU), come interpretata dalla sentenza della Grande Camera, 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia, che ha, invece, attribuito all'art. 4 del Protocollo n. 7 un significato più favorevole per l'imputato, ravvisando identità del fatto quando medesima è l'azione o l'omissione per la quale la persona è già stata irrevocabilmente giudicata. Così precisata la questione di legittimità costituzionale, la Corte ha esaminato la sentenza della Grande Camera, 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia. Con tale decisione la Grande Camera, intervenuta per risolvere un articolato conflitto manifestatosi tra le sezioni della Corte EDU sulla portata dell'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, ha respinto la tesi, precedentemente sostenuta da una parte della giurisprudenza europea, secondo cui l'*infractio* indicata dal testo normativo sia da reputare la stessa solo se medesimo è il reato contestato nuovamente dopo un primo giudizio definitivo, ovvero il fatto nella qualificazione giuridica che ne dà l'ordinamento penale (nozione di *idem* legale), ed ha recepito il più favorevole criterio dell'*idem factum*. Da questa premessa, tuttavia, non deriva che il fatto si debba restringere alla condotta dell'agente, escludendo l'oggetto fisico, ovvero l'evento naturalistico su cui cade il gesto; al contrario, “resta assodato che allo stato la Convenzione impone agli Stati membri di applicare il divieto di *bis in idem* in base ad una concezione naturalistica del fatto, ma non di restringere quest'ultimo nella sfera della sola azione od omissione dell'agente”. A supporto di ciò, la Corte osserva che la tutela convenzionale affronta il principio del *ne bis in idem* con un certo grado di relatività, nel senso che esso patisce condizionamenti tali da renderlo recessivo rispetto a esigenze contrarie di carattere sostanziale; la finalità di perseguire la giustizia, in tali casi, prevale sulla stabilità della garanzia processuale che esclude la pretesa punitiva dello Stato (ad esempio, mentre nell'ordinamento giuridico italiano è consentita la revisione della sola sentenza di condanna, al fine di assicurare senza limiti di tempo «la tutela dell'innocente» (sentenza n. 28 del 1969), la Convenzione consente di infrangere la “quiete penalistica” della persona già assolta in via definitiva solo perché sono maturate, dopo il processo, nuove evenienze, anche di carattere probatorio; inoltre, la stessa Grande Camera (sentenza 27 maggio 2014, Margaš contro Croazia) ha affermato (paragrafo 140) l'inoperatività della garanzia del *ne bis in idem* in presenza di episodi estremamente gravi, quali i crimini contro l'umanità, che gli Stati aderenti hanno l'obbligo di perseguire). Una volta chiarita la portata del vincolo derivante dalla CEDU, la Corte esamina

il contenuto del diritto vivente formatosi sull'art. 649 cod. proc. pen., e si discosta dalla lettura datane dal giudice rimettente, tutta incentrata sul criterio dell'*idem* legale. La Corte ricorda, invece, di aver già preso atto che «l'identità del "fatto" sussiste – secondo la giurisprudenza di legittimità (Cass. Sez. un. 28 giugno 2005, n. 34655) – quando vi sia corrispondenza storico-naturalistica nella configurazione del reato, considerato in tutti i suoi elementi costitutivi (condotta, evento, nesso causale) e con riguardo alle circostanze di tempo, di luogo e di persona» (sentenza n. 129 del 2008), ed afferma che «è in questi termini, e soltanto in questi, in quanto segnati da una pronuncia delle sezioni unite, che l'art. 649 cod. proc. pen. vive nell'ordinamento nazionale con il significato che va posto alla base dell'odierno incidente di legittimità costituzionale. E si tratta di un'affermazione netta e univoca a favore dell'*idem factum*, sebbene il fatto sia poi scomposto nella triade di condotta, nesso di causalità, ed evento naturalistico». Detto questo, la Corte conclude che non vi è contrasto tra l'art. 649 cod. proc. pen. e l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, perché entrambe recepiscono il criterio dell'*idem factum*, e all'interno di esso la Convenzione non obbliga a scartare l'evento in senso naturalistico dagli elementi identitari del fatto, e dunque a superare il diritto vivente nazionale. Superato tale profilo, la Corte passa ad esaminare l'ulteriore profilo di contrasto segnalato dall'ordinanza di rimessione, riguardante la regola, enucleata dal diritto vivente nazionale, che vieta di applicare il principio del *ne bis in idem*, ove il reato già giudicato sia stato commesso in concorso formale con quello oggetto della nuova iniziativa del pubblico ministero, nonostante la medesimezza del fatto. E questa volta la Corte trova che la questione sia fondata. La Corte – dopo aver illustrato la natura del "concorso formale di reati" quale istituto del diritto penale sostanziale, anche in relazione alla garanzia del divieto di bis in idem, di natura squisitamente processuale - prende atto che "il diritto vivente, come è stato correttamente rilevato dal rimettente, ha saldato il profilo sostanziale implicato dal concorso formale dei reati con quello processuale recato dal divieto di *bis in idem*, esonerando il giudice dall'indagare sulla identità empirica del fatto, ai fini dell'applicazione dell'art. 649 cod. proc. pen. La garanzia espressa da questa norma, infatti, viene scavalcata per la sola circostanza che il reato già giudicato definitivamente concorre formalmente, ai sensi dell'art. 81 cod. pen., con il reato per il quale si procede". Ma questa concezione deve reputarsi sbarrata dall'art. 4 del Protocollo n. 7, perché segna l'abbandono dell'*idem factum*, quale unico fattore per stabilire se sia applicabile o no il divieto di *bis in idem*. Infatti, nel sistema della CEDU e in base alla Costituzione repubblicana, l'esercizio di una nuova azione penale dopo la formazione del giudicato deve invece dipendere esclusivamente dal raffronto tra la prima contestazione, per come si è sviluppata nel processo, e il fatto posto a base della nuova iniziativa del pubblico ministero, ed è perciò permessa in caso di diversità, ma sempre vietata nell'ipotesi di medesimezza del fatto storico (salve le deroghe, nel sistema convenzionale, previste dal secondo paragrafo dell'art. 4 del Protocollo n. 7). Ogni ulteriore criterio di giudizio connesso agli aspetti giuridici del fatto esula dalle opzioni concesse allo Stato aderente. Stabilita la regola, la Corte svolge alcune considerazioni - rivolte ai giudici comuni e in particolare al rimettente - ai fini della sua attuazione. Precisa, infatti, che la regola non impone di applicare il divieto di *bis in idem* per la esclusiva ragione che i reati concorrono formalmente e sono perciò stati commessi con un'unica azione o omissione. L'esistenza o no di un concorso formale tra i reati oggetto della *res iudicata* e della *res iudicanda* è un fattore ininfluenza ai fini dell'applicazione dell'art. 649 cod. proc. pen., una volta che questa disposizione sia stata ricondotta a conformità costituzionale, e l'iniinfluenza gioca in entrambe le direzioni, perché è permesso, ma non è prescritto al giudice di escludere la medesimezza del fatto, ove i reati siano stati eseguiti in concorso formale. Ai fini della decisione sull'applicabilità del divieto di *bis in idem* rileva infatti solo il giudizio sul fatto storico. Sulla base della triade condotta-nesso causale-evento naturalistico, il giudice può affermare che il fatto oggetto del nuovo giudizio è il medesimo solo se riscontra la coincidenza di tutti questi elementi, assunti in una dimensione empirica, sicché non dovrebbe esservi dubbio, ad esempio, sulla diversità dei fatti, qualora da un'unica condotta scaturisca la morte o la lesione dell'integrità fisica di una persona non considerata nel precedente giudizio, e dunque un nuovo evento in senso storico. Ove invece tale giudizio abbia riguardato anche quella persona occorrerà accertare se la morte o la lesione siano già state specificamente considerate, unitamente al nesso di causalità con la condotta dell'imputato, cioè se il fatto già giudicato sia nei suoi elementi materiali realmente il medesimo, anche se diversamente qualificato per il titolo, per il grado e per le circostanze.

2.2. L'ergastolo e la riparazione per la detenzione in condizione di sovraffollamento

La sentenza n. 204 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter), della legge n. 354 del 1975 – per l'asserita lesione degli artt. 3, 24, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 3 della convenzione europea per i diritti dell'uomo – prospettata in base all'assunto che esso escluderebbe il ristoro economico per detenzione in condizione di sovraffollamento in favore dei condannati alla pena dell'ergastolo che abbiano già scontato una frazione di pena che renda ammissibile la liberazione condizionale. La Corte respinge le censure in quanto esse si basano su un erroneo presupposto interpretativo. Così argomenta: “Il giudice a quo muove dall'idea che, nel testo della disposizione impugnata, «[l]’uso dell’avverbio “altresi” e l’espressione “residuo periodo” dissolv[a]no ogni dubbio sul ruolo solo “complementare” delle somme di denaro liquidabili dal magistrato di sorveglianza», sicché il rimedio pecuniario non sarebbe «approdo consentito al magistrato di sorveglianza “per l’intero” ma solo per la parte “residua” non coperta da una pena che, per limiti oggettivi, si riveli “incapiente”». Tuttavia, l’ultimo periodo dell’art. 35-ter, comma 2, della legge n. 354 del 1975 stabilisce che il risarcimento del danno in forma pecuniaria spetta anche nel caso in cui non è ammessa la riduzione di pena, perché il periodo di detenzione trascorso in condizioni disumane è stato inferiore a quindici giorni, e perciò prevede espressamente la competenza del magistrato di sorveglianza ad adottare il provvedimento economico, pure in mancanza di qualsiasi collegamento con un’effettiva riduzione del periodo detentivo. È perciò direttamente nella lettera della disposizione impugnata che l’interprete rinviene il criterio logico per risolvere il caso sottoposto all’attenzione del giudice rimettente. Il legislatore, introducendo il ristoro economico, si è preoccupato di coordinarlo con il rimedio della riduzione di pena, specificando, per mezzo delle espressioni letterali ricordate dallo stesso rimettente, quando e come al secondo subentra il primo. È a questo scopo che il comma 2 dell’art. 35-ter reca indicazioni linguistiche di mero appoggio al comma 1. Con tali indicazioni la disposizione ha anche la funzione di stabilire la priorità del rimedio costituito dalla riduzione di pena. Priorità che non può significare però preclusione nel caso in cui non ci sia alcuna detrazione da operare. Al di fuori dell’ipotesi del coordinamento tra i rimedi del primo e quelli del secondo comma dell’art. 35-ter impugnato resta la piena autonomia del ristoro economico, appunto confermata dall’ultimo periodo del secondo comma sopra ricordato”. La corretta interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata della norma impugnata, coincidente con l’interpretazione logico-sistematica, conduce, invece, ad escludere che durante la detenzione il magistrato di sorveglianza debba negare alla persona condannata all’ergastolo il ristoro economico, dovuto per una pena espiata in condizioni disumane, per la sola ragione che non vi è alcuna riduzione di pena da operare. Infatti quest’ultima evenienza non ha alcuna relazione con la compromissione della dignità umana indotta da un identico trattamento carcerario. Né si può sostenere che la persona condannata all’ergastolo potrebbe comunque rivolgersi al giudice civile, ai sensi del comma 3 della disposizione impugnata, posto che vi sono ipotesi in cui l’ergastolo va scontato interamente in carcere, ovvero casi nei quali di fatto l’azione civile sarebbe negata. I commi 2 e 3 dell’art. 35-ter impugnato distinguono la competenza a provvedere sulla richiesta di ristoro economico a seconda che l’interessato sia o no detenuto: nel primo caso è competente il magistrato di sorveglianza, nel secondo il tribunale civile. Infine, la Corte ricorda che la sentenza della Corte EDU, nel caso Torreggiani, ha chiesto all’Italia di introdurre procedure attivabili dai detenuti per porre fine e rimedio a condizioni di detenzione o a trattamenti carcerari in contrasto con l’art. 3 della CEDU, le quali, a differenza di quelle al momento in vigore, avrebbero dovuto essere accessibili ed effettive; procedure, in altri termini, idonee a produrre rapidamente la cessazione della violazione e, anche nel caso in cui la situazione lesiva fosse già cessata, ad assicurare con rapidità e concretezza forme di riparazione adeguate. E questa richiesta costituisce un indefettibile criterio ermeneutico ai fini della corretta applicazione della disciplina successivamente introdotta dal legislatore.

2.3. Il divieto di sospensione dell'esecuzione nei confronti delle persone condannate per il delitto di furto con strappo

La sentenza n. 125 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 3 Cost., dell’art. 656, comma 9, lett. a), cod. proc. pen., come modificato dall’art. 2, comma 1, lett. m), del d.l. n. 92 del 2008, nella parte in cui stabilisce che non può essere disposta la sospensione dell’esecuzione nei confronti delle persone condannate per il delitto di furto con strappo. La norma censurata, che indica i casi in cui

non può essere disposta la sospensione dell'esecuzione della pena prevista dal precedente comma 5, menziona il furto con strappo ma non anche la rapina, indicata dal giudice remittente come *tertium comparationis*. La normativa, che si fonda su una "presunzione di pericolosità che concerne i condannati per i delitti compresi nel catalogo" (ordinanza n. 166 del 2010), risulta incongrua poiché, dalle caratteristiche dei due reati, gli indici di pericolosità che possono ravvisarsi nel furto con strappo si rinvencono, incrementati, anche nella rapina. Non si giustifica, perciò, la disparità di trattamento tra le due ipotesi delittuose. Esse, infatti, differiscono per la diversa direzione della violenza esplicata dall'agente, che nella prima ipotesi è immediatamente rivolta verso la cosa, e solo indirettamente verso la persona che la detiene, mentre nella seconda è diretta sulla persona, per impossessarsi della cosa mobile altrui. Non sono rari i casi, poi, in cui nel progredire dell'azione delittuosa, si verifica anche una progressione dell'offesa, con la trasformazione del furto con strappo nella più grave ipotesi della rapina o della rapina impropria, laddove vi sia la necessità di vincere la resistenza della vittima o di contrastare la sua reazione dopo la sottrazione della cosa.

2.4. Il divieto per il giudice di decidere sulla domanda risarcitoria quando pronuncia sentenza di assoluzione dell'imputato per vizio totale di mente

La sentenza n. 12 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 538 del cod. proc. pen., sollevata in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., nella parte in cui non consente al giudice di decidere sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno, proposta a norma degli artt. 74 e ss. del medesimo codice, quando pronuncia sentenza di assoluzione dell'imputato in quanto non imputabile per vizio totale di mente. La Corte, preliminarmente, ha precisato che la sentenza di assoluzione di una persona non imputabile per vizio totale di mente non si trasforma, *eo ipso*, in una pronuncia di condanna per il solo fatto che, con essa, sia eventualmente applicata all'imputato una misura di sicurezza personale. Nel merito, poi, ha messo in evidenza che la regola fissata dalla norma censurata - che permette al giudice penale di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria solo nel caso di sentenza di condanna - non solo riflette il carattere accessorio e subordinato dell'azione civile proposta nel processo penale rispetto agli obiettivi propri dell'azione penale conformemente ad una lunga tradizione storica, ma rappresenta anche un fenomeno noto al danneggiato nel momento in cui sceglie se esercitare l'azione di danno in sede civile o mediante costituzione di parte civile nel processo penale. Con riferimento specifico alle singole censure, poi, la Corte non ha ravvisato, innanzitutto, la violazione dell'art. 3 Cost. in quanto le due ipotesi poste a raffronto dal giudice *a quo* (sentenza di assoluzione dell'imputato per vizio totale di mente e sentenza di condanna) risultano palesemente eterogenee e la scelta legislativa di trattarle in modo differente non risulta essere manifestamente irragionevole ed arbitraria, anche in considerazione del fatto che, secondo la costante giurisprudenza della Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 64 del 2014 e n. 216 del 2013), per la conformazione di istituti processuali «il legislatore fruisce di ampia discrezionalità (in senso analogo, con riguardo ai limiti di operatività della citata disposizione dell'art. 12, primo comma, della legge n. 405 del 1978, sentenza n. 68 del 1983)». Infatti, anche se la sentenza di assoluzione per vizio totale di mente postula, al pari di quella di condanna, l'accertamento della sussistenza del fatto e della sua riferibilità all'imputato, in termini tanto materiali che psicologici, similmente ad altre ipotesi di proscioglimento (sentenze n. 274 del 2009 e n. 85 del 2008), tuttavia con essa (diversamente da quella di condanna) viene esclusa non solo la responsabilità penale ma anche quella civile secondo la regola generale dell'art. 2046 cod. civ.; in tale ultimo caso il danneggiato potrà ottenere il risarcimento solo da soggetti terzi tenuti alla sorveglianza dell'incapace, qualora non provino di non aver potuto impedire il fatto (art. 2047, primo comma, cod. civ.) e solo in via sussidiaria, laddove non sia possibile ottenere il risarcimento del danno, potrà pretendere dall'incapace un'«equa indennità» (art. 2047, secondo comma, cod. civ.). Ragionando diversamente la pretesa del danneggiato non troverebbe più il suo fondamento nella disposizione sostanziale dell'art. 185 del cod. pen. (che obbliga l'autore del reato e le persone che, a norma delle leggi civili, debbono rispondere del fatto di lui a risarcire il danno, patrimoniale o non patrimoniale, cagionato dal reato stesso) ma nell'autonoma disciplina del citato art. 2047 cod. civ. Non è stata ravvisata neppure la lesione del diritto di difesa (art. 24 Cost.), avendo la Corte ribadito il proprio costante orientamento secondo il quale «l'impossibilità, per la persona danneggiata dal reato, di conseguire la riparazione del pregiudizio patito in sede penale non implica apprezzabile violazione di quel diritto (né,

ancor prima, del diritto di agire in giudizio), restando sempre aperta la possibilità di far valere la pretesa in sede civile». La Corte non ha riscontrato, infine, la violazione del principio di ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, secondo periodo, Cost.), ribadendo che «alla luce dello stesso richiamo al connotato di “ragionevolezza”, che compare nella formula costituzionale – possono arrecare un *vulnus* a quel principio solamente le norme “che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorrette da alcuna logica esigenza” (*ex plurimis*, sentenze n. 23 del 2015 n. 63 e n. 56 del 2009, n. 148 del 2005)». Nel caso di specie, invece, la mancata decisione del giudice penale sulle questioni civili, che costringe il danneggiato ad instaurare un autonomo giudizio civile, trova giustificazione nel carattere accessorio e subordinato dell’azione civile proposta nell’ambito del processo penale rispetto alle finalità di quest’ultimo, e segnatamente nel preminente interesse pubblico (e dello stesso imputato) alla sollecita definizione del processo penale che non si concluda con un accertamento di responsabilità, riportando nella sede naturale le istanze di natura civile. In conclusione, la Corte ha ritenuto, poi, non decisivi i richiami fatti rispettivamente dal giudice *a quo* e dalla parte privata alla direttiva 25 ottobre 2012, n. 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato) e alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, tra l’altro aventi una funzione di meri argomenti di supporto alle rispettive tesi poiché non sono stati indicati specifici parametri costituzionali asseritamente violati.

2.5. La costituzione di parte civile per il risarcimento del danno ambientale (riserva allo Stato)

La sentenza n. 126 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 311, comma 1, del codice dell’ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 24 e 32 Cost., nella parte in cui attribuisce al Ministero dell’ambiente la legittimazione all’esercizio dell’azione per il risarcimento del danno ambientale, escludendo quella concorrente o sostitutiva della Regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno. La “prima disciplina organica della materia” (legge n. 349 del 1986) consentiva il promovimento dell’azione risarcitoria anche agli enti territoriali incisi dal fatto lesivo, in una “prospettiva civilistica” in cui “non era illogico collegare l’azione ad ogni interesse giuridicamente rilevante”, tutelato con l’“introduzione di una peculiare responsabilità di tipo extracontrattuale connessa a fatti, dolosi o colposi, cagionanti un danno ingiusto all’ambiente”. La direttiva n. 2004/35/CE, mutando profondamente il quadro normativo, ha collocato il profilo risarcitorio in una “posizione accessoria rispetto alla riparazione”, cioè al ripristino delle condizioni originarie delle risorse o dei servizi naturali danneggiati; e, da ultimo, la legge n. 97 del 2013 ha imposto per il danno all’ambiente “misure di riparazione” rimesse al responsabile e, se omesse o realizzate in modo incompleto, al Ministro dell’ambiente, abilitato ad agire nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme occorrenti. La censurata disciplina – che, pur mantenendo “il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi”, riserva allo Stato il potere di agire, anche esercitando l’azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale – è stata valutata come la “conseguenza logica” dell’intervenuto cambiamento di prospettiva. Se l’attribuzione allo Stato delle funzioni amministrative è motivata dall’esigenza di assicurare che l’esercizio dei compiti di prevenzione e riparazione del danno ambientale risponda a criteri di uniformità e unitarietà (atteso che il livello di tutela ambientale non può variare da zona a zona e considerato il carattere diffusivo e transfrontaliero dei problemi ecologici, in ragione del quale gli effetti del danno ambientale sono difficilmente circoscrivibili entro un preciso e limitato ambito territoriale), correlativamente, sul versante risarcitorio, che costituisce il “naturale completamento” della fase amministrativa (essendo volto a garantire all’istituzione responsabile del risanamento la disponibilità delle risorse necessarie), è apparsa coerente la concentrazione della legittimazione in capo allo Stato. Peraltro, la normativa in esame non pregiudica il potere di agire di altri soggetti (comprese le istituzioni rappresentative di comunità locali) per i danni specifici da essi subiti poiché “si affianca (...) alla disciplina generale del danno posta dal codice civile, non potendosi dubitare della legittimazione degli enti territoriali a costituirsi parte civile *iure proprio*, nel processo per reati che abbiano cagionato pregiudizi all’ambiente, per il risarcimento non del danno all’ambiente come interesse pubblico, bensì (al pari di ogni persona singola od associata) dei danni

direttamente subiti: danni diretti e specifici, ulteriori e diversi rispetto a quello, generico, di natura pubblica, della lesione dell'ambiente come bene pubblico e diritto fondamentale di rilievo costituzionale". Infine, la Corte ha escluso il paventato "rischio di una inazione statale" nel caso di mancata costituzione di parte civile. Fermo restando che "la proposizione della domanda nel processo penale è solo una delle opzioni previste dal legislatore, potendo lo Stato agire direttamente in sede civile, o in via amministrativa", "l'interesse giuridicamente rilevante di cui sono portatori gli altri soggetti istituzionali" attiene alla "tempestività ed effettività degli interventi di risanamento"; ed il codice dell'ambiente consente alle autonomie territoriali di presentare al Ministro denunce e osservazioni concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di relativa minaccia imminente e di chiedere l'intervento statale, esplicitando l'azionabilità di tale interesse dinanzi al giudice amministrativo.

2.6. I riti alternativi

2.6.1. Il procedimento per decreto e l'avviso della facoltà di chiedere la sospensione con messa alla prova

La sentenza n. **201** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 24 Cost., dell'art. 460, comma 1, lettera e), del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che il decreto penale di condanna contenga l'avviso della facoltà dell'imputato di chiedere mediante l'opposizione la sospensione del procedimento con messa alla prova. La Corte – ricordato che "L'istituto della messa alla prova, introdotto con gli artt. 168-*bis*, 168-*ter* e 168-*quater* cod. pen., «ha effetti sostanziali, perché dà luogo all'estinzione del reato, ma è connotato da un'intrinseca dimensione processuale, in quanto consiste in un nuovo procedimento speciale, alternativo al giudizio, nel corso del quale il giudice decide con ordinanza sulla richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova» (sentenza n. 240 del 2015) – osserva che l'art. 464-*bis*, comma 2, cod. proc. pen. stabilisce i termini entro i quali, a pena di decadenza, l'imputato può formulare la richiesta di messa alla prova. Sono termini diversi - articolati secondo le sequenze procedurali dei vari riti in ragione delle caratteristiche e della funzione dell'istituto alternativo al giudizio (sentenza n. 240 del 2015) - la cui inosservanza determina una decadenza. Nel procedimento per decreto, la richiesta deve essere presentata con l'atto di opposizione. Tuttavia, a differenza di quanto accade per gli altri riti speciali, l'art. 460, comma 1, cod. proc. pen. non prevede, tra i requisiti del decreto penale di condanna, l'avviso all'imputato che ha facoltà, nel fare opposizione, di chiedere la messa alla prova. La Corte afferma che tale mancanza è lesiva del diritto di difesa, in quanto l'omissione dell'avvertimento può determinare un pregiudizio irreparabile, come quello verificatosi nel giudizio *a quo*, in cui l'imputato nel fare opposizione al decreto, non essendo stato avvisato, ha formulato la richiesta in questione solo nel corso dell'udienza dibattimentale, e quindi tardivamente.

2.6.2. La sospensione del procedimento con messa alla prova

L'ordinanza n. **207** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 464-*bis*, comma 2, cod. proc. pen., impugnato - in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU - «nella parte in cui prevede che la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova "può essere proposta fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento nel giudizio direttissimo"». La Corte, che aveva già dichiarato non fondata una analoga questione con la sentenza n. 240 del 2015, ha ribadito che il termine per la presentazione della richiesta è collegato alle caratteristiche e alla funzione dell'istituto, che è alternativo al giudizio ed è destinato ad avere un rilevante effetto deflattivo. L'inapplicabilità dell'istituto della messa alla prova ai processi in corso, in cui sia stata già dichiarata l'apertura del dibattimento, poi, è conseguenza non della mancanza di retroattività della norma penale - visto che esso è applicabile anche ai reati commessi prima della sua entrata in vigore - ma del normale regime temporale della norma processuale, retto dal principio "*tempus regit actum*", che potrebbe essere derogato da una diversa disciplina transitoria ma la cui mancanza non è censurabile in forza dell'art. 7 della CEDU.

2.6.3. L'inapplicabilità del patteggiamento nel procedimento davanti al giudice di pace

L'ordinanza n. 50 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d. lgs. n. 274 del 2000, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui esclude l'applicazione della pena su richiesta delle parti nel procedimento penale davanti al giudice di pace. La Corte ha ricordato come già in altre occasioni siano state dichiarate manifestamente infondate questioni simili (ordinanze n. 28 del 2007, n. 312 e n. 228 del 2005) in considerazione del fatto che il procedimento davanti al giudice di pace presenta caratteri assolutamente peculiari che lo rendono non comparabile con il procedimento davanti al tribunale, e comunque tali da giustificare sensibili deviazioni rispetto al modello ordinario. Alla luce di tali considerazioni la Corte ha concluso ritenendo non irragionevole, e comunque tale da non determinare una ingiustificata disparità di trattamento, la scelta legislativa di escludere l'applicabilità dei riti alternativi e, in particolare, del patteggiamento nel procedimento davanti al giudice di pace.

2.6.4. Il giudizio abbreviato e l'automatica estromissione del responsabile civile

La sentenza n. 216 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 3, cod. proc. pen., sollevata in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., in forza del quale l'esclusione del responsabile civile «è disposta senza ritardo, anche di ufficio, quando il giudice accoglie la richiesta di giudizio abbreviato». Secondo i Giudici, la scelta del legislatore non risulta irragionevole in quanto è coerente con gli obiettivi di fondo del rito speciale ed è stata effettuata nell'esercizio dell'ampia discrezionalità di cui fruisce nella disciplina degli istituti processuali. Come emerge anche dalla relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale, la *ratio* dell'esclusione risiede nella volontà di non gravare il giudizio abbreviato «della presenza, non indispensabile, di soggetti la cui posizione può restare incisa solo sul piano privatistico dalla decisione penale». Le peculiarità del rito speciale non risultano scalfite neppure dalle modifiche introdotte con la legge n. 479 del 1999 in quanto esso continua a costituire un modello alternativo al dibattimento poiché si fonda sull'intero materiale raccolto nel corso delle indagini preliminari, consentendo solo una limitata acquisizione di elementi meramente integrativi. In tal modo è mantenuta la configurazione di rito "a prova contratta" (ordinanza n. 57 del 2005) e la sua peculiarità consistente nel richiedere un minor dispendio di tempo e di energie processuali rispetto al procedimento ordinario (sentenza n. 115 del 2001). Per la Corte considerazioni analoghe valgono anche con riferimento alla facoltà dell'imputato, introdotta dalla sentenza n. 169 del 2003, di rinnovare, nel caso di rigetto, la richiesta di giudizio abbreviato subordinata ad una integrazione probatoria sino alla dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, in quanto essa è conforme alle finalità di economia processuale proprie del rito alternativo ed è coerente, altresì, con il principio di ragionevole durata del processo, enunciato dall'art. 111, secondo comma, Cost. I Giudici, infine, hanno evidenziato che la scelta legislativa non lede neppure il diritto di azione della parte civile in quanto essa può sempre esercitare l'azione risarcitoria in sede civile e che l'eventuale accoglimento della questione di legittimità avrebbe comportato "un assetto normativo inaccettabile sul piano costituzionale, in quanto chiaramente contrastante con la garanzia di inviolabilità del diritto di difesa (art. 24, secondo comma, Cost.). La rimozione della norma censurata comporterebbe, infatti, che il responsabile civile possa vedersi coinvolto in un giudizio basato – come l'abbreviato – su prove precostituite, alla cui formazione non ha partecipato: e ciò senza fruire né della facoltà di non accettare il rito – riconosciuta alla parte civile – né della facoltà di chiedere integrazioni probatorie, anche al solo fine di contrastare quelle richieste eventualmente dall'imputato, come invece è consentito al pubblico ministero (art. 438, comma 5, ultimo periodo, cod. proc. pen.)".

2.7. Le misure cautelari personali e il divieto di reiterazione delle misure coercitive, diverse dalla custodia in carcere, che abbiano perso efficacia, salve eccezionali e motivate esigenze cautelari

La sentenza n. 233 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 309, comma 10, del cod. proc. pen., impugnato in riferimento agli artt. 3, 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost., «nella parte in cui prevede che l'ordinanza che dispone una misura coercitiva – diversa

dalla custodia in carcere – che abbia perso efficacia non possa essere reiterata salve eccezionali esigenze cautelari specificamente motivate». Per la Corte, non è condivisibile l'idea del giudice remittente secondo cui sarebbe sempre impedita la rinnovazione delle suddette misure coercitive sulla base di una asserita non configurabilità rispetto ad esse del requisito della eccezionalità delle esigenze cautelari. Va, infatti, evidenziato che nella scelta delle misure cautelari viene in rilievo oltre al grado dell'esigenza cautelare anche la sua natura. Potrebbe essere adottata, quindi, una misura diversa da quella carceraria sia perché lo impone la pena comminata al reato, sia perché essa potrebbe essere comunque idonea a prevenire l'evento anche senza il ricorso alla custodia cautelare in carcere, in linea col principio di adeguatezza che comporta per chi la subisce il minor sacrificio necessario per fronteggiare i *pericula libertatis*. Anche in questi casi, quindi, potrà essere emesso un nuovo provvedimento al ricorrere di esigenze cautelari eccezionali poiché la norma censurata mira solo ad evitare che un'ordinanza che abbia perso efficacia venga semplicemente riemessa secondo le prassi distorsive che si sono verificate in passato come nel caso dell'adozione di una nuova ordinanza cautelare prima ancora della scarcerazione dell'interessato o quella della successione di "ordinanze-fotocopia", caducate e non controllate. La Corte ha ritenuto, poi, priva di fondamento anche la censura relativa alla differenza tra il trattamento della perdita di efficacia della misura cautelare previsto dalla norma impugnata e quello previsto dall'art. 302 cod. proc. pen., nel caso di omissione dell'interrogatorio entro il termine stabilito dall'art. 294 cod. proc. pen., dall'art. 13, comma 3, della legge n. 69 del 2005, nel caso in cui non pervenga il mandato d'arresto europeo e dall'art. 27 cod. proc. pen., nel caso di misura disposta dal giudice incompetente. Si tratta di ipotesi completamente differenti, non comparabili con la normativa censurata in quanto essa concerne la perdita di efficacia della misura coercitiva all'esito di un procedimento di riesame che si è concluso con un esito favorevole alla persona che lo ha attivato. Non ricorre, inoltre, alcuna disparità di trattamento tra coindagati, nel caso in cui il titolo cautelare ha perso efficacia soltanto per alcuni di essi, poiché occorre considerare che è il mancato rispetto delle scadenze temporali stabilite dall'art. 309 cod. proc. pen. a differenziare una vicenda cautelare dall'altra, sicché situazioni cautelari differenti vengono naturalmente a ricevere trattamenti diversi. Non è stata ravvisata, infine, neanche la violazione degli artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost., in quanto anche laddove una disposizione colleghi, come nel caso di specie, particolari effetti ad accadimenti processuali sottratti al totale controllo dell'autorità giudiziaria, non viene per ciò solo menomata la posizione del giudice, che rimane soggetto «soltanto alla legge», né incisa la sua indipendenza e autonomia.

2.8. Le spese di giustizia

2.8.1. Gli onorari dei difensori

Con la sentenza n. 13 la Corte ha dichiarato non fondate - per erroneità del presupposto interpretativo - le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli art. 3, 35 e 36 Cost., degli artt. 1, comma 607, della legge n. 147 del 2013, e 106-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002, aventi ad oggetto la liquidazione, a carico dell'erario, degli onorari spettanti ai difensori. In particolare, il comma 607 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 prevede che la riduzione di un terzo degli importi dovuti al difensore di cui al precedente comma 606, lett. b), si applichi alle «liquidazioni successive» alla data di entrata in vigore della medesima legge. Il rimettente aveva sollevato le questioni sul presupposto che tale formulazione vincoli l'interprete ad applicare la predetta diminuzione ad ogni liquidazione sopravvenuta, anche se relativa a prestazioni completamente esaurite in precedenza, determinando la violazione del principio di uguaglianza e degli ulteriori parametri costituzionali invocati. Disattendendo tale premessa, la Corte ha affermato che «la norma deve essere letta, oltre che alla luce dei principi costituzionali, nel sistema in cui è collocata, e dunque in armonia con la fisiologia del procedimento di liquidazione, che esprime una regola di concomitanza fra tariffe professionali ed epoca della prestazione, e presuppone un'analoga concomitanza tra esaurimento della difesa, domanda del compenso e corrispondente provvedimento giudiziale». A questo proposito, la Corte ha evidenziato come la giurisprudenza di legittimità abbia già inteso «la formula che caratterizza la norma censurata» nel senso di escluderne l'applicazione «riguardo a prestazioni esaurite prima della sua introduzione». Chiamate, infatti, a pronunciarsi nella vigenza dell'art. 41 del d.m. n. 140 del 2012, cioè proprio di una norma che prevede l'applicazione dei nuovi parametri tariffari «alle

liquidazioni successive» alla relativa entrata in vigore, le sezioni unite civili della Cassazione (sentenze n. 17405 e n. 17406 del 12 ottobre 2012) hanno «interpretato quanto da essa disposto “in senso coerente con i principi generali cui è ispirato l’ordinamento”, giungendo alla conclusione che i nuovi parametri siano bensì da applicare ogni qual volta la liquidazione giudiziale intervenga in un momento successivo alla data di entrata in vigore del decreto ministeriale in parola, ma solo se tale liquidazione “si riferisca al compenso spettante ad un professionista che, a quella data, non abbia ancora completato la propria prestazione professionale, ancorché tale prestazione abbia avuto inizio e si sia in parte svolta in epoca precedente, quando ancora erano in vigore le tariffe professionali abrogate”». La Corte, inoltre, ha rilevato come nella propria giurisprudenza si rinvengano affermazioni coerenti con tale approdo ermeneutico. Fra le altre, sono richiamate in particolare - oltre alla sentenza n. 2 del 1981 in materia di liquidazione dei compensi degli ausiliari del magistrato - le ordinanze n. 261 del 2013 e n. 76 del 2014 nelle quali la Corte ha avuto modo di osservare come, «anche in caso di variazione dei parametri retributivi, una prestazione unitaria debba essere remunerata secondo un unico criterio», aggiungendo che «laddove si tratti di liquidare onorari maturati all’esito di cause durante le quali si siano succedute tariffe professionali diverse, è necessario fare riferimento “alla tariffa vigente al momento in cui la prestazione professionale si è esaurita”».

2.8.2. La garanzia dello Stato per il pagamento delle spese e degli onorari

L’ordinanza n. 206 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento agli artt. 3, 97 e 111 Cost., dell’art. 116 del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui prevede la garanzia dello Stato per il pagamento delle spese e degli onorari spettanti al difensore d’ufficio, che non è stato in grado di reperire il proprio assistito. Non è stata ravvisata, in primo luogo, l’asserita disparità di trattamento con il difensore di fiducia e con quello di soggetto ammesso al beneficio del gratuito patrocinio in quanto non appare irragionevole la diversità di disciplina delle situazioni in considerazione della non omogeneità delle fattispecie poste a confronto (*ex multis*, sentenza n. 146 del 2016). Infatti, mentre il rapporto con il difensore di fiducia si basa su un mandato libero professionale che espone il legale sul piano privatistico a rischio di inadempimento da parte del proprio cliente, il legale nominato d’ufficio, è chiamato ad una prestazione *ex lege*, imposta dallo Stato per l’attuazione del diritto di difesa di cui all’art. 24 Cost. e non rinunciabile; quanto, poi, alla disciplina del patrocinio a spese dello Stato, essa rinviene il suo presupposto nella non assenza del beneficiario e l’onere di pagamento è posto definitivamente a carico dell’erario, mentre la liquidazione della difesa di ufficio, il cui presupposto si rinviene nella irreperibilità ovvero insolvenza dell’assistito, costituisce una mera anticipazione, che lo Stato è tenuto a recuperare (ordinanze n. 160 del 2006, n. 328 e n. 266 del 2003). Non sono risultati, infine, violati neppure gli artt. 97 e 111 Cost. in quanto il paventato rischio di scelte difensive inutilmente onerose, avendo la certezza di vedere remunerato il proprio operato, non è direttamente riconducibile all’applicazione della norma, ma costituisce un inconveniente di fatto, che non implica un profilo di costituzionalità (in tal senso, sentenza n. 157 del 2014).

3. La giurisdizione amministrativa

3.1. La giurisdizione esclusiva e le controversie instaurate su iniziativa della pubblica amministrazione

La giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 35 del 2010, 191 del 2006 e 204 del 2004) ha identificato i criteri che legittimano, ai sensi dell’art. 103 Cost., la giurisdizione amministrativa esclusiva in riferimento “alle materie prescelte dal legislatore ed all’esercizio, ancorché in via indiretta o mediata, di un potere pubblico”. Ai fini della compatibilità costituzionale delle norme devolutive di controversie alla detta giurisdizione, è necessario “che vi siano coinvolte situazioni giuridiche di diritto soggettivo e di interesse legittimo strettamente connesse; che il legislatore assegni al giudice amministrativo la cognizione non di blocchi di materie, ma di materie determinate; e che l’amministrazione agisca, in tali ambiti predefiniti, come autorità e cioè attraverso la spendita di poteri amministrativi, che possono essere

esercitati sia mediante atti unilaterali e autoritativi, sia mediante moduli consensuali, sia mediante comportamenti, purché questi ultimi siano posti in essere nell'esercizio di un potere pubblico e non consistano, invece, in meri comportamenti materiali avulsi da tale esercizio". Così la sentenza n. 179 che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, lettere a), numero 2), e f), del d.lgs. n. 104 del 2010, impugnato, in relazione agli artt. 103, primo comma, e 113, primo comma, Cost., nella parte in cui, secondo il diritto vivente, attribuisce alla giurisdizione amministrativa esclusiva, nelle materie ivi indicate, anche le controversie instaurate su iniziativa dell'amministrazione e non dell'amministrato. La Corte ha evidenziato che, se, di norma, l'amministrazione è parte resistente nel processo amministrativo, il diritto positivo (a partire dall'art. 11, comma 5, della legge n. 241 del 1990) ha devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie che trovano titolo negli accordi che sostituiscono o integrano i provvedimenti amministrativi e dai quali possono derivare vincoli e obblighi a carico dell'autorità procedente e del contraente privato. In simili controversie, anche quando parte attrice sia l'amministrazione, la giurisprudenza di legittimità (ordinaria e amministrativa) ha affermato la giurisdizione del giudice amministrativo. Il riferimento alla tutela riconosciuta al privato nelle diverse giurisdizioni, nella formulazione degli evocati parametri, non implica che tali giurisdizioni siano esclusivamente attivabili dallo stesso privato, né che la giustizia amministrativa (storicamente e istituzionalmente finalizzata alla tutela non solo degli interessi legittimi e dei diritti ma anche dell'interesse pubblico come definito dalla legge) non possa essere attivata dall'amministrazione. Il contestato diritto vivente è dunque risultato pienamente coerente con la descritta ricostruzione sistematica, costituendone il ragionevole sviluppo, e con l'evoluzione complessiva del sistema di giustizia amministrativa, il quale – da giurisdizione sull'atto – sempre più spesso si configura quale giurisdizione sul rapporto. In quanto inserite nel procedimento amministrativo, convenzioni e atti d'obbligo stipulati tra amministrazione e privati costituiscono pur sempre espressione di un potere amministrativo discrezionale, sicché il fondamento delle ipotesi di giurisdizione esclusiva in esame è da individuarsi nell'esercizio, ancorché indiretto o mediato, del potere pubblico. D'altra parte, l'ordinamento non conosce materie a giurisdizione frazionata in funzione della differente soggettività dei contendenti: elementari ragioni di coerenza e di parità di trattamento esigono che l'amministrazione possa avvalersi della concentrazione delle tutele propria della giurisdizione esclusiva e che le sia riconosciuta la legittimazione attiva per convenire la parte privata avanti il giudice amministrativo.

4. La giurisdizione tributaria

4.1. La competenza territoriale nelle controversie proposte nei confronti dei concessionari del servizio di riscossione

La sentenza n. 44 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992 - nel testo vigente anteriormente all'art. 9, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 156 del 2015, e in via consequenziale nel testo introdotto dall'art. 9, comma 1, lettera b) medesimo – il quale nelle controversie proposte nei confronti dei concessionari del servizio di riscossione stabiliva la competenza della commissione tributaria provinciale nella cui circoscrizione i concessionari stessi avevano sede. La Corte ha ravvisato la violazione del diritto di difesa del contribuente costretto a instaurare un giudizio in un luogo lontano da quello ove è ubicato l'immobile censito, ed ha, quindi, rimodulato la disposizione impugnata prevedendo la competenza della commissione tributaria provinciale nella cui circoscrizione ha sede l'ente locale concedente. Ha chiarito la Corte: "La giurisprudenza costituzionale riconosce un'ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (tra le ultime, sentenze n. 23 del 2015, n. 243 e n. 157 del 2014), anche in materia di competenza (*ex plurimis*, sentenze n. 159 del 2014 e n. 50 del 2010). Resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa, con riferimento specifico al parametro evocato, ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004). In generale, questa Corte ha chiarito, con riferimento all'art. 24 Cost., che «tale precetto costituzionale "non impone che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti [...] purché non vengano imposti oneri tali o non vengano prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente

difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale" (sentenza n. 63 del 1977; analogamente, cfr. sentenza n. 427 del 1999 e ordinanza n. 99 del 2000)» (ordinanza n. 386 del 2004). Alla luce di questi principi, deve ritenersi che nella disciplina in esame il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, abbia individuato un criterio attributivo della competenza che concretizza «quella condizione di "sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione" suscettibile "di integrare la violazione del citato parametro costituzionale" (così, nuovamente, la sentenza n. 237 del 2007)» (ordinanza n. 417 del 2007). Difatti, poiché l'ente locale non incontra alcuna limitazione di carattere geografico-spaziale nell'individuazione del terzo cui affidare il servizio di accertamento e riscossione dei propri tributi, lo «spostamento» richiesto al contribuente che voglia esercitare il proprio diritto di azione, garantito dal parametro evocato, è potenzialmente idoneo a costituire una condizione di «sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione» (sentenze n. 117 del 2012, n. 30 del 2011, n. 237 del 2007 e n. 266 del 2006) o comunque a «rendere "oltremodo difficoltosa" la tutela giurisdizionale» (sentenza n. 237 del 2007; ordinanze n. 382 e n. 213 del 2005)".

4.2. Notificazione dell'appello effettuata direttamente dalla parte

La sentenza n. **121** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. n. 546 del 1992, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111, secondo comma, Cost., in quanto – prevedendo, ove la notifica non avvenga a mezzo di ufficiale giudiziario, l'inammissibilità dell'appello in caso di omesso deposito di copia dell'atto di impugnazione presso la segreteria della Commissione tributaria provinciale – darebbe luogo ad una disciplina ingiustificatamente diversificata della notifica effettuata direttamente dalla parte e di quella effettuata dall'Amministrazione tramite il messo notificatore speciale, rendendo eccessivamente difficoltoso l'esercizio del diritto di difesa del contribuente e ledendo il principio di parità delle parti. La *ratio* della norma censurata – che pone un onere non eccessivamente gravoso e, dunque, compatibile con la garanzia costituzionale del diritto di difesa – è stata ravvisata nell'intento di "evitare il rischio di una erronea attestazione del passaggio in giudicato della sentenza di primo grado": un rischio cui, "qualora l'appellante abbia liberamente scelto di notificare il ricorso in appello non avvalendosi dell'ufficiale giudiziario", può essere opposto un "unico deterrente per indurre l'appellante a fornire tempestivamente alla segreteria del giudice di primo grado la documentata notizia della proposizione dell'appello", rappresentato dalla sanzione di inammissibilità. In linea con le argomentazioni sviluppate in precedenti pronunce di rigetto (sentenze nn. 17 del 2011 e 321 del 2009; ordinanze nn. 141 del 2011 e 43 del 2010), la diversità di disciplina è stata collegata, "oltre che alla natura pubblica dell'ufficio cui è affidato il compimento dell'atto, allo specifico obbligo" dell'ufficiale giudiziario (art. 123 disp. att. cod. proc. civ.) "di dare avviso scritto dell'impugnazione al cancelliere del giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata". Questa motivazione è stata ritenuta estensibile al messo notificatore che, al pari dell'ufficiale giudiziario, effettua le notificazioni secondo le norme del codice di rito civile ed è tenuto a dare immediato avviso scritto dell'avvenuta notificazione dell'appello al cancelliere del giudice di prime cure. La sostanziale identificazione delle funzioni svolte dall'ufficiale giudiziario e dal messo notificatore ha giustificato l'identità di trattamento, venendo in rilievo non l'aspetto strutturale dell'incardinamento del secondo nell'apparato amministrativo, bensì quello funzionale, che fa del messo un sostituto dell'ufficiale giudiziario. Più in generale, la comparazione operata dal rimettente non è stata reputata corretta, "attesa la differente natura delle parti del processo (amministrazione finanziaria e contribuente) e la diversità della relativa disciplina (...) che investe anche ulteriori e non marginali aspetti" (quale la possibilità per il contribuente di avvalersi di una notificazione diretta all'ufficio del Ministero delle finanze ed all'ente locale).

4.3. La condanna alle spese della fase cautelare

La sentenza n. **278** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost. per eccesso di delega, dell'art. 9, comma 1, lett. f), del d.lgs. n. 156 del 2015, nella parte in cui (introducendo l'art. 15, comma 2-*quater*, del d.lgs. n. 546 del 1992) dispone che la Commissione tributaria con l'ordinanza che decide sulle istanze cautelari provvede sulle spese della

relativa fase. La Corte ha ricordato, in via preliminare, che per costante orientamento «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. 194 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 146 e n. 98 del 2015)». Ha, inoltre, ribadito che va riconosciuta, in capo al legislatore delegato, una «fisiologica [...] attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante (sentenza n. 194 del 2015), che deve, però, svolgersi nell'alveo delle scelte di fondo operate dal legislatore della delega, nel pieno rispetto della *ratio* di quest'ultima e in coerenza con il complessivo quadro normativo (sentenza n. 59 del 2016) ». Alla luce dei ricordati principi la Corte ha concluso ritenendo che la disposizione censurata non ha travalicato i limiti fissati dalla legge di delega. Infatti, la scelta del legislatore delegato di introdurre una anticipazione della condanna alle spese della fase cautelare – che rappresenta il corretto esercizio della fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi (sentenza n. 230 del 2010), in coerenza con la *ratio* della legge delega (sentenza n. 229 del 2014) - costituisce un naturale sviluppo del criterio direttivo dell'«incremento della funzionalità della giurisdizione tributaria» (art. 10, comma 1, lettera b, della legge n. 23 del 2014), in quanto rafforza l'efficacia deterrente della condanna alle spese, favorendo un più ragionato esercizio del diritto di azione.

5. Le giurisdizioni speciali

5.1. La Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie (i componenti di derivazione governativa)

La Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie è organo di giurisdizione speciale (sentenza n. 193 del 2014) con competenze in materia elettorale, disciplinare e di tenuta degli albi professionali (medici, veterinari, farmacisti, ostetriche, odontoiatri). La disciplina della sua composizione è stata scrutinata dalla sentenza n. **215** che ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 108, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., l'art. 17, commi primo e secondo, lett. e), del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, nelle parti in cui faceva riferimento alla nomina dei componenti di derivazione ministeriale, stabilendo la partecipazione di due componenti scelti tra i dirigenti del Ministero della salute. In linea di principio (sentenze nn. 1 del 1967, 49 del 1968 e 196 del 1982), «fonte e modalità della nomina sono momenti non decisivi» nella verifica di compatibilità con i parametri di indipendenza e imparzialità, assumendo «rilievo centrale il grado di autonomia che il legislatore ha garantito all'organo giurisdizionale rispetto all'autorità designante nel concreto esercizio della funzione». La circostanza che il Ministero svolga compiti significativi sin dalla fase amministrativa che precede la verifica demandata alla Commissione e partecipi nel relativo procedimento quale contraddittore necessario esige un innalzamento dei presidi utili a garantirne l'indipendenza e l'imparzialità. Infatti, pur non versandosi, nella specie, in un'inaccettabile situazione di «sovrapposizione della funzione decisoria nelle due fasi, amministrativa e giurisdizionale» (sentenze nn. 158 del 1995 e 133 del 1963), il sistema costituzionale – che non rifiuta, in generale, commistioni potenziali favorite dalla designazione, governativa o politica, di componenti di organi di giurisdizione speciale con competenze destinate ad incidere su interessi collettivi sottesi all'azione dell'autorità designante – impone una serie di presidi predeterminati *ex lege* che garantiscano l'indipendenza del giudicante dall'amministrazione. In particolare, la legge deve regolamentare lo *status* giuridico, economico e disciplinare dei componenti designati nel corso del mandato, garantendo una preventiva neutralizzazione delle situazioni di condizionamento che possano minare l'autonomia di giudizio dell'organo (sentenze nn. 30 del 1967, 164 del 1976, 451 del 1989 e 353 del 2002); predeterminare «adeguati criteri selettivi dei componenti designati rispetto alla funzione» (sentenze nn. 177 del 1973, 25 del 1976 e 316 del 2004); e preservare l'indipendenza da condizionamenti derivanti dalla possibilità di una riconferma del mandato (sentenze nn. 49 del 1968, 25 del 1976 e 281 del 1989). La censurata normativa è stata sanzionata a causa dei plurimi «vincoli di soggezione con una delle parti del procedimento destinati a porsi in aperto contrasto, già sul piano della mera apparenza esterna, con i caratteri di indipendenza e imparzialità che devono colorare l'azione giurisdizionale». La nomina dei componenti ministeriali appariva sganciata da riferimenti normativi idonei a determinarne previamente

l'ambito attitudinale e le competenze; la discrezionale conferma del mandato costituiva "ulteriore e ancor più decisivo fattore di disvalore nell'ottica della autonomia garantita al designato"; infine, i citati componenti rimanevano incardinati nella stessa amministrazione, non mutando lo *status* economico e giuridico del dirigente dopo la nomina, nonostante la quale la sua attività, anche in relazione alle condotte legate all'agire della Commissione, rimaneva soggetta al controllo disciplinare del Ministero. In tal modo, una delle parti dei giudizi trattati dalla Commissione era "legittimata a verifiche disciplinari sul comportamento di uno dei membri del collegio decidente", che potevano sfociare persino in atti di allontanamento dell'interessato in palese contrasto con il requisito della inamovibilità (sentenze nn. 103 del 1964, 33 del 1968 e 107 del 1994). In via consequenziale, la dichiarazione di incostituzionalità *in parte qua* è stata estesa alle lettere da a) a d) del censurato secondo comma, disciplinanti la composizione delle Commissioni centrali per gli esercenti le professioni sanitarie diverse da quella odontoiatrica venuta in rilievo nel giudizio principale.

6. Il giudizio arbitrale

6.1. Le controversie su diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici

6.1.1. La disciplina transitoria e a regime del deferimento ad arbitri

L'ordinanza n. 99 ha confermato la sentenza n. 108 del 2015, con la quale la Corte aveva rigettato le questioni di legittimità costituzionale, promosse in relazione agli artt. 3, 24, 25, 41, 97 102, 108 e 111 Cost., degli artt. 1, comma 25 della legge n. 190 del 2012 e 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012, che contengono, rispettivamente, la disciplina transitoria e a regime del deferimento ad arbitri delle controversie su diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici. In relazione alle censure riferite all'art. 1, comma 25, della legge n. 190 del 2012, la Corte ribadisce che non si pone alcun problema di retroattività della norma censurata o di ragionevolezza della supposta deroga all'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, in quanto «[l]o *ius superveniens* consistente nel divieto di deferire le controversie ad arbitri senza una preventiva e motivata autorizzazione non ha l'effetto di rendere nulle in via retroattiva le clausole compromissorie originariamente inserite nei contratti, bensì quello di sancirne l'inefficacia per il futuro, in applicazione del principio, espresso dalla costante giurisprudenza di legittimità, secondo il quale la nullità di un contratto o di una sua singola clausola, prevista da una norma limitativa dell'autonomia contrattuale che sopravvenga nel corso di esecuzione di un rapporto, incide sul rapporto medesimo, non consentendo la produzione di ulteriori effetti, sicché il contratto o la sua singola clausola si devono ritenere non più operanti». Con riguardo all'art. 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012, la Corte, dopo avere ricordato il proprio costante orientamento secondo il quale il legislatore sicuramente gode di discrezionalità nell'individuare le materie sottratte alla possibilità di compromesso, con il solo limite della manifesta irragionevolezza, ribadisce che la scelta discrezionale del legislatore di subordinare a una preventiva e motivata autorizzazione amministrativa il deferimento ad arbitri delle controversie derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, non è manifestamente irragionevole, configurandosi come un mero limite all'autonomia contrattuale, la cui garanzia costituzionale non è incompatibile con la prefissione di limiti a tutela di interessi generali (ordinanza n. 11 del 2003). Precisa, altresì, che le medesime esigenze di contenimento dei costi delle controversie e di tutela degli interessi pubblici coinvolti, già considerate meritevoli di protezione in sede di scrutinio dei divieti normativi di ricorrere all'arbitrato, «valgono anche in questa materia, nella quale a tali esigenze si accompagna la generale finalità di prevenire l'illegalità della pubblica amministrazione», a cui «è dichiaratamente ispirata la censurata previsione della legge n. 190 del 2012, che non esprime un irragionevole sfavore per il ricorso all'arbitrato, come sostiene il rimettente, ma si limita a subordinare il deferimento delle controversie ad arbitri a una preventiva autorizzazione amministrativa che assicuri la ponderata valutazione degli interessi coinvolti e delle circostanze del caso concreto». Riafferma, infine, che nemmeno la mancata equiparazione tra assenso tacito e autorizzazione espressa, di cui si duole specificamente il Collegio arbitrale *a quo*, incorre nel vizio

di manifesta irragionevolezza, giacché solo la espressa preventiva autorizzazione motivata è in grado di assicurare – a differenza dell’assenso tacito – che la scelta dell’amministrazione di deferire ad arbitri le controversie relative ai contratti pubblici sia il risultato della «ponderata valutazione degli interessi coinvolti e delle circostanze del caso concreto», e la stessa prescritta motivazione dell’autorizzazione, diretta a garantire pubblicità e trasparenza alle ragioni della scelta dell’amministrazione di avvalersi dell’arbitrato, esclude che possa essere assegnato a un comportamento concludente valore equivalente all’autorizzazione espressa.

6.1.2. La composizione dei collegi arbitrali

La sentenza n. **250** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 76 Cost., dell’art. 241, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici), nel testo modificato dall’art. 5, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 53 del 2010, nella parte in cui stabiliva, con riguardo alle controversie su diritti soggettivi derivanti dall’esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, che il presidente del collegio arbitrale fosse scelto comunque tra coloro che nell’ultimo triennio non avessero esercitato le funzioni di arbitro di parte o di difensore in giudizi arbitrali (ad eccezione delle ipotesi in cui l’esercizio della difesa costituisse adempimento di dovere d’ufficio del difensore dipendente pubblico) e che la nomina effettuata in violazione di tale criterio determinasse la nullità del lodo ai sensi dell’art. 829, primo comma, n. 3, cod. proc. civ. L’art. 44, comma 3, lett. m), della legge n. 88 del 2009 ha, infatti, delegato il Governo a dettare, in sede di attuazione della direttiva n. 2007/66/CE, disposizioni razionalizzatrici dell’arbitrato, ma non conteneva alcuna indicazione in ordine ai requisiti degli arbitri, ad una diversificazione degli stessi con riguardo al presidente del collegio arbitrale ed alle conseguenze del difetto dei requisiti previsti per quest’ultimo. L’evidente difetto di base giuridica della censurata disposizione, oltre a non poter essere sanato dalla citata direttiva (che si limitava a modificare precedenti norme europee sulle procedure di ricorso in materia di appalti pubblici, senza fissare prescrizioni volte a imporre modifiche alla disciplina dell’arbitrato contenuta nel Codice), è stato suffragato dalla valutazione dei lavori preparatori. Non solo la relazione ministeriale allo schema di decreto ha taciuto sui punti controversi, ma le commissioni parlamentari hanno suggerito la loro soppressione segnalandone il possibile difetto di delega. Del resto, la razionalizzazione, cui si riferisce la legge delega, “nel lessico comune ed in quello giuridico, identifica le finalità del riordino e della riorganizzazione di una normativa già vigente”, come tali insufficienti a giustificare l’introduzione di un’innovativa disciplina dei requisiti per lo svolgimento della funzione di presidente del collegio arbitrale e degli effetti conseguenti alla relativa mancanza. Con scelte chiaramente innovative sotto un più ampio profilo sistematico, il legislatore delegato del 2010 ha indebitamente differenziato le figure degli arbitri e del presidente del collegio (nella precedente disciplina accomunati dalla previsione che la scelta doveva cadere su soggetti di particolare esperienza nella materia oggetto del contratto cui l’arbitrato si riferiva); ed ha altrettanto indebitamente esteso al difetto dei nuovi requisiti la medesima previsione di impugnabilità per nullità del lodo sancita dalla vigente normativa (artt. 812 e 829, primo comma, n. 3, cod. proc. civ.) per la diversa fattispecie di nomina ad arbitro di soggetto privo, anche in parte, della capacità legale di agire.

7. Le controversie in materia di circolazione stradale

7.1. L’obbligo del previo procedimento di negoziazione assistita

La tutela del diritto di difesa garantita dall’art. 24 Cost. “non comporta l’assoluta immediatezza dell’esperibilità del diritto di azione (sentenze n. 243 del 2014 e n. 276 del 2000, per tutte)”, ben potendo il legislatore disciplinare meccanismi alternativi, comunque volti alla realizzazione dell’interesse risarcitorio del danneggiato. È quanto ha affermato la sentenza n. **162**, la quale ha dichiarato ragionevole la negoziazione assistita, introdotta dall’art. 2 del d.l. n. 132 del 2014, anche laddove essa è obbligatoria, ossia in caso di controversie in materia di risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti. La disciplina ha finalità, natura e modalità di esecuzione diverse rispetto alla cosiddetta messa in mora, di cui agli artt. 145, 148 e 149 del Codice delle assicurazioni (d.lgs. n. 209 del 2005). Mentre, infatti, la messa in mora realizza una fase stragiudiziale che si svolge direttamente tra le parti, nella prospettiva di rendere

possibile una anticipata e soddisfacente tutela del danneggiato, la negoziazione assistita presuppone che (nel contesto della procedura di messa in mora) l'offerta risarcitoria non sia stata ritenuta soddisfacente, ovvero che non sia stata neppure formulata. La normativa, in tal caso, “disegna un procedimento che precede, ed è volto anche ad evitare, l'accesso al giudice, attraverso un accordo mediante il quale le parti convengono di cooperare in buona fede e con lealtà per risolvere in via amichevole la controversia tramite l'assistenza di avvocati iscritti all'albo”. Tale procedura, “attesa la sua complementarità rispetto al previo procedimento di messa in mora dell'assicuratore”, si pone come una valida alternativa stragiudiziale di tutela, perché non solo stabilisce un termine breve “entro il quale deve essere comunque conclusa la negoziazione” (tre mesi, prorogabile di trenta giorni su accordo delle parti), ma, quanto ai costi, “deve parimenti escludersi che questi – certamente inferiori ai costi del giudizio, che l'interessato ha la possibilità, peraltro, di risparmiare – siano tali da limitare o rendere eccessivamente difficoltosa la tutela giurisdizionale”. In definitiva, l'istituto in esame “riflette un ragionevole bilanciamento tra l'esigenza di tutela del danneggiato e quella (di interesse generale), che il differimento dell'accesso alla giurisdizione intende perseguire, di contenimento del contenzioso, anche in funzione degli obiettivi del giusto processo, per il profilo della ragionevole durata delle liti, oggettivamente pregiudicata dal volume eccessivo delle stesse”.

7.2. La competenza territoriale e il criterio del locus commissi delicti

L'ordinanza n. 93 ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2 del d.lgs. n. 150 del 2011, in combinato disposto con gli artt. 28 e 38, secondo e terzo comma, del codice di procedura civile, concernente la previsione che la cognizione dell'opposizione in materia di sanzioni amministrative per la violazione di norme del codice della strada spetti alla competenza per territorio inderogabile del giudice del luogo in cui è stata commessa, con conseguente rilevanza di ufficio dell'incompetenza. La Corte, fra le altre cause di inammissibilità, ha ritenuto che fosse ravvisabile un difetto di motivazione dell'ordinanza di rimessione a causa dell'omessa considerazione “delle ordinanze che hanno dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981 (il cui contenuto precettivo, in parte qua, è stato riprodotto dal citato art. 7, comma 2), in quanto la scelta del legislatore «si risolve nell'applicazione del tradizionale criterio del *locus commissi delicti*, ancorato ad un riferimento oggettivo desunto dalla vicenda oggetto di giudizio e (almeno di norma) di facile applicazione» e costituisce «espressione di corretto esercizio della discrezionalità spettante al legislatore in tema di regolazione della competenza in generale ed in particolare di quella territoriale [...] essendo del tutto ragionevole che nel luogo in cui si è tenuto il comportamento sanzionato [...] si discuta della legittimità della pretesa punitiva esercitata» (ordinanza n. 459 del 2002; si vedano anche le ordinanze n. 74 del 2011; n. 114 del 2005; n. 130 e n. 61 del 2004; n. 259, n. 193 e n. 75 del 2003)”.

Capitolo III
L'ordinamento della Repubblica
Sezione I
L'ordinamento dello Stato

1. Il ruolo prioritario del legislatore nella soluzione di questioni sistemiche che involgono l'ordinamento nazionale e la CEDU

“È [...] pacifico, in base alla consolidata giurisprudenza europea, che il divieto di *bis in idem* ha carattere processuale, e non sostanziale. Esso, in altre parole, permette agli Stati aderenti di punire il medesimo fatto a più titoli, e con diverse sanzioni, ma richiede che ciò avvenga in un unico procedimento o attraverso procedimenti fra loro coordinati, nel rispetto della condizione che non si proceda per uno di essi quando è divenuta definitiva la pronuncia relativa all'altro. Non può negarsi che un siffatto divieto possa di fatto risolversi in una frustrazione del sistema del doppio binario, nel quale alla diversa natura, penale o amministrativa, della sanzione si collegano normalmente procedimenti anch'essi di natura diversa, ma è chiaro che spetta anzitutto al legislatore stabilire quali soluzioni debbano adottarsi per porre rimedio alle frizioni che tale sistema genera tra l'ordinamento nazionale e la CEDU”. Così la sentenza n. 102.

2. Il ruolo del legislatore secondo il principio della separazione dei poteri

“... non spetta alla Corte determinare autonomamente la misura della pena, sostituendo le proprie valutazioni a quelle che spettano al legislatore, ma solo di emendare le scelte di quest'ultimo «in riferimento a grandezze già rinvenibili nell'ordinamento» (sentenza n. 22 del 2007): altrimenti, «l'intervento creativo sollecitato a questa Corte interferirebbe indebitamente nella sfera delle scelte di politica sanzionatoria riservate al legislatore, in spregio al principio della separazione dei poteri» (sentenza n. 23 del 2016)”. Così la sentenza n. 148.

3. La funzione di garanzia costituzionale

3.1. Il sistema accentrato di controllo di costituzionalità

“L'obbligo di addivenire ad un'interpretazione conforme alla Costituzione cede il passo all'incidente di legittimità costituzionale ogni qual volta essa sia incompatibile con il disposto letterale della disposizione e si riveli del tutto eccentrica e bizzarra, anche alla luce del contesto normativo ove la disposizione si colloca (sentenze n. 1 del 2013 e n. 219 del 2008). L'interpretazione secondo Costituzione è doverosa ed ha un'indubbia priorità su ogni altra (sentenza n. 49 del 2015), ma appartiene pur sempre alla famiglia delle tecniche esegetiche, poste a disposizione del giudice nell'esercizio della funzione giurisdizionale, che hanno carattere dichiarativo. Ove, perciò, sulla base di tali tecniche, non sia possibile trarre dalla disposizione alcuna norma conforme alla Costituzione, il giudice è tenuto ad investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale”. Così la sentenza n. 36.

3.2. L'interpretazione nel giudizio di legittimità costituzionale

“Il criterio sistematico di interpretazione e, in particolare, il dovere di interpretazione conforme a Costituzione conducono a leggere la disposizione in esame alla luce della disciplina generale della materia

e del principio costituzionale di leale collaborazione”. Così la sentenza n. **83** con cui la Corte – ribadendo un indirizzo più volte applicato - ha ritenuto esistenti, in quanto desumibili in via interpretativa, quei raccordi collaborativi non esplicitamente previsti dalle norme censurate, ma invocati dalla ricorrente Regione.

L’interpretazione sistematica favorisce la corretta lettura delle norme oggetto di impugnazione ed è un criterio essenziale per valutarne la legittimità costituzionale; essa dunque prevale sia sul significato formale della singola disposizione, sia su eventuali disarmonie di coordinamento dovute alla successione delle discipline. Così la sentenza n. **110**.

3.3. Il sindacato costituzionale di decisioni di natura politico-economica assunte nelle leggi di bilancio e l’intollerabilità di zone franche del diritto costituzionale

La sentenza n. **10** – ribadendo che, in materia finanziaria, non sussiste alcun limite assoluto al sindacato del giudice di legittimità costituzionale (sentenze nn. 188/2015, 70/2012 e 260/1990) - ha affermato che nel giudizio di legittimità costituzionale sono sindacabili le scelte di bilancio riduttive degli stanziamenti complessivi per l’esercizio di funzioni conferite ad enti territoriali, pur esprimendo esse decisioni di natura politico-economica che, proprio in ragione di questo carattere, sono costituzionalmente affidate alla determinazione dei governi e delle assemblee parlamentari. Nella materia finanziaria, infatti, non esiste un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi. Tale sindacato rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono rimesse al giudice costituzionale. Ne deriva che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa non possono costituire una zona franca sfuggente al sindacato di legittimità costituzionale, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa esser ritenuta esente dalla inviolabile garanzia del giudizio di costituzionalità. La Corte, dunque, ha riconosciuto come superato l’orientamento secondo cui la legge di bilancio sarebbe legge meramente formale, e quindi inidonea ad essere sindacata in sede costituzionale (sentenza n. 7/1959) ed ha, per contro, affermato che anche attraverso i dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e negli allegati possono prodursi effetti novativi sull’ordinamento (sentenza n. 188/2015).

3.4. Il giudicato costituzionale (il divieto di mitigare gli effetti di una pronuncia di illegittimità costituzionale)

La sentenza n. **224** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 17, comma 1, della legge della Regione Lombardia n. 7 del 2012, per violazione dell’art. 136 Cost e dell’art. 1 della l. cost. n. 1 del 1948. La norma, intervenendo dopo la sentenza n. 309 del 2011, dichiarativa di illegittimità costituzionale di disposizioni in materia di interventi di ristrutturazione edilizia, limitava per il passato gli effetti della pronuncia, relativamente ai titoli edilizi rilasciati prima della pubblicazione. La Corte – dopo aver ricordato di aver già stigmatizzato (*ex plurimis*, sentenza n. 169 del 2015) le disposizioni con cui il legislatore, statale o regionale, interviene per mitigare gli effetti di una pronuncia di illegittimità costituzionale, per conservare o ripristinare, in tutto o in parte, gli effetti della norma dichiarata illegittima – afferma: “tale è il caso della disposizione impugnata, emanata al dichiarato «fine di tutelare il legittimo affidamento dei soggetti interessati» in relazione agli «interventi di ristrutturazione edilizia oggetto della sentenza n. 309 del 2011». Essa, come risulta esplicitamente dal suo tenore letterale, mira a convalidare e a confermare nell’efficacia gli atti amministrativi emessi in diretta applicazione della precedente normativa regionale, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla citata pronuncia di questa Corte, i cui effetti la disposizione regionale vorrebbe parzialmente neutralizzare. A nulla rilevano, ovviamente, i mutamenti successivamente intervenuti nella legislazione statale, che hanno rimosso il divieto di alterazione della sagoma nelle ristrutturazioni edilizie, su cui si fondavano le dichiarazioni di illegittimità costituzionale contenute nella sentenza n. 309 del 2011: come già precedentemente osservato, l’odierna questione e la norma che ne costituisce oggetto concernono situazioni anteriori a tale innovazione della legislazione statale e non sono da essa interessate”.

4. Il Parlamento

4.1. Lo svolgimento dei lavori parlamentari come disciplinati da norme e prassi regolamentari

L'ordinanza n. 149 ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da alcuni senatori in relazione alle modalità di svolgimento dei lavori parlamentari come disciplinati da norme e prassi regolamentari, che scandiscono e regolano i "momenti" del procedimento di formazione delle leggi, quali sono sia l'abbinamento dei disegni di legge attinenti a materie identiche o strettamente connesse, sia la "calendarizzazione" dei lavori in Assemblea, con conseguente discussione, esame, modifica e votazione dei disegni di legge in tale sede. La vicenda, in concreto, aveva ad oggetto l'abbinamento del disegno di legge n. 2081 recante «Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze», ad altri disegni di legge (n. 2069 e n. 2084) in materia di unioni civili già all'esame dell'Assemblea, nonché il provvedimento di calendarizzazione del medesimo d.d.l. n. 2081 e la successiva sottoposizione all'esame e al voto dell'Assemblea. La Corte, nel ravvisare la sussistenza di un conflitto tutto interno al Senato della Repubblica, ribadisce alcuni insegnamenti: "...come questa Corte ha già avuto modo di chiarire, a ciascuna Camera è riconosciuta e riservata la potestà di disciplinare, tramite il proprio Regolamento, il procedimento legislativo «in tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione» (sentenza n. 78 del 1984)"; "...entro questi limiti, le vicende e i rapporti attinenti alla disciplina del procedimento legislativo «ineriscono alle funzioni primarie delle Camere» (sentenza n. 120 del 2014) e sono, per ciò stesso, coperte dall'autonomia che a queste compete e che si estrinseca non solo nella determinazione di cosa approvare, ma anche nella determinazione di quando approvare"; "... il presente conflitto, nei termini in cui è stato articolato, «non attinge al livello del conflitto tra poteri dello Stato, la cui risoluzione spetta alla Corte costituzionale» (ordinanze n. 366 del 2008 e n. 90 del 1996), inerendo le argomentazioni addotte nel ricorso esclusivamente alla lesione di norme del Regolamento del Senato e della prassi parlamentare, senza che sia validamente dimostrata l'idoneità di queste ultime a integrare i parametri costituzionali invocati"; "... le eventuali violazioni di mere norme regolamentari e della prassi parlamentare lamentate dai ricorrenti debbono trovare all'interno delle stesse Camere gli strumenti intesi a garantire il corretto svolgimento dei lavori, nonché il rispetto del diritto parlamentare, dei diritti delle minoranze e dei singoli componenti (sentenza n. 379 del 1996)".

4.2. L'autodichia per le controversie di lavoro dei dipendenti delle Camere

Con l'ordinanza n. 91, la Corte ha dichiarato ammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato con cui il tribunale di Roma ha contestato il potere della Camera dei deputati di deliberare norme regolamentari (artt. da 1 a 6-bis del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti) che, disciplinando la costituzione ed il funzionamento degli organi giurisdizionali interni di primo e secondo grado, precluderebbero l'accesso dei propri dipendenti all'ordinaria tutela giurisdizionale prevista per le controversie di lavoro, in asserita violazione degli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, 108, secondo comma, 111, commi primo e secondo, e VI disposizione transitoria Cost. Il tribunale ha precisato di essere investito della decisione sul ricorso di numerosi dipendenti della Camera che hanno chiesto, in primo luogo, l'accertamento di illiceità o illegittimità del comportamento dell'amministrazione che ha introdotto limiti alle progressioni di carriera, oltretutto di nullità o illegittimità delle corrispondenti determinazioni dell'Ufficio di Presidenza e del Presidente della Camera; in secondo luogo, la disapplicazione dei predetti atti, la condanna della Camera all'esatto adempimento delle obbligazioni contrattuali ex art. 1372 cod. civ., nonché ogni altro provvedimento necessario ad assicurare il pieno rispetto delle proprie posizioni soggettive. I ricorrenti, nel ritenere competente il giudice ordinario del lavoro, hanno postulato la mera facoltatività della giustizia "domestica" e si sono richiamati alla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 120 del 2014) e di legittimità per negare la competenza della Camera ad adottare provvedimenti giurisdizionali nella materia dei rapporti di lavoro con i propri dipendenti. Per contro, la Camera ha eccepito il difetto di giurisdizione dell'adito tribunale, sostenendo la competenza esclusiva degli organi giurisdizionali interni nelle controversie di lavoro con i dipendenti e

citando la pertinente giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 154 del 1985) e di legittimità in materia di autodichia. Nel motivare il ricorso, il tribunale – aderendo all’ordinanza n. 26934 del 2014 con cui la Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha sollevato analogo conflitto nei confronti del Senato della Repubblica – ha, in particolare, affermato che l’autodichia sarebbe in contrasto con il principio di eguaglianza, di cui è espressione il diritto di ognuno di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, e che la sussistenza del potere esclusivo degli organi interni della Camera (non superabile in via interpretativa, posto che la giustizia “domestica” esclude ogni possibilità di ricorso all’autorità giudiziaria) determina la compressione o l’impedimento del potere giurisdizionale del giudice ordinario.

5. La funzione normativa

5.1. La delegazione legislativa

5.1.1. La delega legislativa e la discrezionalità del legislatore delegato

“In linea di principio, la giurisprudenza costituzionale afferma che il legislatore delegato ha margini di discrezionalità nell’attuazione della delega, sempre che ne rispetti la *ratio* e che l’attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo. Ha ritenuto, in particolare, che, quando vi è la possibilità di scegliere fra più mezzi per realizzare l’obiettivo indicato nella legge di delegazione, la soluzione adottata deve rispettare il canone della ragionevolezza (sentenza n. 237 del 2013)”. Così la sentenza n. 59.

5.1.2. Il rapporto tra legge delega e legge delegata

“La giurisprudenza costituzionale ha affermato che il controllo della conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l’uno, relativo alla norma che determina l’oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l’altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi (sentenze n. 98 del 2008, n. 340, n. 170 e n. 50 del 2007)”. Così la sentenza n. 59.

“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il controllo di conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l’uno, relativo alle norme che determinano l’oggetto, i principi ed i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l’altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega (tra le tante, sentenze n. 194 del 2015, n. 229 del 2014). Il contenuto della delega e dei principi e criteri direttivi deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano, tenendo conto che i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l’interpretazione della loro portata. Queste vanno, quindi, lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, vanno interpretati avendo riguardo alla *ratio* della legge delega ed al complessivo quadro di riferimento in cui si inscrivono (sentenza n. 210 del 2015). Peraltro, l’art. 76 Cost. permette la delimitazione dell’area della delega mediante il ricorso a clausole generali, ferma la necessità che queste siano accompagnate dall’indicazione di precisi principi (sentenza n. 159 del 2001). Nel caso di delega per l’attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest’ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto (tra le più recenti, sentenza n. 210 del 2015 e le altre in questa richiamate). Al legislatore delegato, secondo la giurisprudenza costituzionale, spettano poi margini di discrezionalità nell’attuazione della delega, sempre che ne sia rispettata la *ratio* e che l’attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo (sentenze n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, n. 119 del 2013). L’art. 76 Cost. non riduce, infatti, la funzione del legislatore delegato ad una mera scansione linguistica delle

previsioni stabilite dal legislatore delegante e, tuttavia, «per quanta ampiezza possa riconoscersi al potere di riempimento del legislatore delegato, “il libero apprezzamento” del medesimo “non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega”» (sentenza n. 293 del 2010). Questa Corte ha già avuto modo di chiarire che, nel caso di delega per il riordino normativo, al legislatore delegato spetta un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante (*ex plurimis*, sentenze n. 94, n. 73 e n. 5 del 2014, n. 80 del 2012) e, comunque, sono legittime «soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega ed a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato» (sentenze n. 170 del 2007, n. 239 del 2003 e n. 354 del 1998)”. Così la sentenza n. **250**.

“Secondo il costante orientamento di questa Corte, «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. 194 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 146 e n. 98 del 2015). In particolare va riconosciuta, in capo al legislatore delegato, una «fisiologica [...] attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante» (sentenza n. 194 del 2015), che deve, però, svolgersi nell'alveo delle scelte di fondo operate dal legislatore della delega, nel pieno rispetto della *ratio* di quest'ultima e in coerenza con il complessivo quadro normativo (sentenza n. 59 del 2016)”. Così la sentenza n. **278**.

5.1.3. Il parere delle Commissioni parlamentari

La sentenza n. **250** ha rammentato che il parere delle Commissioni parlamentari “non è vincolante e non esprime interpretazioni autentiche della legge di delega (sentenza n. 173 del 1981), ma costituisce pur sempre elemento che, come in generale i lavori preparatori, può contribuire alla corretta esegesi della stessa (sentenze n. 308 e n. 193 del 2002)”.

5.1.4. La delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria

“Nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto (tra le più recenti, sentenza n. 210 del 2015 e le altre in questa richiamate)”. Così la sentenza n. **250**.

5.1.5. La delega in tema di sospensione e decadenza dalle cariche politiche nelle regioni e negli enti locali (c.d. legge Severino)

La sentenza n. **276** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, e 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevata per l'asserita violazione degli artt. 76 e 77, Cost., in relazione alla delega di cui all'art. 1, comma 64, lettera m), della legge n. 190 del 2012. La legge delega n. 190 del 2012 prevede tra i principi e criteri direttivi, all'art. 1, comma 64, lettera m), quello di «disciplinare le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica». Le disposizioni impugnate prevedono rispettivamente: «[s]ono sospesi di diritto dalle cariche indicate all'articolo 7, comma 1: a) coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all'articolo 7, comma 1, lettere a), b) e c)» (art. 8, comma 1), e «[s]ono sospesi di diritto dalle cariche indicate al comma 1 dell'articolo 10: a) coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all'articolo 10, comma 1, lettere a), b) e c)» (11, comma 1, lettera a). Le censure dei rimettenti erano formulate in relazione alla prevista sospensione dalla carica in caso di condanna non definitiva, e alla mancata previsione che la sospensione medesima si applica alle sole condanne successive alla candidatura. Così definiti i termini della questione, la Corte ripercorrere l'evoluzione della normativa in materia di incandidabilità, decadenza e sospensione dalle cariche politiche. La legge n. 55 del 1990, all'art. 15, prevedeva la sospensione degli amministratori regionali, provinciali e comunali sottoposti a procedimento penale per il delitto previsto dall'art. 416-*bis*

del codice penale, ovvero a una misura di prevenzione, anche non definitiva, perché indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso. Alla sospensione seguiva la decadenza in conseguenza del passaggio in giudicato della sentenza o della definitività del provvedimento di applicazione della misura di prevenzione. La legge n. 16 del 1992, attraverso l'istituto della incandidabilità alle elezioni, impediva che persone gravemente indiziate di reati di stampo mafioso potessero ricoprire cariche elettive, ed estendeva l'ambito dei reati ostativi, comprendendo in esso anche quelli legati agli stupefacenti e alle armi, nonché alcuni reati contro la pubblica amministrazione. I presupposti dell'incandidabilità e della sospensione erano i medesimi (provvedimenti precedenti la condanna definitiva, diversi a seconda del tipo di reato) e il secondo istituto trovava applicazione quando le cause di incandidabilità si verificavano dopo l'elezione, ferma restando la decadenza dalla carica al momento del passaggio in giudicato della condanna. La legge n. 475 del 1999 ridisciplinò la materia, prevedendo - a seguito della sentenza n. 141 del 1996, che dichiarò illegittimo l'art. 15 della legge n. 55 del 1990, là dove stabiliva l'incandidabilità prima della condanna definitiva (in quanto si trattava di una misura irreversibile che, per il suo carattere sproporzionato, assumeva «i caratteri di una sanzione anticipata») - che l'incandidabilità era da collegarsi alla condanna definitiva, mentre la condanna non definitiva era causa della sospensione dalla carica; la durata della sospensione fu però limitata a diciotto mesi. Tutte le norme confluirono poi negli artt. 58 e 59 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000). Infine, a fronte del permanere di una situazione di grave e diffusa illegalità nella pubblica amministrazione, sono intervenuti a riordinare la materia la legge delega n. 190 del 2012 e il d.lgs. n. 235 del 2012, i quali hanno previsto una serie di misure per prevenire e reprimere tali fenomeni, fra le quali l'estensione dell'incandidabilità e della decadenza ai parlamentari e alle cariche di governo e l'ampliamento dei reati ostativi. Ciò posto, la Corte osserva che l'ordinamento ha sempre previsto la sospensione dalla carica politica per provvedimenti (relativi ai reati ostativi) precedenti la condanna definitiva e la decadenza dalla carica al momento del passaggio in giudicato della sentenza di condanna. Dunque, nella prospettiva dei rimettenti, il legislatore delegante, prevedendo la sospensione solo come conseguenza della condanna definitiva, avrebbe avuto l'intenzione di innovare in modo significativo la situazione previgente, non solo estendendo l'incandidabilità ai parlamentari e ampliando i reati ostativi, ma anche abolendo la sospensione cautelare e la stessa decadenza dalle cariche elettive, nel senso che la condanna non definitiva non avrebbe dovuto produrre alcuna conseguenza e quella definitiva avrebbe determinato solo la sospensione dalla carica elettiva e non la decadenza (decadenza che, invece, si sarebbe verificata a carico dei titolari di cariche non elettive). La Corte esclude, invece, l'intenzione del legislatore delegante di innovare così radicalmente il regime della sospensione e della decadenza e, in definitiva, di “ammorbidire” gli strumenti di prevenzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione. Infatti, il comma 64, lettera m), - a differenza di altri criteri direttivi, che esprimono univocamente una volontà innovativa - non menziona affatto l'eliminazione della sospensione cautelare e della decadenza dalle cariche elettive. L'esatto significato della norma delegante va, invece, individuato con i consueti criteri ermeneutici, che fanno riferimento al testo della legge in cui si inserisce e alla sua *ratio*. La Corte ricorda che la giurisprudenza costituzionale è costante nel ribadire «come [...] il contenuto della delega non possa essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale la stessa si inserisce, poiché soltanto l'identificazione della sua *ratio* consente di verificare, in sede di controllo, se la norma delegata sia con essa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 134 del 2013, n. 272 del 2012, n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, n. 163 del 2000)» (sentenza n. 210 del 2015; v. anche le sentenze n. 98 del 2015, n. 229 e n. 50 del 2014, n. 119 del 2013, n. 341 del 2007, n. 425 del 2000). La Corte - applicando tali criteri e valorizzando il chiaro intento di affidare al legislatore delegato compiti di riordino e armonizzazione degli istituti esistenti - osserva che in mancanza di una espressa volontà di privare di qualsiasi effetto la condanna di primo grado e di differenziare le conseguenze della condanna definitiva in corso di mandato a seconda del carattere elettivo o meno della carica (sospensione dalla carica elettiva e decadenza dalla carica non elettiva), il criterio di distinzione tra sospensione e decadenza deve restare quello applicato sin dal 1990: sospensione dalla carica prima della condanna definitiva e decadenza dopo il passaggio in giudicato della condanna. In definitiva, afferma la Corte, “«se l'obiettivo è quello di ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni, [...] la conseguenza [è] che i principi sono quelli già posti dal legislatore» (sentenze n. 341 del 2007 e n. 53 del 2005), il che esclude l'illegittimità della scelta attuata dal Governo di conservazione dell'istituto nei suoi caratteri essenziali e del suo semplice adattamento alle innovazioni introdotte su altri versanti dalla nuova disciplina”. Alle stesse conclusioni conducono anche considerazioni di carattere logico-sistematico, in

quanto la lettura proposta dai rimettenti determinerebbe un arretramento negli strumenti di prevenzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione, in contrasto con la finalità generale della delega e della sua attuazione, nonché una evidente disarmonia di sistema in quanto la condanna definitiva produrrebbe un effetto definitivo (l'incandidabilità) se emessa prima dell'elezione e un effetto provvisorio (la sospensione) se emessa dopo l'elezione. La Corte ricorda che una analoga disarmonia è già stata censurata a proposito della norma che sanciva l'incandidabilità a seguito di provvedimenti precedenti la condanna definitiva (art. 15 della legge n. 55 del 1990), con la considerazione che «[q]uelle stesse situazioni che – se presenti al momento dell'elezione – determinano, ai sensi del comma 1, l'ineleggibilità di coloro che vi si trovano, qualora invece sopravvengano dopo l'elezione comportano la mera sospensione dell'eletto, e non la decadenza (comma 4-*bis*), mentre questa consegue solo alla condanna definitiva (comma 4-*quinquies*)», e che «[s]ono dunque evidenti l'incongruenza e la sproporzione di una misura irreversibile come la non candidabilità, in forza di quei presupposti ai quali la legge attribuisce fisiologicamente – ove sopravvenuti – l'effetto meramente sospensivo» (sentenza n. 141 del 1996). Infine, un ulteriore argomento è offerto dalla pregressa giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto la piena legittimità dell'istituto della sospensione cautelare, in quanto rispondente a diversi interessi costituzionali (v., prima della legge n. 190 del 2012, le sentenze n. 352 del 2008, n. 25 del 2002, n. 141 del 1996 e n. 407 del 1992; dopo la legge delega, le sentenze n. 236 del 2015 e n. 118 del 2013), definendolo anche effetto “fisiologico” della condanna non definitiva (sentenza n. 141 del 1996). A conclusione di tale argomentare, la Corte conclude: “L'art. 1, comma 64, lettera m), della legge n. 190 del 2012 è pertanto da interpretare nel senso che il periodo che segue «decadenza di diritto» (cioè, «dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica») si riferisce solo alla decadenza e non alla sospensione”.

5.1.6. La delega in tema di contenzioso tributario (sulle spese della fase cautelare)

La sentenza n. **278** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost. per eccesso di delega, dell'art. 9, comma 1, lett. f), del d.lgs. n. 156 del 2015, nella parte in cui (introducendo l'art. 15, comma 2-*quater*, del d.lgs. n. 546 del 1992) dispone che la Commissione tributaria con l'ordinanza che decide sulle istanze cautelari provvede sulle spese della relativa fase. La Corte ha ricordato, in via preliminare, che per costante orientamento «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. 194 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 146 e n. 98 del 2015)». Ha, inoltre, ribadito che va riconosciuta, in capo al legislatore delegato, una «fisiologica [...] attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante (sentenza n. 194 del 2015), che deve, però, svolgersi nell'alveo delle scelte di fondo operate dal legislatore della delega, nel pieno rispetto della *ratio* di quest'ultima e in coerenza con il complessivo quadro normativo (sentenza n. 59 del 2016) ». Alla luce dei ricordati principi la Corte ha concluso ritenendo che la disposizione censurata non ha travalicato i limiti fissati dalla legge di delega. Infatti, la scelta del legislatore delegato di introdurre una anticipazione della condanna alle spese della fase cautelare – che rappresenta il corretto esercizio della fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi (sentenza n. 230 del 2010), in coerenza con la *ratio* della legge delega (sentenza n. 229 del 2014) – costituisce un naturale sviluppo del criterio direttivo dell'«incremento della funzionalità della giurisdizione tributaria» (art. 10, comma 1, lettera b, della legge n. 23 del 2014), in quanto rafforza l'efficacia deterrente della condanna alle spese, favorendo un più ragionato esercizio del diritto di azione.

5.1.7. La delega per la razionalizzazione dell'arbitrato sulle controversie su diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici

Nel caso di delega per la razionalizzazione di una disciplina già vigente, la giurisprudenza costituzionale “ha sempre inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita con l'operazione di riordino o riassetto (sentenza n. 162 del 2012; analogamente, sentenze n. 94 e n. 50 del 2014). Tale principio è imposto dall'essere la legislazione su

delega una legislazione vincolata, che rende imprescindibile la fissazione di precisi principi e criteri direttivi, qualora a tale ultima finalità si intenda aggiungere quella di innovare la disciplina oggetto di riorganizzazione”. Così la sentenza n. **250** che ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 76 Cost., l’art. 241, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici), nel testo modificato dall’art. 5, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 53 del 2010, nella parte in cui stabiliva, con riguardo alle controversie su diritti soggettivi derivanti dall’esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, che il presidente del collegio arbitrale fosse scelto comunque tra coloro che nell’ultimo triennio non avessero esercitato le funzioni di arbitro di parte o di difensore in giudizi arbitrali (ad eccezione delle ipotesi in cui l’esercizio della difesa costituisse adempimento di dovere d’ufficio del difensore dipendente pubblico) e che la nomina effettuata in violazione di tale criterio determinasse la nullità del lodo ai sensi dell’art. 829, primo comma, n. 3, cod. proc. civ. L’art. 44, comma 3, lett. m), della legge n. 88 del 2009 ha, infatti, delegato il Governo a dettare, in sede di attuazione della direttiva n. 2007/66/CE, disposizioni razionalizzatrici dell’arbitrato, ma non conteneva alcuna indicazione in ordine ai requisiti degli arbitri, ad una diversificazione degli stessi con riguardo al presidente del collegio arbitrale e alle conseguenze del difetto dei requisiti previsti per quest’ultimo. L’evidente difetto di base giuridica della censurata disposizione, oltre a non poter essere sanato dalla citata direttiva (che si limitava a modificare precedenti norme europee sulle procedure di ricorso in materia di appalti pubblici, senza fissare prescrizioni volte a imporre modifiche alla disciplina dell’arbitrato contenuta nel Codice), è stato suffragato dalla valutazione dei lavori preparatori. Non solo la relazione ministeriale allo schema di decreto ha taciuto sui punti controversi, ma le commissioni parlamentari hanno suggerito la loro soppressione segnalandone il possibile difetto di delega. Del resto, la razionalizzazione, cui si riferisce la legge delega, “nel lessico comune ed in quello giuridico, identifica le finalità del riordino e della riorganizzazione di una normativa già vigente”, come tali insufficienti a giustificare l’introduzione di un’innovativa disciplina dei requisiti per lo svolgimento della funzione di presidente del collegio arbitrale e degli effetti conseguenti alla relativa mancanza.

5.1.8. La delega per la riorganizzazione degli uffici giudiziari

La sentenza n. **59** ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, con l’allegata tabella A, limitatamente alla disposta soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto, del d.lgs. n. 155 del 2012, prospettata in riferimento agli artt. 24 e 76, Cost. Le censure del rimettente, quanto alla violazione dell’art. 76 Cost., si fondavano sia su dati relativi alla consistenza e alle pendenze dell’ufficio giudiziario soppresso, sia sulle peculiarità territoriali ed infrastrutturali, che implicherebbero la inosservanza dei criteri direttivi contenuti nella legge delega n. 148 del 2011. La Corte ricorda che questioni analoghe erano state già esaminate e ritenute non fondate con la sentenza n. 237 del 2013. Già allora la Corte osservò che il d.lgs. n. 155 del 2012 fu approvato a seguito di una istruttoria approfondita sotto il profilo tecnico, trasfusa nella relazione, che illustrava le modalità di applicazione dei criteri, con riferimento alle singole realtà territoriali. Specificamente sulla soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto, la Corte evidenzia la non contraddittorietà del d.lgs. n. 155 del 2012, *in parte qua*, rispetto alla delega: esso era il terzo più piccolo d’Italia, e la scelta di sopprimerlo in luogo di quello di Spoleto, che vantava maggiore bacino d’utenza e si collocava al 14° posto della classifica dei tribunali minori, era finalizzata all’ampliamento del bacino d’utenza di quest’ultimo Tribunale, in modo da attenuare le divergenze territoriali rispetto al Tribunale ordinario di Perugia. Anche la censura di violazione dell’art. 24 Cost. viene respinta rinviando alle argomentazioni della sentenza n. 237 del 2013: “la soluzione adottata, lungi dal comportare diniego o difficoltà di accesso alla giustizia, appare come un giusto contemperamento di tutti i valori costituzionalmente protetti, compensando i limitati sacrifici degli utenti con il guadagno di efficienza del sistema”.

5.1.9. La delega in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione

L’art. 54 della legge n. 69 del 2009 ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione attribuiti alla giurisdizione ordinaria e regolati dalla legislazione speciale. Il d.lgs. n. 150 del 2011 ha ricondotto varie tipologie di

procedimenti ai tre principali schemi del rito del lavoro, del rito ordinario e del rito sommario, quest'ultimo disciplinato da nuove disposizioni inserite nel codice di procedura civile (artt. 702-*bis* e seguenti). In particolare, ai sensi dell'art. 702-*quater*, il provvedimento adottato in prima istanza dal giudice monocratico si consolida in giudicato se non è appellato entro trenta giorni dalla sua comunicazione o notificazione. La completa ricognizione del quadro normativo operata dalla sentenza n. **106** ha determinato la dichiarazione di non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 17, e 15, comma 2, del citato d.lgs., impugnati, in riferimento all'art. 76 Cost., nella parte in cui – sopprimendo nell'art. 170, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 il termine di venti giorni dall'avvenuta comunicazione, stabilito per la proposizione dell'opposizione al decreto di liquidazione delle spese di giustizia – avrebbero ecceduto dagli obiettivi di “coordinamento” fissati dal legislatore delegante, assoggettando l'opposizione *de qua* solo al termine ordinario di prescrizione. Invero, il legislatore delegato ha disposto che le opposizioni ai decreti in tema di spese di giustizia sono regolate dal rito sommario. Conseguentemente, il decreto di liquidazione del compenso all'ausiliario, emesso dal giudice che lo ha nominato ed opponibile innanzi al capo dell'ufficio cui appartiene quel magistrato, deve considerarsi equiparato all'ordinanza del giudice monocratico e parimenti appellabile, “per esigenze di omogeneità del rito, al quale i due (sia pur diversi) comparati procedimenti sono ricondotti”, nel suddetto termine di trenta giorni dalla sua comunicazione o notificazione. L'intervenuta attrazione dell'opposizione in esame nel modello del rito sommario ha così spiegato perché il termine per la correlativa proposizione non sia più quello speciale, di venti giorni, contemplato nel testo originario dell'art. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002, bensì quello di trenta giorni stabilito ora in via generale per il riesame dei provvedimenti adottati in prima istanza nell'ambito di procedure riconducibili allo schema del rito sommario. Conforme, l'ordinanza n. **234**.

5.1.10. La delega per la riorganizzazione sul territorio degli uffici giudiziari e gli eventi sismici del 2009

La sentenza n. **232** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. da 1 a 10 del d.lgs. n. 155 del 2012, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., in relazione all'art. 1, commi 2 e 5-*bis*, della legge n. 148 del 2011, che aveva delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, al fine di realizzare risparmi di spesa ed incremento di efficienza, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, e per i soli tribunali aventi sedi nelle province dell'Aquila e di Chieti, colpite dal sisma del 2009, nel termine di tre anni. Il giudice rimettente argomentava la censura affermando che con riguardo agli uffici giudiziari situati nelle Province de L'Aquila e di Chieti, la delega andava esercitata nei dodici mesi successivi ai tre anni dall'entrata in vigore della legge di delegazione; e dunque il relativo provvedimento sarebbe stato adottato prima dello speciale *dies a quo* previsto. La Corte esclude, tanto sul piano letterale (in quanto il termine è evidentemente “finale” rispetto all'esercizio della delega) che su quello sistematico (in quanto il *dies a quo* viene fatto coincidere tradizionalmente e in modo automatico con l'entrata in vigore della legge di delegazione) tale interpretazione. E chiarisce che, in realtà, quello che il legislatore ha voluto è concedere al Governo un tempo maggiore per l'esercizio della delega per quanto riguarda i territori colpiti dal sisma, evidentemente al fine di consentire, qualora ritenuto necessario (evenienza in concreto non occorsa, perché il legislatore delegato ha scelto di esercitare il potere unitariamente), di graduare gli interventi in relazione a eventuali particolari esigenze degli uffici giudiziari coinvolti. Inoltre, la Corte ha respinto la censura di violazione dell'art. 76 Cost., per mancata considerazione dei pareri delle Commissioni giustizia della Camera e del Senato, atteso che gli stessi non sono vincolanti, come sancito dall'art. 1, comma 4, della legge n. 148 del 2011; pareri che, comunque, come si evince dalla relazione allo schema del d.lgs. n. 155 del 2012, sono stati tenuti in conto dal Governo sia pure con diverse modalità.

La medesima sentenza ha anche dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge n. 148 del 2011, sollevata, per quanto applicabile agli uffici abruzzesi siti nelle aree colpite dal sisma, in riferimento agli artt. 3 e 97, Cost. La legge n. 148 del 2011, come sopra detto, delegava il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge stessa. Tale termine era stato differito di tre anni per i soli tribunali aventi sedi nelle province dell'Aquila e di Chieti, in ragione del

sisma del 2009. La disposizione censurata autorizzava il Governo ad adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi predetti, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno di essi. A parere del rimettente, la previsione censurata avrebbe prodotto disparità di trattamento e lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione giudiziaria, in danno dei tribunali aventi sedi nelle province dell'Aquila e di Chieti, in quanto il termine unico di due anni per l'esercizio della potestà delegata integrativa e correttiva, era tale da scadere prima che divenisse operativa la soppressione degli uffici situati nelle province che avevano avuto il differimento del termine di tre anni. La Corte respinge tale tesi e chiarisce che, in realtà, il rinvio era finalizzato non a permettere una verifica della correttezza della scelta e un possibile ripensamento attraverso l'esercizio del potere correttivo, bensì a coordinare il trasferimento delle funzioni con i tempi della ricostruzione delle sedi de L'Aquila e di Chieti. Esso trovava dunque fondamento esclusivamente in esigenze logistiche e funzionali. Aggiunge, inoltre, che la previsione di un termine unitario per l'esercizio della delega integrativa e correttiva risponde ai valori costituzionali di certezza del diritto e affidamento del cittadino.

5.2. La decretazione d'urgenza

5.2.1. I presupposti costituzionali

Il sindacato sulla legittimità dell'adozione di un decreto-legge da parte del Governo è limitato all'ipotesi di "evidente carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità ed urgenza di provvedere" (sentenze nn. 93 del 2011, 355 del 2010 e 171 del 2007; ordinanza n. 72 del 2015). In tal senso si è espressa la sentenza n. **133** che ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, impugnato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., nella parte in cui abolisce l'istituto del trattenimento in servizio anche per i docenti e i ricercatori universitari. L'eliminazione del trattenimento è stata inserita nel quadro delle misure volte a favorire il ricambio generazionale nel lavoro pubblico e la "più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici": "finalità richiamata espressamente nel preambolo del decreto-legge in esame, dunque non estranea al contenuto e alla materia del medesimo". Tale intervento non è risultato perciò in contrasto con la "straordinaria necessità ed urgenza" di provvedere sul punto, posta a fondamento dell'adozione del provvedimento governativo.

La sentenza n. **244** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, prospettata dalla Regione Lombardia per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., sotto il duplice profilo della insussistenza dei presupposti per la decretazione d'urgenza e del difetto di omogeneità (della disposizione nonché del decreto-legge nel suo complesso). La Corte, preliminarmente, richiama la sua giurisprudenza che «collega il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (sentenza n. 22 del 2012). Nel caso di specie, osserva che confrontando la rubrica del decreto-legge con il testo della disposizione impugnata – avente ad oggetto la realizzazione su scala nazionale di un sistema di gestione dei rifiuti - questa coerenza sussiste. La prima, infatti, reca, tra le altre, «Misure urgenti per [...] la realizzazione delle opere pubbliche»; il secondo concerne «Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani [...]», anche attraverso l'individuazione di nuovi impianti di incenerimento, i quali altro non sono che una *species* del più ampio *genus* delle opere pubbliche. Dal tenore letterale dell'art. 35, comma 1, si evince, altresì, come l'urgente necessità di provvedere sia connessa all'esigenza di «superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore». Quanto al difetto di omogeneità del provvedimento nella sua interezza, è bensì vero che il decreto-legge n. 133 del 2014 è riconducibile alla categoria dei «provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo», annoverati dalla Corte tra gli «atti [...] che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità»

(sent. n. 32 del 2014); nondimeno, le molteplici disposizioni che lo compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo, essendo tutte preordinate all'unitario obiettivo di accelerare e semplificare la realizzazione e la conclusione di opere infrastrutturali strategiche, nel più ampio quadro della promozione dello sviluppo economico e del rilancio delle attività produttive. Il decreto-legge in esame, dunque, ancorché articolato e differenziato al proprio interno, appare fornito di una sua intrinseca coerenza.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 133 del 2016, n. 10 del 2015, n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007). Così la sentenza n. **287**.

5.2.2. Il nesso di interrelazione funzionale tra decreto legge e legge di conversione (le norme introdotte in sede di conversione)

La sentenza n. **94** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*quater* del d.l. n. 272 del 2005, che introduceva l'art. 75-*bis* del d.P.R. n. 3091 del 1990, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. La disposizione dichiarata illegittima prevedeva l'istituzione, a tutela della sicurezza pubblica, di misure di prevenzione atipiche nei confronti di tossicodipendenti che avessero commesso illeciti amministrativi in materia di sostanze stupefacenti, e nel contempo introduceva la relativa sanzione dell'arresto da tre a diciotto mesi, in caso di inosservanza. Secondo il giudice rimettente, la disposizione censurata, introdotta solo in sede di conversione, era priva del requisito di omogeneità rispetto alle norme contenute nell'originario decreto-legge. La Corte – esclusa un'interpretazione orientata o adeguatrice, posto che è la stessa introduzione dell'articolo censurato a essere ritenuta illegittima, in quanto effettuata con una procedura viziata – riconosce che la questione è fondata. La Corte individua quale precedente specifico la sentenza n. 32 del 2014 - che ha già dichiarato l'illegittimità degli artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter* introdotti in sede di conversione del d.l. n. 272 del 2005, per eterogeneità dei medesimi rispetto al contenuto, alla finalità e alla *ratio* complessiva dell'originario decreto-legge – e afferma che le considerazioni ivi sviluppate valgono anche per la disposizione all'esame. In particolare, la Corte individua nell'art. 4 la previsione del decreto legge alla quale potrebbe ricollegarsi la disposizione impugnata introdotta dalla legge di conversione. Tale previsione, tuttavia, contiene mere norme di natura processuale, attinenti alle modalità di esecuzione della pena, il cui fine è quello di impedire l'interruzione dei programmi di recupero dalla tossicodipendenza. Per contro, la disposizione di cui all'art. 4-*quater*, oggetto del giudizio e introdotta dalla legge di conversione, prevede anche norme a carattere sostanziale, del tutto svincolate da finalità di recupero del tossicodipendente, ma piuttosto orientate a finalità di prevenzione di pericoli per la sicurezza pubblica. In conclusione, l'art. 77, secondo comma, Cost. è risultato leso per difetto del necessario requisito dell'omogeneità, in assenza di qualsivoglia nesso funzionale tra le disposizioni del decreto-legge e quelle introdotte, con emendamento, in fase di conversione.

5.2.3. Il caso della riforma delle banche popolari

La sentenza n. **287** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale – sollevata in via principale dalla Regione Lombardia - dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, che ha riformato (modificando il Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, d.lgs. n. 385 del 1993) la disciplina delle banche popolari. La questione - che si articola in plurime censure - è prospettata anche sotto il profilo dell'asserita violazione degli artt. 77 (secondo comma) e 117 Cost., in quanto non sussisterebbero i presupposti che giustificano la decretazione d'urgenza. La Corte ricorda che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 133 del 2016, n. 10 del 2015, n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007). Nel caso di specie, il Governo fa riferimento nel preambolo del d.l. n. 3 del 2015 alle ragioni di straordinaria necessità e urgenza di avvio del processo di

adeguamento del sistema bancario agli indirizzi europei. Ulteriori e diffuse considerazioni sull'urgenza dell'intervento si rinvencono anche nella relazione che accompagna il disegno di legge di conversione, ove è fatto riferimento anche alle forti sollecitazioni del Fondo monetario internazionale e dell'Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica a trasformare le banche popolari maggiori in società per azioni. Tutte queste ragioni, che collegano le esigenze di rafforzamento patrimoniale, di competitività e di sicurezza delle banche popolari, sia all'adeguamento del sistema bancario nazionale a indirizzi europei e di organismi internazionali, sia ai noti e deleteri effetti sull'erogazione creditizia della crisi economica e finanziaria in atto, escludono che si sia in presenza di evidente carenza del requisito della straordinaria necessità e urgenza di provvedere. Così come escludono che la valutazione del requisito sia affetta da manifesta irragionevolezza o arbitrarietà. La Corte rigetta anche l'argomento della Regione ricorrente, secondo cui la normativa impugnata, in quanto recante una riforma di sistema, non sarebbe compatibile con i presupposti del decreto-legge. La normativa in esame, invero, non presenta una portata così ampia da caratterizzarsi come vera e propria riforma del sistema bancario. Per quanto essa incida significativamente su un particolare tipo di azienda di credito, resta pur sempre un intervento settoriale e specifico, non assimilabile dunque a un atto definibile come riforma di sistema. Nemmeno è fondata la censura di non omogeneità della normativa (che introduce, oltre alle norme sulle banche popolari, misure in materia di portabilità dei conti correnti, di sostegno alle piccole e medie imprese innovative, di tassazione agevolata dei redditi derivanti dalla cessione di beni immateriali, di prestito indiretto per investitori istituzionali esteri e di finanziamenti agevolati alle piccole e medie imprese). Infatti, la lamentata eterogeneità non sussiste, poiché tutte le misure contemplate nella normativa oggetto di impugnazione possono essere ricondotte al comune obiettivo di sostegno dei finanziamenti alle imprese, ostacolati dalla straordinarietà della crisi economica e finanziaria in atto.

5.3. La legge retroattiva

5.3.1. La legge retroattiva di interpretazione autentica

“Questa Corte si è ripetutamente espressa nel senso che «va riconosciuto carattere interpretativo alle norme che hanno il fine obiettivo 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» (sentenza n. 424 del 1993). Ed ha chiarito che «il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore» (*ex plurimis*: sentenze n. 314 del 2013, n. 15 del 2012, n. 271 del 2011, n. 209 del 2010). Inoltre, questa Corte ha anche più volte affermato che il divieto di retroattività della legge, pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica, non è stato elevato a dignità costituzionale (salvo la previsione dell'art. 25 Cost. per la materia penale) per cui, allorquando «una norma di natura interpretativa persegua lo scopo di chiarire situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto o di ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore», non è precluso al legislatore di emanare norme retroattive (sentenza n. 150 del 2015). D'altronde, la questione, come rilevato da questa Corte nelle più recenti sentenze rese in materia, non è tanto quella di verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo e sia perciò retroattiva ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, bensì di accertare se la retroattività della legge trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e sia, altresì, sostenuta da adeguati motivi di interesse generale (*ex multis*, sentenze n. 69 del 2014 e n. 264 del 2012)”. Così la sentenza n. **132**.

5.3.2. L'interpretazione autentica di disposizioni di recepimento di accordi sindacali

Una disposizione può dirsi di interpretazione autentica quando “assolve il compito di dirimere un'incertezza (...), e di fissare uno dei possibili significati da attribuire alla norma originaria”. È quanto ha confermato la sentenza n. **132**, la quale ha ritenuto legittima la disposizione interpretativa di norme

regolamentari, di origine contrattuale, con cui si prevede che la prestazione lavorativa degli appartenenti alle Forze di polizia e alle Forze armate, resa nel giorno destinato al riposo settimanale o nel festivo infrasettimanale, non dà diritto a retribuzione a titolo di lavoro straordinario se non per le ore eccedenti l'ordinario turno di servizio giornaliero. Il giudice rimettente dubitava che la previsione potesse svolgere una funzione interpretativa, con conseguente applicazione retroattiva, per il carattere innovativo del criterio di computo del lavoro straordinario festivo (oggetto della norma interpretativa), incidente a suo dire su istituti giuridici diversi, quali il riposo-recupero e il diritto all'indennità compensativa del lavoro giornaliero (oggetto delle norme interpretate). In realtà, la disposizione impugnata risolve un effettivo problema interpretativo, che consisteva "nello stabilire se il lavoro svolto in giorno festivo andasse retribuito quale straordinario con il superamento su base settimanale delle 36 ore, a prescindere dalla fruizione del riposo recupero", dal momento che nelle norme interpretate "non viene espressamente menzionato il lavoro straordinario", che però "viene evocato proprio in quanto escluso". Dunque si conferma l'indirizzo della giurisprudenza costituzionale, secondo cui "va riconosciuto carattere interpretativo alle norme che hanno il fine obiettivo 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» (sentenza n. 424 del 1993)". Il legislatore, infatti, "può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientra tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore» (*ex plurimis*: sentenze n. 314 del 2013, n. 15 del 2012, n. 271 del 2011, n. 209 del 2010). Quanto alla retroattività con cui operano le norme interpretative, appare consolidato anche l'orientamento per cui "il divieto di retroattività della legge, pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica, non è stato elevato a dignità costituzionale (salvo la previsione dell'art. 25 Cost. per la materia penale), cosicché non è precluso al legislatore di emanare norme retroattive quando "una norma di natura interpretativa persegua lo scopo di chiarire situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto o di ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore (sentenza n. 150 del 2015)".

5.3.3. Il caso della sospensione dalla carica degli amministratori regionali e locali condannati in via non definitiva

La sentenza n. 276 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, e 11, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevata per l'asserita violazione degli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, Cost. I giudici *a quibus* dubitavano della legittimità costituzionale delle norme che prevedono la sospensione dalla carica degli amministratori regionali e locali condannati in via non definitiva per uno dei reati in esse previsti, poiché la loro applicazione non è limitata alle sentenze di condanna relative a reati consumati dopo la loro entrata in vigore. La Corte ricorda che la questione è già stata dichiarata infondata con la sentenza n. 236 del 2015, e dunque la respinge per gli stessi motivi, e segnatamente per l'infondatezza della tesi, sostenuta dal rimettente, della "costituzionalizzazione" del principio di irretroattività in tutti i casi in cui la Costituzione riserva alla legge la disciplina di diritti inviolabili. Come più volte affermato nella giurisprudenza costituzionale, infatti, «al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., [...] le leggi possono retroagire, rispettando "una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario"» (*ex plurimis*, sentenza n. 156 del 2007)» (sentenza n. 236 del 2015).

5.4. La legge-provvedimento

5.4.1. L'abrogazione della vicedirigenza del comparto Ministeri

La sentenza n. **214** ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 13, del d.l. n. 95 del 2012, concernente l'abrogazione dell'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, che aveva previsto l'istituzione, attraverso la contrattazione collettiva del comparto Ministeri, di un'apposita area separata della vicedirigenza nella quale ricomprendere il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3, con cinque anni di anzianità in tali posizioni o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento. L'abrogazione era intervenuta a distanza di molti anni, quando la pretesa vantata dai funzionari pubblici interessati dalla norma era stata già riconosciuta da una sentenza passata in giudicato (sentenza del TAR Lazio n. 4266 del 2007) ed era in corso di esecuzione da parte del nominato commissario *ad acta*. Il Consiglio di Stato – adito dai funzionari pubblici nella complessa vicenda giudiziaria – rimetteva la questione di legittimità costituzionale lamentando, fra le altre censure, il fatto che la disposizione censurata fosse una legge-provvedimento adottata con finalità elusiva del giudicato, e dunque lesiva degli artt. 3, 24, 97, 101 e 113 Cost. La Corte, però, esclude che la disposizione censurata sia effettivamente ascrivibile alla categoria delle leggi-provvedimento. Infatti, nella giurisprudenza costituzionale, sono state reputate tali le leggi che mostrano «un contenuto particolare e concreto (*ex plurimis*, sentenze n. 20 del 2012 e n. 270 del 2010) [...], perciò [...] producendo direttamente effetti nei confronti di destinatari determinati o di numero limitato (*ex multis*, sentenze n. 275 e n. 154 del 2013 e n. 94 del 2009)» (così, da ultimo, l'ordinanza n. 72 del 2015). Più diffusamente, la sentenza n. 275 del 2013 ha affermato che, nella giurisprudenza costituzionale, «sono state [...] definite [leggi-provvedimento] quelle che “contengono disposizioni dirette a destinatari determinati” (sentenze n. 154 del 2013, n. 137 del 2009 e n. 2 del 1997), ovvero “incidono su un numero determinato e limitato di destinatari” (sentenza n. 94 del 2009), che hanno “contenuto particolare e concreto” (sentenze n. 20 del 2012, n. 270 del 2010, n. 137 del 2009, n. 241 del 2008, n. 267 del 2007 e n. 2 del 1997), “anche in quanto ispirate da particolari esigenze” (sentenze n. 270 del 2010 e n. 429 del 2009), e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa “della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa” (sentenze n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008)». Sulla base di questi criteri, la Corte rileva che i destinatari della disposizione censurata non sono affatto «determinati o di numero limitato», comprendendo il personale di tutto il comparto Ministeri, nonché delle altre amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, e non soltanto il personale del Ministero della giustizia né, tanto, meno, i soli ricorrenti nel giudizio *a quo*. Per altro aspetto, l'impugnato art. 5, comma 13, non ha affatto un «contenuto particolare e concreto» ma, al contrario, detta la regola, di carattere astratto, secondo cui la vicedirigenza non è (più) prevista nell'organizzazione del lavoro pubblico.

5.5. La copertura finanziaria delle leggi di spesa

5.5.1. Il principio della copertura finanziaria

Il principio della copertura finanziaria costituisce “una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti «la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 192 del 2012)”. Così la sentenza n. **184**.

5.5.2. L'equilibrio di bilancio e la garanzia dei diritti incompressibili

La sentenza n. **275** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 6, comma 2-*bis*, della legge della Regione Abruzzo n. 78 del 1978 (aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo n. 15 del 2004), il quale nel prevedere, per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti portatori di *handicap* o di situazioni di svantaggio, che la Giunta regionale garantisce un

contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province, ha stabilito che ciò avviene solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa». In tale contesto la Corte ha affermato: “Non può nemmeno essere condiviso l’argomento secondo cui, ove la disposizione impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la norma violerebbe l’art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria. A parte il fatto che, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all’educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell’art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”. E ancora: “nella materia finanziaria non esiste «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi». Al contrario, ritenere che il sindacato sulla materia sia riconosciuto in Costituzione «non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali», cosicché «non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale» (sentenze nn. 10 del 2016 e 260 del 1990). Sul punto è opportuno anche ricordare «come sul tema della condizione giuridica del portatore di *handicaps* confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale; e che, conseguentemente, il canone ermeneutico da impiegare in siffatta materia è essenzialmente dato dall’interrelazione e integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela» (sentenza n. 215 del 1987).”

5.5.3. I casi relativi ai bilanci regionali

La sentenza n. **107** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale promossa dal Governo sull’art. 6 della legge della Regione Molise n. 25 del 2014, concernente l’assessamento del bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2014. Specificamente la disposizione censurata prevede che “Il disavanzo finanziario alla chiusura dell’esercizio finanziario 2013, pari a euro 60.423.952,35 è riassorbito nell’anno 2014 per euro 2.423.952,35 e nel decennio 2015-2024 con importi annui pari ad euro 5.800.000,00, salvo rideterminazione dello stesso negli anni successivi prossimi”. Il ricorrente la denuncia per l’asserita emanazione di norme di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica, in violazione della norma statale di riferimento, nonché per l’asserita violazione del principio dell’obbligo di copertura finanziaria. La Corte premette che la questione ha un rapporto di stretta pregiudizialità con due precedenti pronunce. Con la sentenza n. 138 del 2013 la Corte aveva dichiarato illegittima la legge di approvazione del rendiconto 2011 della Regione Molise nella parte inerente alla contabilizzazione di crediti privi di accertamento giuridico. Successivamente, con la sentenza n. 266 del 2013 la Corte aveva dichiarato illegittima la legge di approvazione del bilancio di previsione 2013 della Regione Molise nella parte in cui veniva applicato un avanzo di amministrazione presunto. È stato conseguentemente affermato che, in base al principio dell’equilibrio tendenziale, la Regione Molise era tenuta al ripristino dell’equilibrio di bilancio, pregiudicato dall’iscrizione di una parte attiva insussistente, attraverso le modalità previste dalla legge in caso di accertato squilibrio dello stesso. La Regione Molise non aveva dato immediata ottemperanza ai due giudicati costituzionali, i quali vietavano, da un lato, di contabilizzare nel rendiconto crediti non provati e, dall’altro, di applicare un avanzo di amministrazione presunto (assolutamente incongruente con la grave situazione debitoria del servizio sanitario regionale, ufficialmente sancita dalla sottoposizione al piano di rientro sanitario). Anzi, con la legge di approvazione del bilancio di previsione 2014 la situazione di squilibrio era peggiorata, senza che lo Stato, tuttavia, la impugnasse. In corso di anno, tuttavia, la Regione ha provveduto alle operazioni di revisione contabile, utili a far emergere la vera dimensione economica dei risultati progressi. In tal modo – anche per effetto dell’intervento ispettivo del MEF – è stato posto in essere un riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, limitato agli esercizi 2011, 2012 e 2013, mentre si rendeva necessaria una variazione del bilancio di previsione 2014, che però interveniva in una data e in circostanze non utili ad assicurare un integrale riequilibrio. La Regione, prendendo atto di una situazione non più emendabile nel suo complesso per

effetto della dimensione e della cronologia caratterizzante l'emersione del disavanzo, riteneva di fronteggiarne l'eccezionale misura con una quota ricavata attraverso le economie realizzate nel corso dell'esercizio 2014, e, per la rimanente parte, attraverso un accantonamento della stessa a valere sui 10 successivi esercizi. Ciò premesso, la Corte passa ad esaminare le censure formulate dal Governo. In particolare, con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 15 del d.lgs. n. 76 del 2000, la Corte evidenzia che è erronea l'individuazione della norma interposta, che si riferiva a fattispecie assolutamente diversa. Invece, anche per effetto delle reiterate pratiche adottate negli esercizi precedenti in pregiudizio al principio dell'equilibrio di bilancio, la Regione Molise, come altre Regioni caratterizzate da analoghe situazioni finanziarie, si è venuta a trovare – dopo la tardiva ma doverosa operazione di riaccertamento dei residui attivi e passivi – in un contesto di sostanziale assenza di disposizioni specifiche. È così accaduto che, una volta effettuata la revisione dei residui ed accertato il disavanzo precedentemente sommerso, la Regione Molise abbia cercato di rimediare in qualche modo all'impossibilità di coprire integralmente il deficit così manifestatosi, ponendosi comunque nel solco degli indirizzi legislativi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica non ancora vigenti ma già conosciuti al momento dell'adozione della legge regionale impugnata. Infatti, l'indirizzo della subentrata legislazione statale, in relazione alla quale risulta congruente la disposizione impugnata, prende in sostanza le mosse dal presupposto che in una fase di complesse operazioni di riaccertamento dei residui finalizzate a far emergere la reale situazione finanziaria delle Regioni, i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio ma richiedano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale. Ciò anche al fine di assicurare lo svolgimento delle funzioni della Regione in ossequio al «principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale [affidati all'ente territoriale, che deve essere] salvaguardato» (sentenza n. 10 del 2016). In conclusione, la Corte sottolinea che “Probabilmente una più tempestiva vigilanza nei confronti delle consolidate prassi patologiche di alcuni enti territoriali avrebbe evitato le situazioni di obiettiva emergenza che il legislatore nazionale è stato costretto a fronteggiare con mezzi eccezionali”. Quanto alle censure proposte in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., la Corte osserva: “il ricorrente non fornisce alcuna prova del denunciato disequilibrio: al contrario, l'accantonamento, previsto dalla disposizione impugnata, di una parte sia pur marginale di risorse altrimenti destinate alla spesa dell'esercizio 2014, produce comunque un intervento riduttivo del disavanzo ed un conseguente effetto migliorativo rispetto al reale assetto economico-finanziario configurato dal coevo bilancio di previsione. Difatti il disavanzo (seppur latente) già preesisteva ed incombeva: paradossalmente la rimozione della norma impugnata farebbe venire meno le uniche risorse sottratte alla spesa dell'esercizio 2014, lasciandone intatta, nella sostanza, la originaria destinazione. Ai fini della presente decisione non è irrilevante considerare – come già osservato – l'apporto recato dalle disposizioni sopravvenute le quali, al di là dei profili critici di ordine temporale precedentemente sottolineati, hanno introdotto, per tutte le Regioni interessate da deficit di natura analoga a quello della Regione Molise, modalità di copertura che sono state addirittura estese a trent'anni, ben al di là della soluzione contenuta nella norma regionale impugnata. In definitiva la sopravvenuta normativa, proprio in quanto rivolta ai disavanzi riferiti a passate gestioni ed accertati con riferimento agli esercizi antecedenti al 1° gennaio 2015, ha implicita valenza retroattiva, poiché viene di fatto a colmare – in modo sostanzialmente coerente con la disposizione impugnata – l'assenza di previsioni specifiche che caratterizzava il contesto normativo nel quale si è trovata ad operare la Regione Molise nel dicembre 2014”.

La sentenza n. **183** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 27 della legge della Regione Basilicata n. 5 del 2015, per violazione dell'obbligo di copertura finanziaria delle disposizioni di legge. La disposizione prevedeva che la Regione, a partire dall'anno 2014, riconoscesse ai Comuni che promuovono assunzioni in ruolo dei lavoratori impiegati in attività socialmente utili, nonché in lavori di pubblica utilità, un contributo pari ad euro 10.000,00. Tuttavia, nonostante la determinazione di uno stanziamento annuo, per il triennio 2015-2017, di euro 100.000,00, le relative poste di bilancio risultano assenti o incipienti.

Parimenti, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 61 della stessa legge regionale, che nel consentire la stipula di convenzioni tra Giunta regionale e Centri di servizio, prevedeva che gli eventuali oneri gravassero su programmi cofinanziati da risorse comunitarie o, in generale, sulle risorse della programmazione regionale unitaria. La Corte ha ritenuto che una tale copertura non fosse rispondente ai criteri di credibilità, sicurezza sufficiente, non arbitraria o irrazionale (*ex plurimis*, sentenza n. 70 del 2012).

Per contro, è stata ritenuta non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, della medesima legge regionale, censurata per l'asserita violazione dell'obbligo di copertura finanziaria. La Corte, infatti, ha escluso che l'autorizzazione alla Giunta regionale a sottoscrivere quote consortili della Società Consorzio Aeroporto Salerno Pontecagnano s.c. a r.l. per un limite massimo di euro 280.000,00 per l'esercizio finanziario 2015, di euro 300.000,00 per il 2016 e di euro 1.400.000,00 per il 2017 fosse lesiva dell'obbligo in questione, in quanto l'autorizzazione deve intendersi entro il limite massimo della copertura fornita, con esclusione di autorizzazioni all'indebitamento.

La sentenza n. **288** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata n. 18 del 2015 (legge di stabilità regionale), promossa dal Governo, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione. La disposizione censurata incrementa la spesa regionale rinvenendo la relativa copertura finanziaria, per l'anno 2015, nelle maggiori entrate derivanti dall'art. 1 della legge regionale n. 14 del 2015, con il quale la Regione ha assoggettato gli autoveicoli e i motoveicoli ultraventennali a un particolare regime di tassazione. Senonché, l'art. 1 della legge regionale n. 18 del 2015 era stato dichiarato (nei commi secondo, terzo e quarto) incostituzionale con la sentenza n. 199 del 2016, di talché il bilancio regionale sarebbe stato privato delle entrate supplementari occorrenti per far fronte al previsto incremento di spesa. La Corte rigetta il ricorso governativo, in quanto la dichiarata illegittimità ha determinato un incremento, anziché una riduzione, delle tasse automobilistiche percepite dalla Regione, perché ha fatto venire meno il regime di favore introdotto per i veicoli ultraventennali. Questi infatti, anche in forza del comma 1 dell'art. 1 della legge regionale n. 14 del 2015, rimasto in vita, sono stati assoggettati alla disciplina statale, che comporta il pagamento di una tassa sensibilmente più onerosa.

5.5.4. Il caso dell'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio dei dipendenti pubblici

Il principio di "analitica copertura finanziaria – espresso dall'art. 81, terzo comma, Cost., come formulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 e previsto dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009 – ha natura di precetto sostanziale, cosicché ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse disponibili (sentenza n. 224 del 2014). In questa prospettiva la legge n. 196 del 2009, nella parte in cui prescrive, all'art. 17, quale presupposto per la copertura finanziaria, la previa quantificazione della spesa o dell'onere, lo fa per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita (sentenza n. 181 del 2013)". Così la sentenza n. **133**, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, impugnato, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto – nello stabilire l'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio dei dipendenti pubblici e nell'ampliare il novero dei soggetti cui si applica la relativa disciplina – non sarebbe stato corredata dalla realizzazione di tutti gli adempimenti di legge necessari a garantire l'esatta quantificazione e la credibile copertura dei conseguenti oneri finanziari. Invero, i lavori preparatori della legge di conversione hanno rivelato che l'adozione delle misure contenute nel denunciato art. 1 è stata corredata dalla relazione tecnica e dal quadro analitico delle proiezioni finanziarie almeno decennali, entrambi prescritti dal citato art. 17. Il rispetto di tali adempimenti ha consentito di concludere che "i conteggi svolti in relazione alla spesa e le previsioni effettuate non appaiono implausibili (sentenza n. 214 del 2012)".

5.6. Gli atti normativi secondari

5.6.1. I testi unici di norme regolamentari (nella prospettiva del riparto della competenza legislativa)

La sentenza n. **284** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Puglia in riferimento all'art. 117, commi terzo e sesto, Cost. – dell'art. 1, comma 183, della legge n. 107 del 2015, che affida ad uno o più decreti (adottati ai sensi

dell'art. 17, commi 1 e 3, della legge n. 400 del 1988) il compito di raccogliere per materie omogenee le norme regolamentari vigenti negli ambiti di cui alla medesima legge, con le modificazioni necessarie al fine di semplificarle e adeguarle alla disciplina legislativa conseguente ai decreti legislativi di cui al precedente comma 180. La Corte ha chiarito che la censura regionale, secondo cui la raccolta delle norme regolamentari da parte dello Stato riguarderebbe anche regolamenti che non rientrano nella competenza statale, è del tutto ipotetica. Infatti, la disposizione impugnata “non può non essere interpretata nel senso che lo Stato è autorizzato ad adottare un testo unico delle sole norme regolamentari di sua competenza”.

5.6.2. La duplice natura del d.P.C.m.

La sentenza n. **141** ha dichiarato la non fondatezza di questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione Lombardia con riferimento all'art. 1, commi 398, 555, 556 e 557, della legge n. 190 del 2014, per violazione degli artt. 3, 117, comma sesto, e 119 Cost. Le disposizioni censurate, inserite nella legge di stabilità per il 2015, prevedono l'estensione di un anno del limite temporale del contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni già fissato in un triennio nonché l'ulteriore riduzione della spesa per beni e servizi già disposta per gli anni dal 2015 al 2018. Il comma 398, in particolare, è censurato per la asserita violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., che, nelle materie concorrenti, quale è il coordinamento della finanza pubblica, assegna esclusivamente alle Regioni la potestà regolamentare. La disposizione impugnata, invece, attribuirebbe ad una fonte normativa secondaria dello Stato – nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di autocoordinamento regionale – l'individuazione degli importi e degli ambiti in cui effettuare le riduzioni di spesa, oltre alla rideterminazione dei livelli di finanziamento di tali ambiti e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato. In particolare, l'assenza di criteri stringenti nella scelta degli importi e degli ambiti in cui ridurre la spesa dimostrerebbe che il d.P.C.m., al quale la disposizione censurata rinvia, avrebbe natura di atto sostanzialmente normativo, in violazione del parametro costituzionale ricordato. La Corte respinge la censura affermando che nel caso in esame non ricorrono «gli indici sostanziali che la giurisprudenza costante di questa Corte assume a base della qualificazione degli atti come regolamenti» (sentenza n. 275 del 2011). In particolare, non ricorre il requisito dell'astrattezza, intesa quale indefinita ripetibilità, nel tempo, delle regole contenute nell'atto, ovvero quale attitudine dell'atto stesso ad essere applicato tutte le volte in cui si verificano i presupposti da esso indicati (sentenza n. 139 del 2012). Infatti, il d.P.C.m. in questione non può che contenere determinazioni puntuali, di rilievo essenzialmente tecnico (per la valorizzazione di tale carattere, ai fini dell'esclusione della natura regolamentare dell'atto, sentenze n. 88 del 2014, n. 311 e n. 139 del 2012, n. 278 del 2010), volte ad individuare aspetti concreti non aventi portata innovativa del sistema normativo, perché diretti a fissare, per una durata temporanea, la ripartizione delle riduzioni di spesa già individuate, in via di massima, nella disposizione di legge. Conclude la Corte: “Si è perciò al di fuori del modulo regolamentare (in senso analogo, sentenza n. 569 del 1988): la previsione del d.P.C.m., nel caso in esame, ha lo scopo di curare un interesse pubblico concreto e puntuale (in coerenza, del resto, con il carattere “finalistico” del coordinamento della finanza pubblica) e non quello di regolare stabilmente, in via astratta, rapporti giuridici in funzione integrativa della disciplina legislativa”.

5.6.3. Le linee guida

“L'art. 117, sesto comma, Cost. [...] preclude allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non già l'adozione di qualsivoglia atto sub-legislativo, come assume la Regione, bensì dei soli regolamenti, che sono fonti del diritto, costitutive di un determinato assetto dell'ordinamento. Viceversa, la giurisprudenza di questa Corte ha già identificato nelle linee guida atti esecutivi, secondo alcuni di alta amministrazione, che, in particolari circostanze, «vengono strettamente ad integrare la normativa primaria che ad essi rinvia», affidando loro quelle specificazioni dei suoi principi, di cui esige un'applicazione uniforme (sentenza n. 11 del 2014). Sovente esse implicano conoscenze specialistiche proprie del settore ordinamentale in cui si innestano, e per tale caratteristica mal si conciliano con il diretto contenuto dell'atto legislativo”. Così la sentenza n. **284**.

5.7. Il referendum abrogativo

5.7.1. I requisiti per l'ammissibilità (il quesito sulla durata delle concessioni per la ricerca di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine)

La sentenza n. 17 ha dichiarato ammissibile la richiesta di referendum popolare - presentata dai consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise - per l'abrogazione del comma 17, terzo periodo, dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, come sostituito dal comma 239 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, limitatamente alle parole: «per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale». Il tema su cui i cittadini erano chiamati ad esprimersi riguardava la disciplina della prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi ed in particolare il divieto di attività in zone di mare entro dodici miglia marine. Specificamente il quesito referendario era finalizzato ad espungere dall'ordinamento l'esenzione da tale divieto riconosciuta in favore dei titoli abilitativi già rilasciati, per i quali era espressamente prevista la durata della vita utile del giacimento. La Corte ha stabilito che il quesito non riguardava le materie espressamente escluse, non aveva contenuto propositivo, si presentava come unitario ed univoco e possedeva i necessari requisiti di chiarezza ed omogeneità. Si riportano di seguito i passaggi con cui la Corte, ripercorrendo la propria giurisprudenza, fa applicazione dei criteri di ammissibilità da essa stessa elaborati: «A questa Corte compete 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 n. 174 del 2011, n. 137 del 1993, n. 48 del 1981 e n. 70 del 1978): omogeneità, chiarezza e semplicità, completezza, coerenza, idoneità a conseguire il fine perseguito, rispetto della natura ablativa dell'operazione referendaria. Si può ricordare, in proposito, che «la richiesta referendaria è atto privo di motivazione e, pertanto, l'obiettivo [...] del referendum va desunto [...] esclusivamente dalla finalità "incorporata nel quesito", cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento» (sentenza n. 24 del 2011). Va, inoltre, richiamata l'importanza che assume anche l'univocità del quesito e cioè l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo (sentenza n. 47 del 1991), dovendosi dalle stesse norme di cui si propone l'abrogazione trarre con chiarezza «una matrice razionalmente unitaria» (sentenze n. 25 del 1981 e n. 16 del 1978), un criterio ispiratore fondamentalmente comune o un principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale (citata sentenza n. 47 del 1991, sentenze n. 65, n. 64 e n. 63 del 1990; n. 28, n. 26 e n. 22 del 1981). Non si ritiene che vi sono tali ragioni di inammissibilità, né, in particolare, che sono fondate le contrarie prospettazioni dell'Avvocatura generale dello Stato. Il quesito referendario, anzitutto, non comporta l'introduzione di una nuova e diversa disciplina. Esso infatti produce un effetto di mera abrogazione della disposizione oggetto del quesito riformulato, in vista del chiaro ed univoco risultato di non consentire che il divieto stabilito nelle zone di mare in questione incontri deroghe ulteriori quanto alla durata dei titoli abilitativi già rilasciati. Egualmente infondato l'ulteriore rilievo dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui il quesito sarebbe privo di coerenza in quanto, nella formulazione accolta dall'Ufficio centrale per il referendum, comporta anche l'abrogazione dell'inciso relativo alla salvaguardia ambientale, in contrasto con la finalità stessa del referendum. Difatti, a prescindere dal problema interpretativo sollevato *ex adverso*, e secondo cui tale norma di salvaguardia sarebbe collegata alla proroga e quindi rimarrebbe comunque priva di oggetto, una volta che questa fosse abrogata, quel che conta è che la salvaguardia ambientale è oggetto di una apposita disciplina normativa, anche di origine comunitaria. Va considerato a parte, infine, il rilievo contenuto nella seconda memoria dell'Avvocatura generale dello Stato e formulato nei termini di violazione del principio di divieto di abrogazione in via referendaria di norme «costituzionalmente necessitate», in quanto il quesito, se accolto, comporterebbe la lesione del "diritto" alla proroga delle concessioni petrolifere maturato dai titolari e quindi del loro legittimo affidamento. In realtà, al di là della formula impropriamente usata, quello che viene prospettato è un vizio di legittimità costituzionale e in quanto tale il suo esame è inammissibile in questa sede. Come già affermato nella sentenza n. 251 del 1975, questo giudizio, per la sua struttura articolata in più fasi consecutive ma consequenziali e

funzionalmente unitarie e, per la peculiarità di tale funzione, consistente nel controllo di regolarità del procedimento di abrogazione referendaria, ha un oggetto specifico e limitato. Esso, pertanto, non può estendersi alla valutazione della legittimità costituzionale della normativa conformata dall'eventuale accoglimento del quesito, verifica che non può che competere ai giudici a ciò appositamente deputati. Così delimitato l'ambito del presente giudizio, il quesito referendario, nella formulazione risultante dal trasferimento operato dall'Ufficio centrale, rispetta i limiti espressamente indicati dall'art. 75 Cost. o comunque desumibili sulla base dell'interpretazione logico-sistematica dell'ordinamento costituzionale. In particolare non riguarda alcuna delle materie di cui tale articolo prevede l'esclusione; non ha contenuto propositivo, si presenta come unitario ed univoco e possiede i necessari requisiti di chiarezza ed omogeneità”.

5.8. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale

5.8.1. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in via consequenziale

«“l'apprezzamento di questa Corte, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, non presuppone la rilevanza delle norme ai fini della decisione propria del processo principale, ma cade invece sul rapporto con cui esse si concatenano nell'ordinamento, con riguardo agli effetti prodotti dalle sentenze dichiarative di illegittimità costituzionali” (sentenza n. 214 del 2010)» (sentenza n. 37 del 2015). Così la sentenza n. 44 che ha dichiarato l'illegittimità in via consequenziale dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, come sostituito dall'art. 9, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 156 del 2015, “trattandosi di disposizione sostitutiva contenente disposizioni analoghe in contrasto coi principi affermati nella odierna decisione (sentenze n. 82 del 2013, n. 70 del 1996 e n. 422 del 1995)”.

5.8.2. Le decisioni manipolative

La sentenza n. 44 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, il quale nelle controversie proposte nei confronti dei concessionari del servizio di riscossione stabiliva la competenza della commissione tributaria provinciale nella cui circoscrizione i concessionari stessi avevano sede. La Corte ha ravvisato la violazione del diritto di difesa del contribuente costretto a instaurare un giudizio in un luogo lontano da quello ove è ubicato l'immobile censito, ed ha, quindi, rimodulato la disposizione impugnata prevedendo la competenza della commissione tributaria provinciale nella cui circoscrizione ha sede l'ente locale concedente. Sul punto la Corte ha chiarito che l'individuazione del criterio alternativo di competenza non comportava un'operazione manipolativa esorbitante dai suoi poteri, in quanto non doveva essere operata una scelta tra più soluzioni, tutte praticabili perché non costituzionalmente obbligate (sentenza n. 87 del 2013; ordinanze n. 176, n. 156 del 2013 e n. 248 del 2012)”, ma, al contrario - ritenuto irragionevole il riferimento alla sede del soggetto cui è affidato il servizio - non poteva che emergere il rapporto sostanziale tra il contribuente e l'ente impositore, sicché non vi era alternativa alla sede di quest'ultimo ai fini del radicamento della competenza territoriale.

5.8.3. Le pronunce additive

“A questa Corte non compete di sostituirsi al legislatore nello stabilire discrezionalmente l'arco temporale di operatività della normativa in esame. Occorre, tuttavia, desumere dalle caratteristiche dell'intervento legislativo in questione «un termine finale che consenta di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, allo stesso tempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica, specie in relazione all'anno finanziario in corso» (sentenze n. 79 del 2014 e n. 193 del 2012)”. Così la sentenza n. 64, che nel pronunciare l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, lettera b), del d.l. n. 64 del 2014, che prevedeva limitazioni puntuali alla spesa regionale senza alcun limite temporale, ha corretto la norma introducendo il necessario limite finale desumendolo dalle caratteristiche dell'intervento legislativo in questione, così argomentando: “Questa Corte ha già posto in evidenza il carattere necessariamente pluriennale delle politiche di bilancio (sentenze n. 178 del 2015 e n. 310 del 2013), che vengono scandite dalla legge di stabilità lungo un arco temporale, di regola, triennale (art. 11 della legge 31 dicembre 2009,

n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica»). Nel caso di specie, il d.l. n. 66 del 2014 è intervenuto a correggere i conti pubblici con riferimento al triennio considerato dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), che, salvo espresse disposizioni contrarie, si riferisce agli anni dal 2014 al 2016 (sentenza n. 43 del 2016). Le caratteristiche dell'intervento legislativo in cui l'impugnato art. 24, comma 4, lettera b) si inserisce, consentono di individuare l'anno 2016, quale termine entro cui circoscrivere, allo stato, le misure restrittive della spesa regionale”.

“È quella, dunque, recata dalla normativa impugnata una scelta di così elevata discrezionalità, per i profili assiologici che la connotano, da sottrarsi, per ciò stesso, al sindacato di questa Corte. Per di più, una diversa ponderazione dei valori in conflitto, nella direzione, auspicata dal rimettente, di una maggiore apertura alle esigenze della collettività correlate alle prospettive della ricerca scientifica, non potrebbe comunque introdursi nel tessuto normativo per via di un intervento additivo da parte di questa Corte (come quello che si richiede dal Tribunale a quo), stante il carattere non “a rima obbligata” di un tale intervento. Il differente bilanciamento dei valori in conflitto, che attraverso l'incidente di costituzionalità si vorrebbe sovrapporre a quello presidiato dalla normativa scrutinata, non potrebbe, infatti, non attraversare (e misurarsi con) una serie di molteplici opzioni intermedie, che resterebbero, anch'esse, inevitabilmente riservate al legislatore”. Così la sentenza n. **84**.

La pronuncia additiva, “secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, presuppone l'impossibilità di superare la “norma negativa”, affetta da incostituzionalità, per via d'interpretazione, nonché l'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata (cosiddetta a “rime obbligate”; *ex plurimis*, sentenze n. 241, n. 81 e n. 30 del 2014), in particolare quando «“il *petitum* formulato si connota per un cospicuo tasso di manipolatività, derivante anche dalla ‘natura creativa’ e ‘non costituzionalmente obbligata’ della soluzione evocata (sentenze n. 241, n. 81 e n. 30 del 2014; ordinanza n. 190 del 2013)” (sentenza n. 241 del 2014), tanto più in materie rispetto alle quali è stata riconosciuta ampia discrezionalità del legislatore (sentenza n. 277 del 2014)» (sentenza n. 23 del 2016)”. Così l'ordinanza n. **122**.

5.8.4. Il giudicato costituzionale (il divieto di mitigare gli effetti di una pronuncia di illegittimità costituzionale)

La sentenza n. **224** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, della legge della Regione Lombardia n. 7 del 2012, per violazione dell'art. 136 Cost e dell'art. 1 della l. cost. n. 1 del 1948. La norma, intervenendo dopo la sentenza n. 309 del 2011, dichiarativa di illegittimità costituzionale di disposizioni in materia di interventi di ristrutturazione edilizia, limitava per il passato gli effetti della pronuncia, relativamente ai titoli edilizi rilasciati prima della pubblicazione. La Corte – dopo aver ricordato di aver già stigmatizzato (*ex plurimis*, sentenza n. 169 del 2015) le disposizioni con cui il legislatore, statale o regionale, interviene per mitigare gli effetti di una pronuncia di illegittimità costituzionale, per conservare o ripristinare, in tutto o in parte, gli effetti della norma dichiarata illegittima – afferma: “tale è il caso della disposizione impugnata, emanata al dichiarato «fine di tutelare il legittimo affidamento dei soggetti interessati» in relazione agli «interventi di ristrutturazione edilizia oggetto della sentenza n. 309 del 2011». Essa, come risulta esplicitamente dal suo tenore letterale, mira a convalidare e a confermare nell'efficacia gli atti amministrativi emessi in diretta applicazione della precedente normativa regionale, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla citata pronuncia di questa Corte, i cui effetti la disposizione regionale vorrebbe parzialmente neutralizzare. A nulla rilevano, ovviamente, i mutamenti successivamente intervenuti nella legislazione statale, che hanno rimosso il divieto di alterazione della sagoma nelle ristrutturazioni edilizie, su cui si fondavano le dichiarazioni di illegittimità costituzionale contenute nella sentenza n. 309 del 2011: come già precedentemente osservato, l'odierna questione e la norma che ne costituisce oggetto concernono situazioni anteriori a tale innovazione della legislazione statale e non sono da essa interessate”.

5.8.5. *L'integrazione ad opera della Corte costituzionale del dictum del giudice comunitario reso in sede di questione di pregiudizialità comunitaria (valutazioni in ordine alle ricadute sanzionatorie dell'illecito)*

La sentenza n. 187 ha definito la vicenda delle reiterate supplenze annuali del personale docente e amministrativo della scuola, portata all'esame della Corte attraverso la censura dell'art. 4, comma 1, della legge n. 124 del 1999, nella parte in cui consentiva la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento che risultassero effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimanessero prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, nonché del medesimo art. 4, comma 11, nella parte in cui estendeva tale disciplina al personale amministrativo della scuola (ATA). I giudici *a quibus* avevano denunciato la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE, clausola 5, punto 1., in ragione di una successione potenzialmente illimitata di contratti a tempo determinato, e comunque svincolata dall'indicazione di ragioni obiettive e/o dalla predeterminazione di una durata massima o di un certo numero di rinnovi. La Corte, con l'ordinanza n. 207 del 2013, dispose il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per chiarire la portata del parametro comunitario interposto, rinvio necessario in ragione della mancanza di effetto diretto della disposizione dell'accordo quadro. La Corte di giustizia, con la sentenza 26 novembre 2014 resa nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, Mascolo ed altri, nonché sul rinvio pregiudiziale effettuato dalla Corte costituzionale, ha statuito: «La clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che autorizzi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo delle scuole statali, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di un siffatto rinnovo». La Corte costituzionale - riassunto il giudizio e precisato che questo andava condotto alla stregua del parametro costituzionale come integrato dall'accordo quadro, secondo l'interpretazione datane dalla Corte di giustizia - ha soffermato la sua attenzione sui paragrafi 84-113 della motivazione, i quali forniscono inequivocabili precisazioni dirette a orientare il giudice nazionale nella sua valutazione della disciplina dei contratti di lavoro a tempo determinato alla luce del diritto europeo, ed ha conseguentemente dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 11, della legge n. 124 del 1999, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla clausola 5, comma 1, dell'accordo quadro citato, “nella parte in cui autorizza, in mancanza di limiti effettivi alla durata massima totale dei rapporti di lavoro successivi, il rinnovo potenzialmente illimitato di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza che ragioni obiettive lo giustifichino”. Ciò posto, la Corte ha osservato che la questione di legittimità costituzionale non poteva esaurirsi in quella oggetto del rinvio pregiudiziale, essendo necessarie ulteriori valutazioni in ordine alle ricadute sanzionatorie dell'illecito. Dopo aver precisato che le determinazioni in ordine alla riparazione spettano alle autorità nazionali nell'esercizio della loro discrezionalità, da svolgersi con l'osservanza dei criteri di dissuasività, proporzionalità ed effettività, la Corte ha affermato la sua competenza ad integrare il dictum del giudice comunitario con riguardo a tale aspetto. In particolare, ha valutato la normativa nazionale sopravvenuta quale atto avente natura riparatoria dell'illecito, giungendo alla conclusione che essa, offrendo garanzia di serie opportunità di stabilizzazione del rapporto di lavoro dei docenti, nel rispetto del principio del pubblico concorso e dell'imparzialità ed efficienza della pubblica amministrazione, rappresenta una adeguata e sufficiente forma di riparazione in forma specifica per i docenti. Per contro, con riferimento al personale amministrativo (ATA), non sussistendo nella normativa sopravvenuta analoga garanzia, ha affermato che deve darsi corso alla misura ordinaria del risarcimento del danno in forma equivalente. Considerate la novità e l'interesse di tali affermazioni, si riportano di seguito i relativi passaggi: “Il primato del diritto comunitario e la esclusività della giurisdizione costituzionale nazionale, in un sistema accentrato di

controllo di costituzionalità, impongono delicati equilibri, evidenziati anche nell'ordinanza del rinvio pregiudiziale, in cui questa Corte ha posto in evidenza i principi costituzionali che vengono in rilievo nella materia in esame, e cioè l'accesso mediante pubblico concorso agli impieghi pubblici (art. 97, quarto comma, Cost.), e il diritto all'istruzione (art. 34 Cost.). Al riguardo, la disciplina comunitaria in questione non si pone in contrasto con nessuno dei due principi, e la statuizione della Corte del Lussemburgo, al contrario, appare rispettosa delle competenze degli Stati membri, cui riconosce espressamente spazi di autonomia. Tali spazi riguardano in particolare le ricadute sanzionatorie dell'illecito. Anche di tali ricadute si è occupata la Corte di giustizia, ma la pronuncia a questo proposito dà atto che la normativa comunitaria in materia non prevede misure specifiche, rimettendone l'individuazione alle autorità nazionali e limitandosi a definirne i caratteri essenziali (dissuasività, proporzionalità, effettività). Molto chiari, al riguardo, i paragrafi 77 e 79 della sentenza Mascolo. Nel primo in particolare si legge: «[...] quando, come nel caso di specie, il diritto dell'Unione non prevede sanzioni specifiche nell'ipotesi in cui vengano nondimeno accertati abusi, spetta alle autorità nazionali adottare misure che devono rivestire un carattere non solo proporzionato, ma anche sufficientemente energico e dissuasivo per garantire la piena efficacia delle norme adottate in applicazione dell'accordo quadro [...]». La sentenza, dunque, anche se ritiene di precisare alcune delle misure che possono essere adottate (procedure di assunzione certe, anche nel tempo, e risarcimento del danno), non ne esclude altre purché rispondenti ai requisiti ricordati. In tal modo, tuttavia, essa non dà risposta alla questione della necessità o meno del riconoscimento del diritto al risarcimento in capo ai soggetti che abbiano subito un danno a seguito dell'inadempimento dello Stato italiano, questione che costituisce l'oggetto reale dei giudizi *a quibus*. Sull'esercizio di tale discrezionalità s'impone una integrazione del *dictum* del giudice comunitario, che non può che competere a questa Corte. La questione, se esaminata alla luce della sola normativa vigente all'epoca della sua sollevazione, dovrebbe essere risolta in senso positivo; senonché viene a questo punto in rilievo la normativa sopravvenuta prima ricordata, con le misure che il legislatore ha inteso adottare con l'evidente finalità di garantire la corretta applicazione dell'accordo quadro. La verifica della incidenza della nuova disciplina sulla questione in esame, diversamente da quanto avviene nei giudizi di costituzionalità meramente interni, in cui è necessario il rinvio al giudice *a quo* per una sua ulteriore deliberazione, costituisce parte integrante della pronuncia di questa Corte. Difatti, le misure in questione, oltre a svolgere la funzione tipica preventiva-punitiva delle sanzioni, nell'interpretazione del Giudice dell'Unione rifluiscono sull'illecito "cancellandolo" (paragrafo 79), attesa la loro natura riparatoria. Nella prospettiva dell'ordinamento comunitario quel che conta è che di fatto ne possano beneficiare i soggetti lesi: è dunque indubbia la rilevanza di misure anche sopravvenute. Venendo all'esame della legge n. 107 del 2015, le sue finalità sono chiaramente indicate con riguardo alla disposizione che, nell'originario disegno di legge (Atto Camera 2994, XVII legislatura), prevedeva la durata dei contratti di lavoro a tempo determinato della scuola (art. 12 del citato d.d.l.). Nella relazione illustrativa si precisava, infatti, che: «La disposizione intende adeguare la normativa nazionale a quella europea, al fine di evitare l'abuso nella successione dei contratti di lavoro a tempo determinato per il personale docente e non docente della scuola pubblica. Ciò a seguito della pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea del 26 novembre 2014 [...]. In proposito la Corte di giustizia dell'Unione europea nella citata sentenza ha evidenziato il contrasto delle norme italiane in materia di contratti a tempo determinato nel settore scolastico con quanto previsto dalla clausola 5 della direttiva 1999/70/CE. Si introduce il limite temporale di trentasei mesi come durata massima per i rapporti di lavoro a tempo determinato del personale scolastico (docente, educativo, amministrativo tecnico e ausiliario) per la copertura di posti vacanti e disponibili presso le istituzioni scolastiche ed educative statali da considerarsi complessivamente, anche non continuativi». La disposizione è stata poi trasfusa nel comma 131 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015, secondo cui «A decorrere dal 1° settembre 2016, i contratti di lavoro a tempo determinato stipulati con il personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario presso le istituzioni scolastiche ed educative statali, per la copertura di posti vacanti e disponibili, non possono superare la durata complessiva di trentasei mesi, anche non continuativi». La durata complessiva dei contratti a termine è poi assunta dal legislatore quale parametro di operatività del fondo istituito dal successivo comma 132 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015. Tale ultima disposizione, infatti, stabilisce che nello stato di previsione del MIUR è istituito un fondo per i pagamenti in esecuzione di provvedimenti giurisdizionali aventi ad oggetto il risarcimento dei danni conseguenti alla reiterazione di contratti a termine per una durata complessiva superiore a trentasei mesi, anche non continuativi, su posti vacanti e disponibili, con la dotazione di euro

10 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016. La medesima legge, all'art. 1, comma 113, ha modificato l'art. 400 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), norma che regola il reclutamento del personale docente ed educativo, e concorre a comporre la disciplina delle procedure concorsuali, richiamata, sia pure senza espresso riferimento normativo, nell'art. 4, comma 1, della legge n. 124 del 1999, norma impugnata. Si prevede, tra l'altro, modificandosi il primo periodo del comma 01 dell'art. 400 del d.lgs. n. 297 del 1994, che «I concorsi per titoli ed esami sono nazionali e sono indetti su base regionale, con cadenza triennale, per tutti i posti vacanti e disponibili, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, nonché per i posti che si rendano tali nel triennio. Le relative graduatorie hanno validità triennale a decorrere dall'anno scolastico successivo a quello di approvazione delle stesse e perdono efficacia con la pubblicazione delle graduatorie del concorso successivo e comunque alla scadenza del predetto triennio». La nuova normativa ha dunque confermato la cadenza triennale dei concorsi, già prevista dal testo previgente. Infine, ai sensi del comma 109 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015, l'accesso ai ruoli a tempo indeterminato del personale docente educativo della scuola statale, fermo il piano straordinario di assunzioni, avverrà mediante concorsi pubblici nazionali su base regionale per titoli ed esami, ai sensi del suddetto art. 400 del d.lgs. n. 297 del 1994, come modificato. A tale normativa a regime si aggiungono rilevanti disposizioni transitorie. È infatti stabilito (art. 1, comma 95, della stessa legge) che: «Per l'anno scolastico 2015/2016, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è autorizzato ad attuare un piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale docente per le istituzioni scolastiche statali di ogni ordine e grado, per la copertura di tutti i posti comuni e di sostegno dell'organico di diritto, rimasti vacanti e disponibili all'esito delle operazioni di immissione in ruolo effettuate per il medesimo anno scolastico ai sensi dell'articolo 399 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, al termine delle quali sono soppresse le graduatorie dei concorsi per titoli ed esami banditi anteriormente al 2012». È poi previsto, sempre dal comma 109, lettera c), della citata legge n. 107 del 2015, che l'art. 399, del d.lgs. n. 297 del 1994, secondo cui l'accesso ai ruoli ha luogo anche attingendo alle graduatorie permanenti, continua ad applicarsi fino a totale scorrimento delle relative graduatorie ad esaurimento. Ebbene, si è già detto della pluralità delle misure autorizzate dalla normativa comunitaria che qui viene in rilievo; occorre ora precisare che tali misure sono fra loro alternative e che quindi si deve ritenere sufficiente l'applicazione di una sola di esse. Ciò si desume in particolare al paragrafo 79 della motivazione, secondo cui «quando si è verificato un ricorso abusivo a una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato, si deve poter applicare una misura che presenti garanzie effettive ed equivalenti di tutela dei lavoratori al fine di sanzionare debitamente tale abuso e cancellare le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione»: dunque, è solo una la misura da applicare, purché presenti garanzie effettive ed equivalenti di tutela. Nello stesso senso sono i precedenti della Corte di giustizia che, sempre a proposito della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro, affermano che rientra nel potere discrezionale degli Stati membri ricorrere, al fine di prevenire l'utilizzo abusivo di contratti di lavoro a tempo determinato, ad una o più tra le misure enunciate in tale clausola o, ancora, a norme equivalenti in vigore, purché tengano conto delle esigenze di settori e/o di categorie specifici di lavoratori (sentenza 15 aprile 2008, nella causa C-268/06, Impact; sentenza 23 aprile 2009, nelle cause riunite da C-378/07 a C-380/07, Angelidaki ed altri). L'alternatività è del resto implicita nell'identica efficacia delle due misure espressamente individuate dalla Corte, entrambe idonee «a cancellare le conseguenze della violazione» (sempre nel paragrafo 79). Tale efficacia è indubbiamente tipica della sanzione generale del risarcimento, desunta dai principi della normativa comunitaria e non richiede approfondimenti; non diversa, tuttavia, è l'efficacia dell'altra misura, che sostanzialmente costituisce anch'essa un risarcimento, ma in forma specifica. Ciò sarebbe ancor più evidente se la sanzione alternativa consistesse nella trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto a tempo indeterminato, ma la Corte di giustizia dell'Unione europea, prendendo atto del principio del concorso pubblico, ricordato anche nell'ordinanza n. 207 del 2013, ritiene sufficiente una disciplina che garantisca serie *chances* di stabilizzazione del rapporto. Ebbene, dalla combinazione dei vari interventi, sia a regime che transitori, effettuati dal legislatore nel 2015, emerge l'esistenza in tutti i casi che vengono in rilievo di una delle misure rispondenti ai requisiti richiesti dalla Corte di giustizia. E tale conclusione trova una indiretta ma autorevole conferma in quella cui è pervenuta la Commissione U.E. a proposito della procedura di infrazione aperta nei confronti del nostro Paese per la violazione della stessa normativa dell'Unione: essa è stata archiviata senza sanzioni a seguito della difesa dell'Italia, argomentata con

riferimento alla normativa sopravvenuta. Viene anzitutto introdotto un termine effettivo di durata dei contratti a tempo determinato, il cui rispetto è garantito dal risarcimento del danno. E questo, configura quella sanzione dissuasiva che la normativa comunitaria ritiene indispensabile. Quanto alle situazioni pregresse, occorre distinguere a seconda del personale interessato. Per i docenti, si è scelta la strada della loro stabilizzazione con il piano straordinario destinato alla «copertura di tutti i posti comuni e di sostegno dell'organico di diritto». Esso è volto a garantire all'intera massa di docenti precari la possibilità di fruire di un accesso privilegiato al pubblico impiego fino al totale scorrimento delle graduatorie ad esaurimento, secondo quanto previsto dal comma 109 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015, permettendo loro di ottenere la stabilizzazione grazie o a meri automatismi (le graduatorie) ovvero a selezioni blande (concorsi riservati). In tal modo vengono attribuite serie e indiscutibili chances di immissione in ruolo a tutto il personale interessato, secondo una delle alternative espressamente prese in considerazione dalla Corte di giustizia. La scelta è più lungimirante rispetto a quella del risarcimento, che avrebbe lasciato il sistema scolastico nell'attuale incertezza organizzativa e il personale in uno stato di provvisorietà perenne; una scelta che – va sottolineato – richiede uno sforzo organizzativo e finanziario estremamente impegnativo e che comporta un'attuazione invero peculiare di un principio basilare del pubblico impiego (l'accesso con concorso pubblico), volto a garantire non solo l'imparzialità ma anche l'efficienza dell'amministrazione (art. 97 Cost.). Per il personale ATA, invece, non è previsto alcun piano straordinario di assunzione e pertanto nei suoi confronti deve trovare applicazione la misura ordinaria del risarcimento del danno, misura del resto prevista – lo si è più volte ricordato – dal comma 132 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015, che quindi anche per questo aspetto deve ritenersi in linea con la normativa comunitaria. Si deve pertanto concludere nel senso che lo Stato italiano si è reso responsabile della violazione del diritto dell'U.E., ma anche che il conseguente illecito è stato “cancellato” con la previsione di adeguati ristori al personale interessato”.

5.8.6. La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intero bilancio regionale - Richiamo al legislatore per l'adozione delle necessarie correzioni

La sentenza n. 279 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Molise n. 6 del 2016, di approvazione del bilancio regionale di previsione annuale 2016 e pluriennale 2016-2018, nonché, in via consequenziale, stante l'inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale, della intera legge regionale, “nei sensi di cui in motivazione”. Specificamente, la Corte ha esteso la dichiarazione di illegittimità all'intera legge regionale di bilancio, “nelle parti in cui: a) è autorizzata la spendita dell'avanzo di amministrazione presunto di cui all'art. 9; b) non sono state sterilizzate le anticipazioni di tesoreria di cui agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013; c) non è stata prevista la copertura delle rate in quota capitale ed interessi delle anticipazioni stesse” (in senso conforme, sul riflesso invalidante di singole poste nei confronti dell'intero bilancio, sentenze n. 266 e 250 del 2013). E contestualmente ha disposto: “In base al principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, il quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250 del 2013), la Regione Molise dovrà assumere appropriati provvedimenti di carattere finanziario, in ordine alla cui concreta configurazione la perdurante discrezionalità del legislatore regionale sarà limitata dalla priorità dell'impiego delle risorse disponibili per i doverosi provvedimenti di riequilibrio precedentemente individuati (in senso conforme sentenze nn. 266 e 250 del 2013)”.

6. Il Governo

6.1. La gestione commissariale delle emergenze di protezione civile e dei c.d. grandi eventi (la fine dell'emergenza e la successione a titolo universale)

È legittimo il meccanismo di successione a titolo universale tra il Commissario straordinario gestore dell'emergenza, o del cd. grande evento, e la Regione o l'ente territoriale nel cui territorio la gestione è stata effettuata. È quanto ha deciso la sentenza n. 8, che ha dichiarato infondate le questioni di legittimità

costituzionale dell'art.1, comma 422, della legge n. 147 del 2013, sollevate con riferimento agli artt. 3, 24, 81, 97, 101, 113, 117, comma 3, 118 e 119 Cost., per cui, in tema di gestione commissariale delle emergenze di protezione civile, alla scadenza dello stato di emergenza, le amministrazioni e gli enti ordinariamente competenti subentrano al commissario delegato in tutti i rapporti attivi e passivi, nonché nei procedimenti giurisdizionali pendenti. Le Regioni Lazio e Campania avevano lamentato che tale meccanismo fosse irragionevole, contrario al legittimo affidamento, alla certezza del diritto e all'irretroattività della legge; che interferisse nella funzione giurisdizionale; che ledesse il diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dell'amministrazione subentrante; che invadesse la competenza concorrente regionale in tema di "protezione civile"; che comprimesse il principio di sussidiarietà e quello di leale collaborazione, nonché l'autonomia finanziaria regionale e, infine, realizzasse una disparità di trattamento tra enti che sopportano l'accollo *ex lege* e enti che ne sono esentati, essendo il discrimine basato esclusivamente sul fatto che il commissario sia anche il rappresentante dell'ente, a nulla valendo tale circostanza dal momento che, in ogni caso, come commissario agisce da organo statale ed è soggetto ai vincoli della normativa statale. La decisione tuttavia ha dichiarato che nessuna delle censure prospettate è fondata. Innanzitutto la Corte ha sostenuto che, cessata l'emergenza, «viene effettivamente meno la struttura commissariale che l'ha gestita e, per altro verso, nei rapporti da questa posti in essere, ragionevolmente è chiamato a subentrare l'ente territoriale ordinariamente competente, in virtù di un radicamento sia spaziale che funzionale (alle esigenze dell'ente stesso) dei rapporti in questione»; in definitiva, il «“venir meno” della struttura commissariale, per il cui tramite lo Stato ha in concreto esercitato la funzione emergenziale, integra dunque il presupposto di una necessaria successione nei rapporti da questa posti in essere, che risultino ancora in atto, la cui riconduzione al fenomeno della successione universale è scelta legislativa non incongrua rispetto alle premesse che la sorreggono». Quanto alle competenze regionali, momentaneamente contratte per la gestione dell'emergenza, esse «si riespandono naturalmente al cessare di una situazione transeunte ed eccezionale, derogatoria dell'assetto ordinamentale» il quale attiva una competenza ascrivibile dalla giurisprudenza costituzionale ai principi fondamentali della materia (sentenze n. 277 del 2008, n. 284 e n. 82 del 2006, n. 327 del 2003). Né si pone un problema di incapienza delle risorse necessarie a far fronte agli obblighi contratti dal commissario, perché il subentro delle Regioni è accompagnato «dal parallelo subentro degli stessi enti territoriali nella contabilità speciali», e poiché tale contabilità è alimentata da risorse statali, non è lesa l'autonomia finanziaria regionale, essendo comunque sempre possibile utilizzare «i rimedi generali all'uopo previsti dall'ordinamento». Infine, la sentenza ha sottolineato anche che la norma impugnata non produce alcuna disparità di trattamento, perché è proprio l'insieme dei presupposti, giuridici e fattuali, su cui essa si basa a giustificare che la successione in tutti i rapporti sostanziali e processuali pendenti si realizzi solo laddove i commissari delegati siano rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti.

6.2. Le intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica quali atti politici liberi nel fine di cui il Governo risponde politicamente di fronte al Parlamento, ma non in sede giudiziaria (il caso del diniego all'apertura di trattative con l'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti)

Al Consiglio dei ministri spetta “valutare l'opportunità di avviare trattative con una determinata associazione, al fine di addivenire, in esito ad esse, alla elaborazione bilaterale di una speciale disciplina dei reciproci rapporti”, cioè ad una delle intese che l'art. 8, terzo comma, Cost. prevede quale base per la regolazione legislativa dei rapporti tra Stato e confessioni acattoliche. “Di tale decisione – e, in particolare, (...) della decisione di non avviare le trattative – il Governo può essere chiamato a rispondere politicamente di fronte al Parlamento, ma non in sede giudiziaria”. In tali termini si è espressa la sentenza n. 52 che, accogliendo un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, ha annullato la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, n. 16305 del 2013 con la quale era stata affermata la sindacabilità giurisdizionale della delibera del Consiglio dei ministri di diniego all'apertura di trattative con l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti per la stipulazione dell'intesa. La decisione è scaturita dalla riscontrata insussistenza di una “pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative preordinate alla conclusione di un'intesa” la quale avrebbe postulato la

sindacabilità, da parte dei giudici comuni, dell'eventuale diniego governativo a fronte di una richiesta avanzata da un'associazione che alleggi il proprio carattere religioso. Invero, il metodo della bilateralità, che permea il modello costituzionale delle relazioni tra Stato e confessioni religiose, "pretende una concorde volontà delle parti, non solo nel condurre e nel concludere una trattativa, ma anche, prima ancora, nell'iniziarla". L'affermazione di una sindacabilità giurisdizionale del diniego di avvio delle trattative, con conseguente possibilità di esecuzione coattiva del riconosciuto diritto e del correlativo obbligo del Governo all'avvio di quelle, avrebbe inserito "un elemento dissonante rispetto al metodo della bilateralità". Inoltre, un'autonoma pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative è stata esclusa proprio alla luce della "non configurabilità di una pretesa soggettiva alla conclusione positiva di esse": "essendo caratteristica del procedimento il suo scopo unitario" (la stipulazione dell'intesa), ed "essendo l'apertura del negoziato strutturalmente e funzionalmente collegata a tale atto finale", sarebbe risultato "contraddittorio negare l'azionabilità di un diritto all'intesa, quale risultato finale delle trattative, e al contempo affermare la giustiziabilità del diniego all'avvio delle stesse", non comprendendosi "a che scopo imporre l'illusoria apertura di trattative di cui non si assume garantita giudizialmente la conclusione". Sotto un più ampio profilo istituzionale e costituzionale, "l'individuazione dei soggetti che possono essere ammessi alle trattative" ed il loro "successivo effettivo avvio" sono state considerate importanti determinazioni del Governo, nelle quali sono "impegnate la sua discrezionalità politica, e la responsabilità che normalmente ne deriva in una forma di governo parlamentare". La realtà mutevole e imprevedibile dei rapporti politici interni ed internazionali offre una copiosa serie di motivi e vicende, estremamente vari e insuscettibili di tipizzazioni, che possono indurre il Governo, nell'esercizio di un'ampia discrezionalità limitata solo dai principi costituzionali, a ritenere inopportuno concedere all'associazione, che lo richiede, l'avvio delle trattative. "Scelte del genere, per le ragioni che le motivano, non possono costituire oggetto di sindacato da parte del giudice". Già la sentenza n. 346 del 2002 ha affermato che, "in una situazione normativa in cui la stipulazione delle intese è rimessa non solo alla iniziativa delle confessioni interessate, ma anche al consenso del Governo, quest'ultimo non è vincolato oggi a norme specifiche per quanto riguarda l'obbligo, su richiesta della confessione, di negoziare e di stipulare l'intesa". Diversa potrebbe essere la conclusione, invece, se il legislatore decidesse, nella sua discrezionalità, di introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore. "Se ciò accadesse, il rispetto di tali vincoli costituirebbe un requisito di legittimità e di validità delle scelte governative, sindacabile nelle sedi appropriate (sentenza n. 81 del 2012)". Peraltro, il rifiuto di avviare le trattative non esclude ogni assunzione di responsabilità del Governo, poiché anche di tale decisione (per la quale la legge n. 400 del 1988 richiede la deliberazione dell'intero Consiglio dei ministri) "il Governo risponde di fronte al Parlamento, con le modalità attraverso le quali la responsabilità politica dell'esecutivo è attivabile in una forma di governo parlamentare. La riserva di competenza a favore del Consiglio dei ministri (...) ha l'effetto di rendere possibile (...) l'effettività del controllo del Parlamento fin dalla fase preliminare all'apertura vera e propria delle trattative". Le riferite ragioni hanno perciò concorso ad escludere che, "alla luce di un ragionevole bilanciamento dei diversi interessi protetti dagli artt. 8 e 95 Cost.", sia configurabile, in capo ad un'associazione che ne faccia richiesta, una pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative *ex art. 8, terzo comma, Cost.*

7. La pubblica amministrazione

7.1. I principi

7.1.1. Il principio generale di continuità dell'azione amministrativa

"...pur in assenza di una disciplina transitoria, in ossequio al principio generale di continuità dell'azione amministrativa, le funzioni continuano ad essere esercitate dall'ente che, in precedenza, ne era titolare (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 384 e n. 50 del 2005 e n. 13 del 2004)". Così la sentenza n. **252**.

7.1.2. Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione

“Per costante orientamento di questa Corte, infatti, «il principio del buon andamento è riferibile all'amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari, e non anche in rapporto all'esercizio della funzione giurisdizionale (*ex plurimis*, sentenza n. 10 del 2013; ordinanze n. 66 del 2014, n. 243 del 2013 e n. 84 del 2011)»”. Così la sentenza n. **44**.

Con la sentenza n. **64** la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, lettera b), del d.l. n. 64 del 2014, promossa dalla Regione Veneto con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. La disposizione censurata, nell'intento di contenere la spesa regionale, aveva disposto l'applicazione alle Regioni, in quanto compatibili, delle previsioni dei commi 4 e 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012 che stabiliscono la riduzione del 15 per cento dei canoni dei contratti di locazione passiva, aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale, a decorrere dal 1° luglio 2014. Tale puntuale misura di riduzione di una specifica spesa era accompagnata dalla possibilità per le Regioni di adottare, in luogo dell'anzidetta misura, «misure alternative di contenimento della spesa corrente», purché queste consentissero di conseguire risparmi non inferiori a quelli derivanti dalla riduzione dei canoni. La Corte ha ritenuto insussistente la censura di «una generalizzata e irragionevole riduzione dei canoni di locazione a prescindere dalla loro congruità», così argomentando: “La facoltà di modulare discrezionalmente la riduzione della spesa, attribuita alle Regioni dalla norma impugnata, considerata nel suo complesso, consente non solo, come si è detto, di assicurare il rispetto, sotto tale aspetto, dell'autonomia finanziaria regionale, ma anche di escludere la violazione, con riguardo al profilo qui dedotto, dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione. Questa conclusione discende, in particolare, dalla considerazione che, ogni qual volta una Regione ritenesse che l'applicazione delle norme che prevedono la riduzione dei canoni di locazione possa farla incorrere in «pericolose ed anti economiche risoluzioni dei contratti» o, comunque, comportare difficoltà nell'acquisizione della disponibilità degli immobili necessari allo svolgimento della propria attività istituzionale, essa potrà decidere, esercitando la citata facoltà, di non applicarle, così escludendo in radice ogni paventata conseguenza irragionevole o pregiudizievole del buon andamento della sua amministrazione”.

“Con univoca e costante giurisprudenza questa Corte ha affermato che il principio del buon andamento della pubblica amministrazione non può essere associato alle politiche di incrementi retributivi (sentenza n. 273 del 1997; ordinanze n. 263 del 2002, n. 368 del 1999 e n. 205 del 1998). Gli incrementi retributivi del personale dipendente non sono legati da un vincolo funzionale all'efficiente organizzazione dell'amministrazione, poiché si collocano in altra e diversa dimensione evolutiva dei rapporti di lavoro”. Così la sentenza n. **96**.

Come ha osservato l'ordinanza n. 195 del 2000, “la disposizione che prevedeva il trattenimento in servizio oltre l'età pensionabile (art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992), è di carattere eccezionale (...) anche perché comporta il carico del trattamento di servizio attivo e degli oneri riflessi, in genere complessivamente maggiori [...] rispetto a quelli connessi a nuove assunzioni (...). Inoltre, il buon andamento dell'amministrazione non può dipendere affatto dal mantenimento in servizio di personale che ha raggiunto i limiti di età, subordinato esclusivamente alla domanda del dipendente, come diritto potestativo assoluto, posto che il prolungarsi del servizio oltre i limiti non è sempre indice di accrescimento dell'efficienza organizzativa”. Tali orientamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **133** che ha reputato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, impugnato, in riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost., nelle parti in cui abolisce l'istituto del trattenimento in servizio anche per i docenti e i ricercatori universitari e anticipa al 31 ottobre 2014, per gli avvocati dello Stato, la cessazione del trattenimento già disposto con formale provvedimento ovvero, in subordine, non fissa per questi ultimi la data di cessazione al 31 dicembre 2015. L'evoluzione normativa dell'istituto (d.l. nn. 112 del 2008 e 78 del 2010) ha riconosciuto la facoltà dell'amministrazione – circoscritta da limiti sempre più rigorosi per ragioni di contenimento della spesa – di accogliere, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, la richiesta dell'interessato in relazione alla sua particolare esperienza professionale acquisita in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi. A tale facoltà si è, da ultimo, correlato non un diritto alla permanenza in servizio, ma un mero interesse, soggetto alla valutazione discrezionale dell'amministrazione. L'eliminazione del trattenimento ha dunque portato a compimento un percorso già avviato, per agevolare, nel tempo, il

ricambio generazionale e consentire un risparmio di spesa, anche con riguardo all'amministrazione universitaria, in attuazione dei principi di buon andamento ed efficienza dell'amministrazione, senza alcuna lesione dell'affidamento. Né è risultato pertinente il riferimento alla sentenza n. 83 del 2013 che ha sanzionato la disparità di trattamento tra universitari e altri dipendenti pubblici e la compressione, in danno dell'università, di ogni margine di autonomo apprezzamento delle esigenze organizzative e funzionali. Per contro, la disciplina in esame, di carattere generale, non ha discriminato tra amministrazioni ed ha eliminato del tutto gli angusti margini di operatività del trattenimento. Quanto alla normativa transitoria per gli avvocati dello Stato, l'accesso dei giovani al lavoro pubblico e il contenimento della spesa sono state considerate quali finalità legittime che temperano la pretesa eccessiva drasticità delle misure adottate, senza incrinare la tutela dell'affidamento. Inoltre, la circostanza della "degradazione" del diritto al trattenimento a mero interesse e la considerazione che l'originaria previsione dell'estensione del trattenimento fino al 31 dicembre 2015 era contenuta in un provvedimento di per sé soggetto a modifiche in sede di conversione hanno impedito di ritenere che un affidamento nella più duratura prosecuzione del servizio potesse essersi consolidato e fosse stato illegittimamente ed eccessivamente compresso.

7.1.3. Il principio dell'equilibrio di bilancio e il criterio di economicità

“L'introduzione del primo comma dell'art. 97 Cost. (Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico), per effetto della legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012, ha coinciso con l'inserimento dell'obbligo, per le amministrazioni pubbliche, di rispettare l'equilibrio di bilancio. Quest'ultimo si risolve nel criterio di economicità secondo cui l'azione delle pubbliche amministrazioni deve perseguire i propri obiettivi, garantendo il buon andamento e l'imparzialità con il minimo dispendio di risorse. Tale criterio (...) è simmetrico rispetto all'equilibrio di bilancio, legato all'andamento del ciclo economico. La sua valutazione, pertanto, non può essere costretta in una dimensione temporale limitata, ma deve svolgersi in riferimento a un arco temporale sufficientemente ampio, tale da consentire la realizzazione degli obiettivi in una situazione di debito sostenibile e di tendenziale armonia fra entrate e uscite”. Così la sentenza n. 133 che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, impugnato, in riferimento all'art. 97, primo comma, Cost., in quanto – nel disporre l'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio dei dipendenti civili dello Stato e nel dettare la relativa disciplina transitoria – violerebbe il criterio di economicità che pone un vincolo ineludibile sulla capacità e sulla condizione della spesa delle amministrazioni pubbliche. Per il Collegio, l'abolizione del trattenimento in servizio ha perseguito il duplice obiettivo di promuovere il ricambio generazionale nel lavoro pubblico e di favorire risparmi di spesa con l'abbattimento del monte stipendiale derivante dalla sostituzione di lavoratori più anziani, cui normalmente spettano livelli retributivi più elevati, con personale di nuova assunzione e quindi meno costoso. “Tale risultato è atteso nel lungo periodo, nonostante la prima applicazione delle misure mostri un difficile bilanciamento fra maggiori spese per anticipo dell'erogazione delle pensioni e dei trattamenti di fine servizio e corrispondenti risparmi derivanti dalle cessazioni”. In considerazione del progressivo calo degli oneri connessi alla nuova disciplina a partire dal 2018, l'attuazione delle misure in esame è apparsa idonea ad agevolare risparmi capaci di liberare risorse spendibili per l'auspicato ricambio generazionale in un lasso temporale più ampio.

7.2. L'impiego presso le pubbliche amministrazioni

7.2.1. L'accesso ai pubblici uffici

7.2.1.1. Il passaggio ope legis di personale da soggetti privati ad enti pubblici

La regola costituzionale della necessità del pubblico concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni va rispettata anche da parte di disposizioni che regolano il passaggio da soggetti privati ad enti pubblici (*ex multis*, sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 e n. 167 del 2013, n. 62 del 2012, n. 299 e n. 52 del 2011, n. 267 del 2010, n. 190 del 2005). Sulla base di tale principio la sentenza n. 248 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 19 del 1999, come sostituito dall'art. 13, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2007, che disponeva il

subingresso della Regione Calabria nel rapporto di lavoro fra le associazioni di divulgazione agricola sciolte e i loro dipendenti, senza alcuna forma di selezione concorsuale e senza alcuna specifica esigenza di interesse pubblico che giustificasse la deroga al principio del pubblico concorso. La Corte chiarisce che nel caso di specie l'art. 97, quarto comma, Cost. risulta violato in quanto da un lato è pacifica la natura privatistica delle associazioni di divulgazione agricola menzionate dalla norma stessa, e dall'altro non sussistono motivazioni che consentono di superare la regola del pubblico concorso, tali non essendo, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'interesse alla difesa dell'occupazione e quello ad avere il personale necessario allo svolgimento delle funzioni spettanti alle disciolte associazioni (sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 del 2013, n. 52 del 2011, n. 267 del 2010, n. 190 del 2005).

7.2.1.2. L'inquadramento nei ruoli regionali del personale di un ente soppresso

La sentenza n. 257 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 3, della legge della Regione Molise n. 8 del 2015, che prevede il subentro della Regione Molise alla soppressa Autorità di bacino dei fiumi Trigno ed altri nell'esercizio delle funzioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi, compresi quelli relativi ai beni e al personale appartenente al ruolo regionale. Il Governo aveva censurato tale norma ritenendo che essa determinasse un inquadramento riservato del personale della soppressa Autorità eventualmente assunto senza concorso pubblico, in violazione dell'art. 97 Cost. La Corte, tuttavia, ha ritenuto che dall'analisi del contesto normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata, emerge che il riferimento al subentro della Regione nelle funzioni e nei rapporti giuridici attivi e passivi riguarda tipologie di rapporto di lavoro diverse da quello di tipo subordinato, come quello di tipo consulenziale e professionale, e comunque fino alla scadenza dei relativi termini di durata, senza comportare per tali rapporti alcuna immissione nei ruoli regionali. Deve invece escludersi che la previsione normativa censurata possa determinare in via automatica, in contrasto con i principi di accesso al pubblico impiego dettati dall'art. 97 Cost., un possibile inquadramento riservato di personale eventualmente assunto dalla soppressa Autorità di Bacino senza concorso pubblico.

7.2.2. Il rapporto d'impiego

7.2.2.1. La dotazione organica quale elemento essenziale per l'assetto organizzativo e per la determinazione dei costi del personale

La sentenza n. 257 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione posti dall'art. 97 Cost. - dell'art. 44 della legge della Regione Molise n. 8 del 2015. La disposizione apportava modifiche alla legge regionale n. 10 del 2010, disponendo che una serie di posti corrispondenti a figure funzionali dell'alta dirigenza regionale non sono ricompresi nelle dotazioni organiche della Regione. Le censure formulate dal ricorrente Governo riguardavano la mancata quantificazione delle risorse destinate al finanziamento delle relative retribuzioni e la mancata specificazione delle modalità di conferimento dei relativi incarichi, nonché l'interferenza in materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, quale è quella dei rapporti di diritto privato regolati dalla legge. Successivamente alla proposizione del ricorso, il legislatore regionale ha modificato la norma censurata, riducendo i posti dirigenziali esclusi dalla dotazione organica; disponendo che per il conferimento degli incarichi dirigenziali trovano applicazione le disposizioni dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 nelle percentuali ivi previste, riferite alla dotazione organica dei dirigenti di prima fascia; disponendo, infine, che gli incarichi relativi ai predetti posti dirigenziali non ricompresi nelle dotazioni organiche sono conferiti nel rispetto della vigente normativa in materia di contenimento della spesa del personale. La Corte - nel ritenere soddisfattive le modifiche in ordine al rispetto della norma sui limiti di spesa e sulle modalità e limiti per il conferimento degli incarichi dirigenziali - osserva che permane una criticità nell'esclusione, dalla computabilità nelle dotazioni organiche, di tre posti di funzione dirigenziale, rispetto ai cinque posti previsti dalla norma originaria oggetto dell'impugnazione, e dunque accoglie le censure formulate dal Governo, così motivando: "occorre evidenziare che nelle amministrazioni pubbliche, ivi comprese le Regioni, la dotazione organica costituisce elemento ad oggi essenziale per l'assetto organizzativo e per la determinazione dei costi del personale, e che la sua consistenza e le sue variazioni sono pertanto determinate, previa verifica degli

effettivi fabbisogni, in funzione di un accrescimento dell'efficienza delle amministrazioni, della realizzazione di un migliore utilizzo delle risorse umane, e appunto di una razionalizzazione del costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva del personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica (in tal senso gli artt. 1, commi 1 e 2, e 6, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001). Proprio in direzione di un contenimento della spesa operano, del resto, gli interventi, anche legislativi, disposti nell'ambito di misure di *spending review* (ad esempio l'art. 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 7 agosto 2012, n. 135), finalizzate a ridurre le dotazioni organiche, ivi comprese quelle dirigenziali. Ne consegue che una previsione, come quella in esame, intesa a non ricomprendere nelle dotazioni organiche una serie di posti dirigenziali può condurre ad un sostanziale aggiramento-svuotamento delle predette disposizioni”.

7.2.2.2. La vicedirigenza del comparto Ministeri

La sentenza n. 214 ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 13, del d.l. n. 95 del 2012, concernente l'abrogazione dell'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, che aveva previsto l'istituzione, attraverso la contrattazione collettiva del comparto Ministeri, di un'apposita area separata della vicedirigenza nella quale ricomprendere il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3, con cinque anni di anzianità in tali posizioni o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento. L'abrogazione era intervenuta a distanza di molti anni, quando la pretesa vantata dai funzionari pubblici interessati dalla norma era stata già riconosciuta da una sentenza passata in giudicato (sentenza del TAR Lazio n. 4266 del 2007) ed era in corso di esecuzione da parte del nominato commissario *ad acta*. Il Consiglio di Stato – adito dai funzionari pubblici nella complessa vicenda giudiziaria – rimetteva la questione di legittimità costituzionale lamentando la lesione del principio convenzionale del giusto processo (paragrafo 1 dell'art. 6 della CEDU), perché la disposizione impugnata avrebbe soppresso «retroattivamente ogni effetto prodotto dal giudicato» e influenzato l'esito del giudizio di ottemperanza proposto per conseguire l'attuazione; la lesione del principio convenzionale del rispetto dei propri beni (art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU), perché la disposizione impugnata avrebbe soppresso «retroattivamente ogni effetto prodotto dal giudicato» e influenzato l'esito del giudizio di ottemperanza proposto per conseguire l'attuazione; il fatto che la disposizione censurata fosse un legge-provvedimento adottata con finalità elusiva del giudicato, lesiva degli artt. 3, 24, 97, 101 e 113 Cost.; il fatto che la disposizione censurata, «vanificando gli effetti di una pronuncia giurisdizionale divenuta intangibile, ha invaso l'area riservata alla funzione giurisdizionale, vulnerando il principio della divisione dei poteri giurisdizionali e normativi», con conseguente lesione degli artt. 102, primo comma, e 103, primo comma, Cost. *Per la disamina delle censure si rinvia al capitolo IV, Sezione II, Diritto interno e sistema CEDU; al capitolo III, Sezione I, La funzione normativa e L'ordinamento giurisdizionale.*

7.2.2.3. Lo spoil system regionale

La sentenza n. 269 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, nella parte in cui – nel prevedere una sorta di *spoils system* regionale per le nomine, da parte degli organi di indirizzo politico regionale, degli organi di vertice di enti pubblici o privati, controllati o partecipati dalla Regione – trovava applicazione al presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa. La disposizione censurata, in particolare, stabiliva la decadenza – alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale, con conseguente risoluzione di diritto dei rapporti di natura patrimoniale – delle nomine effettuate nei nove mesi antecedenti la data delle elezioni per il rinnovo degli organi di indirizzo politico della Regione, ed anche successivamente a tale data, fino all'insediamento di questi ultimi. La Corte in via preliminare ha ricordato i principi elaborati dalla propria consolidata giurisprudenza in materia di *spoils system*, sottolineando come in più occasioni (sentenze n. 228 del 2011, n. 224 del 2010, n. 390 e n. 351 del 2008, n. 104 e 103 del 2007), e in un caso anche con espresso riferimento alla stessa disposizione regionale oggetto di censura (sentenza n. 34 del 2010), è stata affermata «l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. di disposizioni di legge che prevedano meccanismi di decadenza automatica dalla carica, dovuti a cause estranee alle vicende del rapporto instaurato con il titolare e non correlati a valutazioni concernenti i risultati conseguiti da quest'ultimo, quando tali meccanismi siano riferiti non al personale addetto ad uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo (sentenza n. 304 del 2010), oppure a figure apicali, per le quali risulti decisiva la personale adesione agli orientamenti politici dell'organo nominante, ma ai titolari di

incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni amministrative di attuazione dell'indirizzo politico, anche quando tali incarichi siano conferiti a soggetti esterni (sentenze n. 246 del 2011, n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008)». Ha ricordato, altresì, che proprio in applicazione di tali principi - e sul presupposto del carattere tecnico-professionali delle figure incaricate del compito non già di collaborare direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico ma di quello di perseguire gli obiettivi definiti dagli atti di pianificazione e indirizzo degli organi di governo della Regione - è stata già dichiarata l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che prevedevano la decadenza automatica dei direttori generali delle aziende sanitarie locali (sentenze n. 27 del 2014, n. 152 del 2013, n. 228 del 2011, n. 104 del 2007), o anche di altri enti regionali (sentenze n. 20 del 2016 e, ancora, n. 34 del 2010). La Corte ha ritenuto valide le medesime considerazioni anche per il caso del presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa che è istituita con legge della Regione Calabria n. 7 del 1984, oggi interamente partecipata dalla Regione e qualificata dallo statuto sociale (art. 26, comma 1) quale società *in house* della Regione. Quanto alla natura delle funzioni esercitate dall'ente strumentale della Regione, da plurime disposizioni regionali nonché da previsioni dello statuto societario, è possibile desumere che esse consistono nell'attuazione delle politiche regionali di sviluppo socio-economico e, pertanto, non costituiscono funzioni di collaborazione alla formazione dell'indirizzo politico, bensì di mera attuazione di quest'ultimo. La stessa nomina del presidente del consiglio di amministrazione, pur essendo sicuramente fiduciaria, è subordinata al possesso di specifici requisiti di competenza e professionalità ed è preceduta da «avviso pubblico» che presuppone, dunque, una forma di selezione basata sull'apprezzamento oggettivo - eventualmente anche comparativo, delle qualità professionali e del merito degli aspiranti - e non su una mera valutazione soggettiva di consentaneità politica e personale fra nominante e nominato. La Corte, pertanto, alla luce di tali considerazioni e dei principi ricordati in materia di *spoils system* ha concluso ritenendo che il presidente di Fincalabra spa - essendo una figura tecnico-professionale titolare di funzioni gestionali e di esecuzione e non già di funzioni di collaborazione all'elaborazione di indirizzi politici - non rientra tra quelle alle quali, senza violare i principi di cui all'art. 97 Cost., possano applicarsi meccanismi di decadenza automatica a seguito dell'avvicinarsi degli organi di indirizzo politico regionale.

7.2.2.4. La decadenza automatica (o del tutto discrezionale) degli incarichi direttivi

La sentenza n. 20 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione dell'art. 97 Cost. - dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 27 del 2005, nella parte in cui si applicava al Direttore dell'ente «Abruzzo-Lavoro». La disposizione, che stabiliva la decadenza automatica degli incarichi direttivi ivi contemplati, era stata censurata in via incidentale con specifico riferimento alla figura del Direttore di «Abruzzo-Lavoro» (ente istituito e disciplinato dalla legge regionale n. 76 del 1998), figura di vertice con compiti amministrativi o tecnici, non riconducibili a quelli di diretta collaborazione con organi politici. La Corte riassume i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, in tema di decadenza automatica: «Questa Corte ha più volte affermato (sentenze n. 228 del 2011; n. 224 del 2010; n. 390 e n. 352 del 2008; n. 104 e n. 103 del 2007) l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. di meccanismi di decadenza automatica, o del tutto discrezionale, dovuta a cause estranee alle vicende del rapporto d'ufficio e sganciata da qualsiasi valutazione concernente i risultati conseguiti, qualora tali meccanismi siano riferiti - non già al personale addetto ad uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo (sentenza n. 304 del 2010) o a figure apicali, per le quali risulti decisiva la personale adesione agli orientamenti politici di chi le abbia nominate (sentenza n. 34 del 2010) - bensì ai titolari di incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico (sentenza n. 124 del 2011), anche quando tali incarichi siano conferiti a soggetti esterni (sentenze n. 246 del 2011, n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008). In applicazione di tali principi, è stata ripetutamente affermata, ad esempio, l'illegittimità costituzionale di norme regionali che prevedevano la decadenza automatica di figure quali i direttori generali delle aziende sanitarie locali (sentenze n. 27 del 2014; n. 152 del 2013; n. 228 del 2011; n. 104 del 2007), o anche di altri enti regionali (sentenza n. 34 del 2010), considerato che essi costituiscono figure tecnico-professionali, incaricate non di collaborare direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma di perseguire gli obiettivi definiti dagli atti di pianificazione e indirizzo degli organi di governo della Regione. Nel giudicare illegittima la decadenza automatica di tali figure apicali all'avvicinarsi degli organi politici, la Corte ha dato rilievo al fatto che le relative nomine richiedano il rispetto di specifici requisiti di professionalità, che le loro funzioni abbiano in prevalenza carattere tecnico-gestionale, e che i loro rapporti istituzionali con gli organi politici della Regione non siano diretti, bensì

mediati da una molteplicità di livelli intermedi”. Ciò posto, la Corte conclude che, nel caso di specie, il Direttore di «Abruzzo-Lavoro» – figura tecnico-professionale, titolare di funzioni prevalentemente organizzative e gestionali, responsabile del perseguimento di obiettivi definiti in appositi atti di pianificazione e indirizzo, deliberati dagli organi di governo della Regione; non collegato a tali organi da relazioni istituzionali così immediate da rendere determinante la sua consonanza agli orientamenti politici degli stessi – non rientrava tra quelle figure alle quali potessero applicarsi meccanismi di decadenza automatica, senza violare i principi di cui all’art. 97 Cost.

7.2.2.5. L’esclusione di automatismi destitutori e la necessità del procedimento disciplinare (in relazione allo status del militare)

La sentenza n. 268 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 24 e 97 Cost., degli artt. 866, comma 1, 867, comma 3 e 923, comma 1, lett. i), del d.lgs. n. 66 del 2010 (Codice dell’ordinamento militare), nella parte in cui non prevedono l’instaurarsi del procedimento disciplinare per la cessazione dal servizio per perdita del grado conseguente alla pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici. Il combinato disposto delle norme menzionate configura una misura destitutiva con carattere automatico in quanto, ai sensi dell’art. 866, comma 1, la «perdita del grado» consegue, «senza giudizio disciplinare», alla condanna definitiva, non condizionalmente sospesa, per delitto non colposo che comporti l’interdizione temporanea dai pubblici uffici; a sua volta, la perdita del grado è causa automatica di cessazione del rapporto di impiego del militare (923, comma 1, lett. i). In via preliminare la Corte ricorda la propria costante giurisprudenza volta ad affermare l’illegittimità costituzionale dell’automatica destituzione da un pubblico impiego a seguito di sentenza penale, senza la mediazione del procedimento disciplinare. Di regola, infatti, la sanzione disciplinare va graduata «nell’ambito dell’autonomo procedimento a ciò preposto, secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza al caso concreto, e non può pertanto costituire l’effetto automatico e incondizionato di una condanna penale (sentenze n. 234 del 2015, n. 2 del 1999, n. 363 del 1996, n. 220 del 1995, n. 197 del 1993, n. 16 del 1991, n. 158 del 1990, n. 971 del 1988 e n. 270 del 1986), neppure quando si tratti di rapporto di servizio del personale militare (ad esempio, sentenze n. 363 del 1996 e n. 126 del 1995). Solo eccezionalmente l’automatismo potrebbe essere giustificato: segnatamente quando la fattispecie penale abbia contenuto tale da essere radicalmente incompatibile con il rapporto di impiego o di servizio, come ad esempio quella sanzionata anche con la pena accessoria dell’interdizione perpetua dai pubblici uffici *ex* art. 28, secondo comma, cod. pen. (sentenze n. 286 del 1999 e n. 363 del 1996) o dell’estinzione del rapporto di impiego *ex* art. 32-*quinquies* cod. pen.». Per la Corte tale incompatibilità assoluta con la prosecuzione del rapporto di impiego non sussiste in relazione all’interdizione temporanea dai pubblici uffici né l’automatismo destitutorio previsto dalle norme censurate può trovare giustificazioni nella necessità di tutelare la collettività dalla pericolosità sociale del condannato, quale già accertata nel procedimento penale. Infatti, diversamente da quanto sancito nella sentenza n. 112 del 2014 - che ha giudicato non illegittimo l’art. 8, comma 1, lett. c), del d.P.R. n. 737 del 1981 che prevede l’automatica cessazione dal servizio del personale appartenente all’amministrazione di pubblica sicurezza a cui, in sede penale, sia stata applicata una misura di sicurezza personale - l’interdizione temporanea dai pubblici uffici non è una misura di sicurezza che si applica esclusivamente a persone socialmente pericolose, ma è soltanto una pena accessoria. Le disposizioni censurate, poi, non risultano conformi neppure con i canoni esplicitati dalla stessa Corte nella propria costante giurisprudenza sulle presunzioni assolute, le quali «specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell’*id quod plerumque accidit*», con la conseguenza che «l’irragionevolezza della presunzione assoluta si può cogliere tutte le volte in cui sia “agevole” formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa (*ex multis*, sentenze n. 185 del 2015, n. 232 e n. 213 del 2013, n. 182 e n. 164 del 2011, n. 265 e n. 139 del 2010)». Nel caso di specie, infatti, l’automatismo sanzionatorio risulta irragionevole poiché è suscettibile di applicazione in una generalità troppo ampia di casi, non rappresentando sempre una misura proporzionata rispetto allo scopo perseguito. La Corte ha, altresì, ravvisato la violazione del principio di uguaglianza nonché degli artt. 24 e 97 Cost., in quanto la normativa censurata sottopone a un ingiustificato trattamento peggiore l’appartenente all’Arma dei carabinieri rispetto ai dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche. Per questi ultimi, infatti, il legislatore aveva disposto inizialmente il radicale divieto di «destituzioni di diritto» per condanna

penale, in virtù dell'art. 9 della legge n. 19 del 1990, e, successivamente, con l'art. 32-*quinqües* cod. pen., (inserito dall'art. 5 della legge n. 97 del 2001, modificato dall'art. 1, comma 75, lett. b), della legge n. 190 del 2012 e, poi, dall'art. 1 della legge n. 69 del 2015) ha stabilito la cessazione automatica del rapporto di impiego - peraltro non come sanzione disciplinare, ma come pena accessoria – solo in casi tassativamente indicati, delimitati da precisi requisiti qualitativi e quantitativi di pena. Pertanto, la Corte ha concluso ritenendo non ragionevole tale disparità di trattamento rispetto all'ampiezza delle fattispecie che, al contrario, possono determinare la cessazione del rapporto di servizio del personale militare, in quanto «il peculiare status dei militari, che pure esige il rispetto di severi codici di rettitudine e onestà, non può costituire di per sé una valida ragione a sostegno di una discriminazione del personale militare rispetto agli impiegati civili dello Stato sotto il profilo delle garanzie procedurali poste a presidio del diritto di difesa, che risultano altresì strumentali al buon andamento dell'amministrazione militare (sentenza n. 126 del 1995)».

7.2.2.6. Il principio della regolamentazione del trattamento economico dei dipendenti pubblici attraverso i contratti collettivi

La sentenza n. 257 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 6, lettera h), della legge della Regione Molise n. 8 del 2015, concernente la determinazione dei trattamenti complessivi dei dirigenti apicali degli enti dipendenti dalla Regione Molise, delle società direttamente o indirettamente partecipate, delle fondazioni o altri organismi dipendenti comunque denominati. La Corte, accogliendo le censure del ricorrente Governo, ha ritenuto che le dettagliate indicazioni contenute nella norma ledono l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e quindi la regolazione del rapporto di lavoro pubblico regionale, con specifico riferimento al profilo della sua contrattualizzazione, previsto dalla legislazione statale come principio regolatore del rapporto di lavoro con tutte le pubbliche amministrazioni, comprese le Regioni. La decisione si uniforma alla costante giurisprudenza costituzionale. La Corte richiama, *ex multis*, quanto in proposito affermato nella sentenza n. 211 del 2014, in considerazione della sua sintetica esaustività: «Secondo il costante orientamento di questa Corte, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego [...] la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva. Con specifico riguardo al trattamento economico, l'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), stabilisce che “L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi” e l'art. 45 dello stesso decreto ribadisce che “Il trattamento economico fondamentale ed accessorio [...] è definito dai contratti collettivi”. Proprio a seguito di tale privatizzazione, questa Corte ha affermato che «i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (sentenza n. 189 del 2007). In particolare, dall'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, della legge n. 421 del 1992, emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, di tal che la disciplina di detto trattamento, e, più in generale, la disciplina del rapporto di impiego pubblico rientra nella materia “ordinamento civile” riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 61 del 2014, n. 286 e n. 225 del 2013, n. 290 e n. 215 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 332 e n. 151 del 2010)». Riguardo, poi, specificamente al rilievo che la contrattazione collettiva assume nell'assetto regolatorio del rapporto di pubblico impiego, ivi compreso quello alle dipendenze delle Regioni, con peculiare riferimento alle componenti del trattamento economico, la Corte rinvia, anche in termini di ricostruzione sistematica della materia, alle recente sentenza n. 178 del 2015, in cui si è affermato: «Nei limiti tracciati dalle disposizioni imperative della legge (art. 2, commi 2, secondo periodo, e 3-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001), il contratto collettivo si atteggia come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico (art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001), nelle sue componenti fondamentali ed accessorie (art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001)».

7.2.2.7. Il diritto alle ferie e il divieto di “monetizzazione” delle ferie non godute

Il divieto rigoroso di corrispondere trattamenti economici sostitutivi delle ferie non godute, previsto dall'art. 5, comma 8, del d.l. n. 95 del 2012, mira a riaffermare la preminenza del godimento effettivo delle

ferie, per incentivare una razionale programmazione del periodo feriale e favorire comportamenti virtuosi delle parti nel rapporto di lavoro; nello stesso tempo, la disciplina ha il precipuo scopo di arginare un possibile uso distorto della “monetizzazione” e contrastare gli abusi, senza tuttavia arrecare pregiudizio al lavoratore incolpevole. Partendo da questa lettura dell’art. 5, comma 8, emergente sia dal dato letterale che dalla *ratio* della norma, la Corte, con la sentenza n. **95**, riconosce come erroneo il presupposto interpretativo – assunto dal giudice rimettente - per il quale il divieto di corrispondere trattamenti economici sostitutivi delle ferie non godute si applicherebbe anche quando il lavoratore non abbia potuto godere delle ferie per malattia o per altra causa non imputabile, e conseguentemente dichiara la non fondatezza della relativa questione di legittimità costituzionale sollevata per irragionevolezza, violazione del diritto irrinunciabile al riposo e alle ferie retribuite, nonché contrasto con la normativa europea. La Corte ricorda di aver già analizzato la medesima disciplina in sede di contenzioso tra lo Stato e le Regioni, specificando che essa non sopprime la «tutela risarcitoria civilistica del danno da mancato godimento incolpevole» (sentenza n. 286 del 2013, punto 9.3. del Considerato in diritto). Se è vero, infatti, che il diritto alle ferie, riconosciuto a ogni lavoratore, senza distinzioni di sorta (sentenza n. 189 del 1980), mira a reintegrare le energie psico-fisiche del lavoratore e a consentirgli lo svolgimento di attività ricreative e culturali, nell’ottica di un equilibrato «contemperamento delle esigenze dell’impresa e degli interessi del lavoratore» (sentenza n. 66 del 1963), non può però consentirsi che esso venga vanificato, senza alcuna compensazione economica, dalla cessazione dal servizio, dalla malattia o da altra causa non imputabile al lavoratore. Ciò posto, la Corte ricorda che la prassi amministrativa e la magistratura contabile convergono nell’escludere dall’ambito applicativo del divieto le vicende estintive del rapporto di lavoro che non chiamino in causa la volontà del lavoratore e la capacità organizzativa del datore di lavoro; che la Corte di cassazione e il Consiglio di Stato riconoscono al lavoratore il diritto di beneficiare di un’indennità per le ferie non godute per causa a lui non imputabile, anche quando difetti una previsione negoziale esplicita che consacri tale diritto, ovvero quando la normativa settoriale formuli il divieto di “monetizzare” le ferie (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 19 ottobre 2000, n. 13860; Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 8 ottobre 2010, n. 7360); che il diritto del lavoratore alle ferie trova garanzia anche nelle fonti internazionali ed europee (Convenzione dell’Organizzazione internazionale del lavoro n. 132 del 1970, concernente i congedi annuali pagati; Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, art. 31, comma 2; direttiva 23 novembre 1993, n. 93/104/CE del Consiglio, concernente taluni aspetti dell’organizzazione dell’orario di lavoro, poi confluita nella direttiva n. 2003/88/CE, che interviene a codificare la materia); che la giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea ha rafforzato i connotati di questo diritto fondamentale del lavoratore e ne ha ribadito la natura inderogabile, in quanto finalizzato a «una tutela efficace della sua sicurezza e della sua salute» (*ex plurimis*, Corte di giustizia, sentenza 26 giugno 2001, in causa C-173/99, BECTU, punti 43 e 44; Grande Sezione, sentenza 24 gennaio 2012, in causa C-282/10, Dominguez); che infine, la garanzia di un effettivo godimento delle ferie traspare, secondo prospettive convergenti, dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 297 del 1990 e n. 616 del 1987) e da quella europea (*ex plurimis*, Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza 20 gennaio 2009, in cause riunite C-350/106 e C-520/06, Schultz-Hoff e Stringer ed altri).

7.2.2.8. Il computo del lavoro straordinario festivo per il personale non dirigente delle Forze di polizia

La prestazione lavorativa, resa nel giorno destinato al riposo settimanale o nel festivo infrasettimanale, non dà diritto a retribuzione a titolo di lavoro straordinario se non per le ore eccedenti l’ordinario turno di servizio giornaliero. È quanto ha stabilito la sentenza n. **132**, la quale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione d’interpretazione autentica delle norme regolamentari che hanno recepito l’accordo sindacale e il provvedimento di concertazione per il personale delle Forze di polizia, nonché lo schema di concertazione per gli appartenenti alle Forze armate, in tema di prestazione lavorativa svolta in giorni destinati normalmente al riposo. La disposizione impugnata interviene sulle norme che regolano l’orario di lavoro del suddetto personale e che lo determinano in 36 ore settimanali, fissando il criterio per retribuire le ore eccedenti non compensate con il riposo. Essa, stabilendo che “il lavoro straordinario prestato in giorno festivo è solo quello che eccede il normale orario di servizio giornaliero e non l’orario settimanale”, risolve così un effettivo problema interpretativo, che consisteva “nello stabilire se il lavoro svolto in giorno festivo andasse retribuito quale straordinario con il superamento su base settimanale delle 36 ore, a prescindere dalla fruizione del riposo recupero”, nulla

prevedendo espressamente al riguardo le norme interpretate.

7.2.2.9. Lo svolgimento di funzioni superiori di reggenza e l'azzeramento del compenso (il caso degli assistenti amministrativi della scuola)

“Il principio dell'affidamento, benché non espressamente menzionato in Costituzione, trova tutela all'interno di tale precetto tutte le volte in cui la legge ordinaria muti le regole che disciplinano il rapporto tra le parti come consensualmente stipulato. È bene in proposito ricordare che, pur non potendosi escludere che il principio per cui il contratto ha forza di legge tra le parti (art. 1372 del codice civile) possa subire limitazioni da fonte esterna, e quindi non necessariamente consensuali, non è consentito che la fonte normativa sopravvenuta incida irragionevolmente su un diritto acquisito attraverso un contratto regolarmente stipulato secondo la disciplina al momento vigente”. Così la sentenza n. **108**, che nella specie ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 44 e 45, della legge n. 228 del 2012, in base al quale gli assistenti amministrativi incaricati di svolgere mansioni superiori per l'intero anno scolastico, per la copertura di posti vacanti o disponibili di direttore dei servizi generali e amministrativi, a decorrere dall'anno scolastico 2012-2013 sono retribuiti «in misura pari alla differenza tra il trattamento previsto per il direttore dei servizi generali amministrativi al livello iniziale della progressione economica e quello complessivamente in godimento dall'assistente amministrativo incaricato». La Corte ha ritenuto che la certezza del diritto, correlata alle esigenze di stabilità, di sicurezza e definitività dei rapporti giuridici nascenti dal contratto, non possa essere compressa da un dato normativo successivo ispirato alle eccezionali esigenze di contenimento della spesa. Specificamente sul punto, la Corte ha affermato che: “risulta non proporzionato il sacrificio imposto al titolare di una situazione soggettiva perfetta derivante da un contratto regolarmente stipulato rispetto all'esigenza di contenimento della spesa. Occorre ricordare che la norma non appare corredata da alcuna relazione tecnica circa i risparmi da conseguire e tale stima sarebbe obiettivamente difficile, considerato che la platea dei potenziali assuntori dell'incarico di mansioni superiori varia da soggetti che godrebbero della stessa retribuzione prevista dal vecchio assetto normativo ad altri che la perderebbero completamente. Pertanto, il bilanciamento tra la posizione privata incisa dalla retroattività della norma e l'interesse pubblico sotteso al contenimento della spesa rende la disposizione stessa contrastante con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della lesione del principio dell'affidamento”. Sui caratteri dell'affidamento, la Corte, in particolare, ha sottolineato : a) come non sia indifferente il fatto che proprio il legislatore, dopo aver introdotto un sistema normativo basato sul principio della corrispettività, pretenda di rimuovere le conseguenze contrattuali derivanti dall'assetto preesistente alla disposizione impugnata; b) la rilevanza dell'elemento temporale che ha caratterizzato la scansione cronologica intercorrente tra la stipula del contratto e il mutamento normativo, ricordando pure che «non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modificano sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.). Dette disposizioni però, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto (sentenze n. 36 del 1985 e n. 210 del 1971).» (sentenza n. 349 del 1985); c) il grado di meritevolezza dell'affidamento e la sproporzione dell'intervento legislativo che lo comprime, evidenti nella fattispecie.

7.2.2.10. Il temporaneo blocco degli effetti economici della promozione (la carriera prefettizia)

La sentenza n. **96** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, censurato in relazione agli artt. 3, 36, 53 e 97, Cost., concernente il blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera comunque denominate disposte per i pubblici dipendenti negli anni 2011, 2012 e 2013. La Corte esamina partitamente le censure riferite ai diversi parametri: a) con riguardo alla pretesa violazione dell'art. 36 Cost., riafferma il principio per cui ai fini del giudizio sulla sufficienza e la proporzionalità della retribuzione al lavoro prestato è necessaria una valutazione complessiva della retribuzione. La Corte si è ripetutamente pronunciata sul punto a proposito di questioni analoghe relative al personale delle carriere della Guardia di finanza, dell'università (professori e ricercatori universitari) e della carriera diplomatica (sentenze, rispettivamente, n. 154 del 2014, n. 310 e n. 304 del 2013), analoghe a quella del caso in esame, giungendo ad escludere che lo

svolgimento, in conseguenza della promozione, di funzioni superiori, in assenza della corresponsione dell'aumento di stipendio previsto in relazione alla nuova qualifica, renda di per sé il trattamento economico dei funzionari non conforme al principio costituzionale di proporzionalità della retribuzione, atteso che il temporaneo blocco degli effetti economici della promozione non incide sulla struttura della retribuzione considerata nel suo complesso; b) con riguardo all'asserita irragionevolezza di una misura che si rivolge solo ai soggetti promossi in anni determinati, la Corte ricorda che nell'affrontare questioni analoghe, ha valorizzato il criterio oggettivo che si ricava dalla maggiore anzianità di servizio dei soggetti destinatari di un miglior trattamento economico corrispondente all'ottenuta promozione (sentenza n. 304 del 2013), criterio cui si affianca quello della maggiore anzianità nel grado (sentenza n. 154 del 2014), ricordando che in entrambi i casi, l'elemento temporale si pone quale discriminante fra due diverse fasi nell'evoluzione della carriera, cui possono corrispondere due diversi trattamenti economici; aggiunge anche: "Né si può omettere di ricordare che esigenze di politica economica giustificano interventi che, come quello in esame, comprimono solo temporaneamente gli effetti retributivi della progressione in carriera"; c) con riguardo all'asserita disparità di trattamento rispetto ai dipendenti privati ai quali non si applica la misura, afferma che "il confronto fra lavoratori del settore privato e dipendenti pubblici, destinatari, questi ultimi, di misure di contenimento della spesa, è già stato oggetto di valutazione da parte di questa Corte, che si è espressa per l'incomparabilità sotto questo profilo delle due categorie, segnate dalla profonda diversità delle discipline rispettivamente applicabili (sentenze n. 154 del 2014 e n. 304 del 2013). La Corte ha inoltre già affermato la legittimità di misure temporanee e contingenti, che, ispirate a un principio solidaristico che riguarda la totalità dei pubblici dipendenti (sentenza n. 310 del 2013), hanno visto le amministrazioni di volta in volta interessate fronteggiare scelte organizzative immediate e necessitate. Anche i viceprefetti sono stati attirati nell'orbita di tali misure"; d) è esclusa anche la violazione del principio della capacità contributiva in quanto la misura è priva degli elementi che connotano indefettibilmente la prestazione tributaria (sentenze n. 70 del 2015; n. 154 del 2014, n. 310 e n. 304 del 2013), così come risulta dai precedenti che hanno rigettato identiche questioni, in quanto la norma censurata non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del dipendente pubblico, né un'acquisizione di risorse al bilancio dello Stato; e) non fondata è anche la censura relativa alla violazione dell'art. 97 Cost., in quanto la Corte con univoca e costante giurisprudenza ha affermato che il principio del buon andamento della pubblica amministrazione non può essere associato alle politiche di incrementi retributivi (sentenza n. 273 del 1997; ordinanze n. 263 del 2002, n. 368 del 1999 e n. 205 del 1998) e che gli incrementi retributivi del personale dipendente non sono legati da un vincolo funzionale all'efficiente organizzazione dell'amministrazione, poiché si collocano in altra e diversa dimensione evolutiva dei rapporti di lavoro.

7.2.2.11. L'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio dei dipendenti civili dello Stato

La sentenza n. 133 ha rigettato numerose questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 77, secondo comma, 81, terzo comma, 97, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014 che ha abrogato l'istituto del trattenimento in servizio dei dipendenti civili dello Stato, anche per i docenti e i ricercatori universitari, ed ha dettato una disciplina transitoria per gli avvocati dello Stato e i magistrati. L'eliminazione dell'istituto è stata, innanzitutto, inquadrata tra le misure volte a "favorire la più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici", che, in quanto richiamata espressamente nel preambolo del decreto, non è finalità estranea al suo contenuto. Il provvedimento ha costituito "l'ultimo tassello di un disegno legislativo" volto a ridimensionare l'ambito di operatività del trattenimento, originariamente disciplinato alla stregua di un vero e proprio "diritto potestativo a permanere in servizio" per il periodo normativamente indicato e, in seguito, riconfigurato come mero interesse del dipendente soggetto al discrezionale apprezzamento dell'amministrazione. Sia la riferita evoluzione legislativa sia la considerazione che la previsione dell'estensione del trattenimento degli avvocati dello Stato fino al 31 dicembre 2015 era contenuta in un atto soggetto a modifiche in sede di conversione (ove il predetto termine è stato anticipato al 31 ottobre 2014) hanno impedito di ritenere che un affidamento nella più duratura prosecuzione del servizio potesse essersi consolidato e fosse stato illegittimamente ed eccessivamente compresso. Del resto, le finalità di ricambio generazionale, insite nella normativa in esame, sono state giudicate quali "legittime finalità di politica del lavoro", che non danno seguito a discriminazioni sulla base dell'età secondo la direttiva n. 2000/78/CE. La Corte ha poi precisato che l'adozione delle denunciate disposizioni è stata accompagnata dalla relazione tecnica e dal quadro

analitico delle proiezioni finanziarie prescritti dalla legge n. 196 del 2009 in ossequio all'obbligo costituzionale di copertura finanziaria. L'abolizione dell'istituto è risultata, inoltre, funzionale all'obiettivo di "promuovere il ricambio generazionale" nel lavoro pubblico e di "favorire risparmi di spesa con l'abbattimento del monte stipendiale derivante dalla sostituzione di lavoratori più anziani, cui normalmente spettano livelli retributivi più elevati, con personale di nuova assunzione e quindi meno costoso". Queste finalità sono state reputate coerenti con i principi di buon andamento e efficienza dell'amministrazione che non sono certo condizionati dal mantenimento in servizio di personale che ha ormai raggiunto i limiti d'età. Una valutazione in termini di non contraddittorietà ha altresì riguardato il rapporto tra lo scrutinato art. 1 ed il successivo art. 3 che contingenta le assunzioni, limitandole negli anni 2014-2017 ad una percentuale crescente della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente e consentendone un completo sblocco dal 2018. Una simile disciplina è apparsa in linea con l'obiettivo del ricambio generazionale perseguito dall'art. 1, i cui attesi effetti positivi sono connessi alla necessità di realizzare progressivi risparmi che, in relazione al regime del *turn over*, alimenteranno le risorse utilizzabili per le nuove assunzioni. Infine, il Collegio ha escluso violazioni del principio di uguaglianza, osservando che la diversità di trattamento tra avvocati dello Stato e magistrati (il trattenimento dei quali è cessato, rispettivamente, il 31 ottobre 2014 e il 31 dicembre 2015) è correlata all'"indiscutibile eterogeneità delle situazioni poste a raffronto" ed è derivata dalla necessità di ovviare alle "possibili criticità per il funzionamento regolare degli uffici giudiziari" dovute all'improvvisa cessazione dal servizio di un numero rilevante di dipendenti. Sotto un diverso profilo, l'equiparazione tra gli avvocati dello Stato e la generalità dei dipendenti pubblici, in punto di cessazione dei trattenimenti al 31 ottobre 2014, non ha rivelato alcun profilo di irragionevolezza.

L'ordinanza n. **290** ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97, Cost., dell'art. 1, comma 3, del d.l. n. 90 del 2014, che ha ridotto soltanto fino al 31 ottobre 2014, per gli avvocati dello Stato, il trattenimento in servizio oltre l'età pensionabile. Sulla questione la Corte si è già pronunciata, nella sentenza n. 133 del 2016, ritenendola priva di fondamento, anche alla luce dell'evoluzione della normativa e della giurisprudenza. La Corte conferma nuovamente che, da un lato, si è riconosciuto non configurabile un diritto soggettivo alla permanenza in servizio, quanto piuttosto un «mero interesse, soggetto alla valutazione discrezionale dell'amministrazione»; che l'eliminazione del trattenimento ha «portato a compimento un percorso già avviato, per agevolare, nel tempo, il ricambio generazionale e consentire un risparmio di spesa», proprio «in attuazione dei principi di buon andamento e efficienza dell'amministrazione», dato che da tempo si era rilevato che «il prolungarsi del servizio oltre i limiti non è sempre indice di accrescimento dell'efficienza organizzativa» (ordinanza n. 195 del 2000), oltre a comportare «il carico del trattamento di servizio attivo e degli oneri riflessi, in genere complessivamente maggiori [...] rispetto a quelli connessi a nuove assunzioni» (così ancora ordinanza n. 195 del 2000). Dall'altro lato, la Corte conferma che la disciplina transitoria derogatoria riguardante i magistrati, contenuta nel comma 3 dell'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, è stata dettata in vista della necessità di ovviare alle «conseguenti possibili criticità per il funzionamento regolare degli uffici giudiziari» derivanti dall'improvvisa cessazione dal servizio di un numero rilevante di dipendenti, sicché, considerata l'indiscutibile eterogeneità delle situazioni poste a raffronto, non sussiste alcuna irragionevole disparità di trattamento.

7.3. L'attività

7.3.1. La duplice natura del d.P.C.m.

La sentenza n. **141** ha dichiarato la non fondatezza di questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione Lombardia con riferimento all'art. 1, commi 398, 555, 556 e 557, della legge n. 190 del 2014, per violazione degli artt. 3, 117, comma sesto, e 119 Cost. Le disposizioni censurate, inserite nella legge di stabilità per il 2015, prevedono l'estensione di un anno del limite temporale del contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni già fissato in un triennio nonché l'ulteriore riduzione della spesa per beni e servizi già disposta per gli anni dal 2015 al 2018. Il comma 398, in particolare, è censurato per la asserita violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., che, nelle materie concorrenti, quale è il coordinamento della finanza pubblica, assegna esclusivamente alle Regioni la potestà regolamentare. La

disposizione impugnata, invece, attribuirebbe ad una fonte normativa secondaria dello Stato – nel caso di mancato raggiungimento dell’intesa in sede di autocoordinamento regionale – l’individuazione degli importi e degli ambiti in cui effettuare le riduzioni di spesa, oltre alla rideterminazione dei livelli di finanziamento di tali ambiti e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato. In particolare, l’assenza di criteri stringenti nella scelta degli importi e degli ambiti in cui ridurre la spesa dimostrerebbe che il d.P.C.m., al quale la disposizione censurata rinvia, avrebbe natura di atto sostanzialmente normativo, in violazione del parametro costituzionale ricordato. La Corte respinge la censura affermando che nel caso in esame non ricorrono «gli indici sostanziali che la giurisprudenza costante di questa Corte assume a base della qualificazione degli atti come regolamenti» (sentenza n. 275 del 2011). In particolare, non ricorre il requisito dell’astrattezza, intesa quale indefinita ripetibilità, nel tempo, delle regole contenute nell’atto, ovvero quale attitudine dell’atto stesso ad essere applicato tutte le volte in cui si verificano i presupposti da esso indicati (sentenza n. 139 del 2012). Infatti, il d.P.C.m. in questione non può che contenere determinazioni puntuali, di rilievo essenzialmente tecnico (per la valorizzazione di tale carattere, ai fini dell’esclusione della natura regolamentare dell’atto, sentenze n. 88 del 2014, n. 311 e n. 139 del 2012, n. 278 del 2010), volte ad individuare aspetti concreti non aventi portata innovativa del sistema normativo, perché diretti a fissare, per una durata temporanea, la ripartizione delle riduzioni di spesa già individuate, in via di massima, nella disposizione di legge. Conclude la Corte: “Si è perciò al di fuori del modulo regolamentare (in senso analogo, sentenza n. 569 del 1988): la previsione del d.P.C.m., nel caso in esame, ha lo scopo di curare un interesse pubblico concreto e puntuale (in coerenza, del resto, con il carattere “finalistico” del coordinamento della finanza pubblica) e non quello di regolare stabilmente, in via astratta, rapporti giuridici in funzione integrativa della disciplina legislativa”.

7.3.2. Le linee guida

“L’art. 117, sesto comma, Cost. [...] preclude allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non già l’adozione di qualsivoglia atto sub-legislativo, come assume la Regione, bensì dei soli regolamenti, che sono fonti del diritto, costitutive di un determinato assetto dell’ordinamento. Viceversa, la giurisprudenza di questa Corte ha già identificato nelle linee guida atti esecutivi, secondo alcuni di alta amministrazione, che, in particolari circostanze, «vengono strettamente ad integrare la normativa primaria che ad essi rinvia», affidando loro quelle specificazioni dei suoi principi, di cui esige un’applicazione uniforme (sentenza n. 11 del 2014). Sovente esse implicano conoscenze specialistiche proprie del settore ordinamentale in cui si innestano, e per tale caratteristica mal si conciliano con il diretto contenuto dell’atto legislativo”. Così la sentenza n. **284**.

7.3.3. L’adozione di norme di natura tecnica omogenee su tutto il territorio nazionale

“...«nelle materie di competenza concorrente, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all’osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all’espressione di un parere obbligatorio (sentenze n. 265 del 2011, n. 254 del 2010, n. 182 del 2006, n. 336 e n. 285 del 2005)» (sentenza n. 62 del 2013)”. Così la sentenza n. **284**.

7.3.4. L’autorizzazione della pubblica amministrazione per il deferimento ad arbitri di controversie in materia di contratti pubblici

L’ordinanza n. **99** ha confermato la sentenza n. 108 del 2015, con la quale la Corte aveva rigettato le questioni di legittimità costituzionale, promosse in relazione agli artt. 3, 24, 25, 41, 97, 102, 108 e 111 Cost., degli artt. 1, comma 25 della legge n. 190 del 2012 e 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, come sostituito dall’art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012, che contengono, rispettivamente, la disciplina transitoria e a regime del deferimento ad arbitri delle controversie su diritti soggettivi derivanti dall’esecuzione dei contratti pubblici. In relazione alle censure riferite all’art. 1, comma 25, della legge n. 190 del 2012, la Corte ribadisce che non si pone alcun problema di retroattività della norma censurata o di

ragionevolezza della supposta deroga all'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, in quanto «[l]o *ius superveniens* consistente nel divieto di deferire le controversie ad arbitri senza una preventiva e motivata autorizzazione non ha l'effetto di rendere nulle in via retroattiva le clausole compromissorie originariamente inserite nei contratti, bensì quello di sancirne l'inefficacia per il futuro, in applicazione del principio, espresso dalla costante giurisprudenza di legittimità, secondo il quale la nullità di un contratto o di una sua singola clausola, prevista da una norma limitativa dell'autonomia contrattuale che sopravvenga nel corso di esecuzione di un rapporto, incide sul rapporto medesimo, non consentendo la produzione di ulteriori effetti, sicché il contratto o la sua singola clausola si devono ritenere non più operanti». Con riguardo all'art. 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012, la Corte, dopo avere ricordato il proprio costante orientamento secondo il quale il legislatore sicuramente gode di discrezionalità nell'individuare le materie sottratte alla possibilità di compromesso, con il solo limite della manifesta irragionevolezza, ribadisce che la scelta discrezionale del legislatore di subordinare a una preventiva e motivata autorizzazione amministrativa il deferimento ad arbitri delle controversie derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, non è manifestamente irragionevole, configurandosi come un mero limite all'autonomia contrattuale, la cui garanzia costituzionale non è incompatibile con la prefissione di limiti a tutela di interessi generali (ordinanza n. 11 del 2003). Precisa, altresì, che le medesime esigenze di contenimento dei costi delle controversie e di tutela degli interessi pubblici coinvolti, già considerate meritevoli di protezione in sede di scrutinio dei divieti normativi di ricorrere all'arbitrato, «valgono anche in questa materia, nella quale a tali esigenze si accompagna la generale finalità di prevenire l'illegalità della pubblica amministrazione», a cui «è dichiaratamente ispirata la censurata previsione della legge n. 190 del 2012, che non esprime un irragionevole sfavore per il ricorso all'arbitrato, come sostiene il rimettente, ma si limita a subordinare il deferimento delle controversie ad arbitri a una preventiva autorizzazione amministrativa che assicuri la ponderata valutazione degli interessi coinvolti e delle circostanze del caso concreto». Riafferma, infine, che nemmeno la mancata equiparazione tra assenso tacito e autorizzazione espressa, di cui si duole specificamente il Collegio arbitrale *a quo*, incorre nel vizio di manifesta irragionevolezza, giacché solo la espressa preventiva autorizzazione motivata è in grado di assicurare – a differenza dell'assenso tacito – che la scelta dell'amministrazione di deferire ad arbitri le controversie relative ai contratti pubblici sia il risultato della «ponderata valutazione degli interessi coinvolti e delle circostanze del caso concreto», e la stessa prescritta motivazione dell'autorizzazione, diretta a garantire pubblicità e trasparenza alle ragioni della scelta dell'amministrazione di avvalersi dell'arbitrato, esclude che possa essere assegnato a un comportamento concludente valore equivalente all'autorizzazione espressa.

7.3.5. Le sanzioni amministrative e il principio di legalità (inapplicabilità del principio della *lex mitior al sistema sanzionatorio amministrativo nel suo complesso*)

La sentenza n. 193 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 689 del 1981, intitolato «Principio di legalità», secondo cui «Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione. Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati». Il rimettente censurava la disposizione nella parte in cui non prevede l'applicazione della legge successiva più favorevole agli autori degli illeciti amministrativi, ritenendo violati gli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretati dalle sentenze della Corte di Strasburgo, Scoppola contro Italia, e, Mihai Toma contro Romania. La Corte ricorda il contenuto di tali pronunce: «Nella prima di tali pronunce la Grande Camera, mutando il proprio precedente e consolidato orientamento, ha ammesso che «l'art. 7 § 1 della Convenzione non sancisce solo il principio della irretroattività delle leggi penali più severe, ma anche, e implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa», traducendosi «nella norma secondo cui, se la legge penale in vigore al momento della perpetrazione del reato e le leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia di una sentenza definitiva sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato». Il nuovo orientamento è stato ribadito nella successiva decisione Morabito contro Italia, in cui la Corte europea ha affermato che «le disposizioni che definiscono le infrazioni e le pene» sottostanno

a «delle regole particolari in materia di retroattività, che includono anche il principio di retroattività della legge penale più favorevole» all'imputato. In questa occasione è stato, peraltro, sottolineato che l'art. 7 riguarda solamente le norme penali sostanziali, e in particolare le disposizioni che influiscono sull'entità della pena da infliggere. Infine, nella decisione Mihai Toma contro Romania, la Corte ha ritenuto che l'art. 7 della CEDU imponga la necessità che l'illecito sia chiaramente descritto dalla legge, che la legge sia «predictable and foreseeable» e che sancisca sia l'irretroattività di disposizioni penali sfavorevoli, sia la retroattività di norme penali più miti". Passando poi al caso in esame, rileva che – nell'affermare il principio della retroattività del trattamento sanzionatorio più mite – la giurisprudenza della Corte europea non ha mai avuto ad oggetto il sistema delle sanzioni amministrative complessivamente considerato, bensì singole e specifiche discipline sanzionatorie, ed in particolare quelle che, pur qualificandosi come amministrative ai sensi dell'ordinamento interno, fossero idonee ad acquisire caratteristiche "punitive" alla luce dell'ordinamento convenzionale; e che, invece, non si rinviene l'affermazione di un vincolo di matrice convenzionale in ordine alla previsione generalizzata, da parte degli ordinamenti interni dei singoli Stati aderenti, del principio della retroattività della legge più favorevole, da trasporre nel sistema delle sanzioni amministrative. Conseguentemente, la Corte conclude che "l'intervento additivo invocato dal rimettente risulta travalicare l'obbligo convenzionale: esso è volto ad estendere la portata del principio della retroattività della *lex mitior* al complessivo sistema sanzionatorio amministrativo, finendo così per disattendere la necessità della preventiva valutazione della singola sanzione (qualificata "amministrativa" dal diritto interno) come "convenzionalmente penale", alla luce dei cosiddetti criteri Engel (così denominati a partire dalla sentenza della Corte EDU, Grande Camera, 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi e costantemente ripresi dalle successive sentenze in argomento); criteri, peraltro, la cui applicazione, al di là di quello della qualificazione giuridica, sarebbe facilitata da ulteriori precisazioni da parte della Corte europea o dei singoli ordinamenti nazionali nell'ambito del margine di apprezzamento e di adeguamento che è loro rimesso". Quanto all'asserito contrasto con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza, poiché verrebbe derogato il principio generale di retroattività della norma successiva più favorevole, la Corte ricorda la sua costante giurisprudenza secondo cui in materia di sanzioni amministrative non è dato rinvenire un vincolo costituzionale nel senso dell'applicazione in ogni caso della legge successiva più favorevole, rientrando nella discrezionalità del legislatore – nel rispetto del limite della ragionevolezza – modulare le proprie determinazioni secondo criteri di maggiore o minore rigore in base alle materie oggetto di disciplina (ordinanze n. 245 del 2003, n. 501 e n. 140 del 2002); ricorda, altresì, che il differente e più favorevole trattamento riservato dal legislatore ad alcune sanzioni, ad esempio a quelle tributarie e valutarie, trova fondamento nelle peculiarità che caratterizzano le rispettive materie e non si presta, conseguentemente, a trasformarsi da eccezione a regola (ordinanze n. 245 del 2003, n. 501 e n. 140 del 2002), in coerenza con il principio generale dell'irretroattività della legge (art. 11 delle preleggi), e con il divieto di applicazione analogica di norme di carattere eccezionale (art. 14 delle preleggi). Ciò posto, la Corte afferma che, nel caso di specie, il limitato riconoscimento della retroattività *in mitius*, circoscritto ad alcuni settori dell'ordinamento, risponde a scelte di politica legislativa in ordine all'efficacia dissuasiva della sanzione, modulate in funzione della natura degli interessi tutelati. Tali scelte costituiscono espressione della discrezionalità del legislatore nel configurare il trattamento sanzionatorio per gli illeciti amministrativi.

7.3.6. Il sistema sanzionatorio delle condotte di guida (il caso del cittadino italiano residente all'estero e con patente estera)

“La *ratio* di fondo del meccanismo della patente a punti risiede nell'esigenza di dare una pronta risposta per garantire in modo non irragionevole la sicurezza della circolazione. Essa va garantita in relazione a tutti i conducenti, siano essi titolari di patente estera o italiana; e infatti il meccanismo della decurtazione del punteggio viene esteso anche ai primi e la sanzione finale è costruita in maniera da assicurare tale esigenza, essendo indifferente che il suo raggiungimento sia ottenuto per mezzo della sospensione del titolo alla guida ovvero della inibizione a circolare in Italia”. Così la sentenza n. 274 che ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 6-ter del d.l. n. 151 del 2003, nella parte in cui non estendeva al cittadino italiano residente all'estero e titolare di patente estera la disciplina dettata dall'art. 126-bis, comma 6, cod. strada, non consentendogli, in caso di azzeramento del punteggio, di sostenere un esame di idoneità tecnica per la revisione della patente, onde evitare il provvedimento di

inibizione alla guida in Italia. Invero, la difformità del meccanismo sanzionatorio, che inibisce l'accesso a detto esame ai cittadini italiani titolari di patente estera e residenti all'estero, "deriva dalla diversità delle fattispecie poste a confronto poiché, a parità di infrazioni commesse, comportanti la decurtazione totale del punteggio, la sanzione incide, in caso di patente italiana, sullo stesso titolo abilitativo, portando alla sua sospensione, e in caso di patente estera, sulla sola facoltà di guidare in Italia". Tuttavia, il meccanismo sanzionatorio che consente al solo titolare di patente italiana, e non anche al cittadino italiano titolare di patente estera, a fronte della decurtazione totale del punteggio, di dimostrare, sostenendo un apposito esame, di essere ancora idoneo alla guida e di non costituire un pericolo per la sicurezza stradale è risultato "irragionevole rispetto alla causa giustificativa della disposizione, che invece impone una disciplina uniforme in funzione del raggiungimento del fine di sicurezza della circolazione". I Giudici hanno, invece, rigettato le censure di incostituzionalità, in riferimento agli artt. 2, 3 e 16 Cost., della medesima disposizione, nella parte in cui non estende ai cittadini italiani titolari di patente estera e residenti all'estero la disciplina prevista dai commi 3, 4 e 5 del citato art. 126-bis. Al riguardo, si è osservato che l'obbligo di comunicare tutte le variazioni di punteggio, con finalità deterrente dell'ulteriore commissione di infrazioni, e il meccanismo di recupero del punteggio, per mezzo della frequenza di appositi corsi o degli incrementi premiali per buona condotta di guida, "costituiscono strumenti agevolativi orientati alla sicurezza della circolazione stradale"; e che non è irragionevole la discrezionale scelta legislativa di riservare la relativa disciplina ai soli titolari di patente italiana. Infatti, "tali tecniche di conservazione del complessivo punteggio mal si attagliano alla situazione del cittadino italiano titolare di patente estera, che si presume non guidi abitualmente sul territorio italiano". In particolare, "il sistema premiale per la guida virtuosa, che consente al titolare di patente italiana di incrementare i propri punti, non può, evidentemente, essere applicato, giacché l'assenza di infrazioni potrebbe essere determinata soltanto dalla mancanza di circolazione in Italia"; e, "in considerazione della circostanza per la quale si deve presumere che il titolare di patente estera viva e guidi prevalentemente all'estero, assume carattere marginale e, quindi, ben riferibile alla legittima scelta del legislatore, la sua esclusione dalla possibilità di svolgere in Italia corsi di recupero". Infine, il Collegio ha precisato che la sanzione amministrativa conseguente all'applicazione della disciplina censurata "inibisce il solo esercizio del diritto di guida e non limita il diritto di circolare (in tal senso sentenza n. 6 del 1962), né in tale diritto si sostanzia l'esplicazione della personalità del soggetto, sotto il profilo familiare e lavorativo, potendo l'inibizione incidere sulle sole modalità pratiche della sua realizzazione".

7.3.7. La rivalsa dello Stato nei confronti delle amministrazioni locali responsabili di violazioni della CEDU

La sentenza n. 219 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis, comma 5, della legge n. 11 del 2005 – prospettata con riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. – che prevede la rivalsa dello Stato nei confronti delle amministrazioni locali responsabili per gli oneri finanziari sostenuti in esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di Strasburgo nei confronti dello Stato. Una prima censura concerne l'asserita irragionevolezza della disciplina di carattere sanzionatorio, la quale configurerebbe una responsabilità degli enti sub-statali non già per attività proprie (e dunque addebitabili agli stessi) quanto, piuttosto, per attività che essi pongono in essere al solo fine di assicurare la fedele attuazione di quanto disposto dalla legge. La Corte rileva, invece, che l'esercizio del diritto statale di rivalsa presuppone che gli enti locali «si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». Il fondamento della rivalsa statale nei confronti degli enti locali viene esplicitamente individuato nella responsabilità per condotte, imputabili agli stessi enti, poste in essere in violazione della CEDU. Il requisito dell'imputabilità risulta, infatti, immanente al concetto stesso di responsabilità ed è coerente con la *ratio* dell'intera normativa sull'esercizio della rivalsa per violazioni del diritto europeo, con riferimento sia alle condanne della Corte di giustizia, sia a quelle della Corte EDU, in quanto volta alla prevenzione di tali violazioni attraverso la responsabilizzazione dei diversi livelli di governo coinvolti nell'attuazione del diritto europeo. Compete, sia alla Presidenza del Consiglio dei ministri, in sede di adozione del decreto costituente titolo esecutivo, sia al giudice adito, in sede di contestazione giudiziale dello stesso, la valutazione dell'incidenza causale dell'azione delle amministrazioni territoriali nella produzione del danno e la comparazione delle responsabilità di queste ultime rispetto a quelle dello Stato. Nell'ambito di tale

valutazione assumono rilievo circostanze quali le ragioni della violazione della CEDU ricavabili dall'accertamento compiuto nella sentenza di condanna del giudice europeo, se sia possibile disapplicare la normativa interna ritenuta in contrasto con il diritto europeo, se sia illegittimo l'operato dell'ente territoriale con riferimento alla disciplina dell'ordinamento interno, se l'ente stesso sia titolare di potestà normativa primaria. La Corte, poi, esclude il contrasto con il principio di ragionevolezza in ragione della ritenuta portata "retroattiva" della norma censurata, rilevando che si tratta di una disposizione di carattere processuale, finalizzata all'esercizio del diritto di rivalsa – di per sé riconducibile all'area della responsabilità aquiliana ai sensi dell'art. 2043 del codice civile – attraverso l'emissione del relativo titolo esecutivo. Pertanto, ciò che rileva ai fini della sua applicabilità è l'avvenuto accertamento del rilievo convenzionale della violazione, accertamento che è rimesso alla Corte di Strasburgo. Ciò vale ad escludere la retroattività della disposizione censurata, la quale risulta applicabile alle sole ipotesi di responsabilità accertate con sentenza di condanna resa successivamente all'entrata in vigore della legge n. 11 del 2005. Infine, la Corte ritiene insussistente anche la denunciata lesione del diritto di difesa, da un lato, per l'impossibilità, per il Comune, di partecipare al giudizio dinanzi alla Corte europea, e, dall'altro, per l'inerzia difensiva dello Stato italiano nell'ambito di tale giudizio. Infatti, quest'ultimo aspetto si limita ad evidenziare un inconveniente di mero fatto; mentre il primo aspetto denota l'inconferenza del parametro costituzionale evocato, considerato che la disposizione censurata è volta a regolare il procedimento attraverso il quale viene esercitato il diritto statale di rivalsa nell'ordinamento interno, non già il diverso procedimento dinanzi alla Corte europea, nell'ambito del quale si sarebbe determinata la compressione del diritto di difesa dell'ente locale.

7.4. La finanza pubblica

7.4.1. Lo Stato quale custode della finanza pubblica allargata nel necessario perseguimento dell'equilibrio di bilancio – Monito al Governo

«È stato più volte affermato da questa Corte che lo Stato è direttamente responsabile del «rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale. [Ne deriva], tra l'altro, che, ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, [lo Stato deve vigilare affinché] il disavanzo di ciascun ente territoriale non [...] super[i] determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002 (*ex multis* sentenza, di questa Corte, n. 36 del 2004)» (sentenza n. 138 del 2013). È vero tuttavia che nel suo compito di custode della finanza pubblica allargata lo Stato deve tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possa riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica. In proposito, questa Corte ha già precisato che il coordinamento degli enti territoriali deve essere improntato a «canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra [di finanza pubblica]» (sentenza n. 19 del 2015). Sebbene il ricorso in via di azione sia connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente – a differenza dei giudizi incidentali – la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti, l'esercizio dell'impulso giurisdizionale al controllo di legittimità delle leggi finanziarie regionali non può non essere improntato alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza dei comportamenti di fronte ad analoghe patologiche circostanze caratterizzanti i bilanci degli enti stessi. In tale caso, infatti, la tutela degli equilibri finanziari dei singoli enti pubblici di cui all'art. 97, primo comma, Cost. si riverbera direttamente sulla più generale tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata, in relazione ai quali la situazione delle singole amministrazioni assume la veste di fattore determinante degli equilibri stessi». [...] «In tale contesto deve effettivamente prendersi atto che la vigilanza dello Stato nei confronti delle pratiche contabili adottate dalla Regione Molise e da altre Regioni caratterizzate da situazioni critiche non è stata continua nel tempo, dal momento che per più esercizi consecutivi – anche dopo l'adozione di piani di rientro sanitario – è stato consentito alle stesse di approvare bilanci di previsione e rendiconti fondati sull'applicazione di crediti non accertati nelle forme di legge e di avanzi di amministrazione». [...] «Probabilmente una più tempestiva vigilanza nei confronti delle consolidate prassi patologiche di alcuni

enti territoriali avrebbe evitato le situazioni di obiettiva emergenza che il legislatore nazionale è stato costretto a fronteggiare con mezzi eccezionali”. Così la sentenza n. **107**, che ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale promossa dal Governo sull’art. 6 della legge della Regione Molise n. 25 del 2014, concernente l’assestamento del bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2014.

7.4.2. L’allocazione delle somme corrispondenti a presunti avanzi di amministrazione e l’equilibrio di bilancio (con dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’intero bilancio della Regione Molise e richiamo al legislatore per l’adozione delle necessarie correzioni)

La sentenza n. **279** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 9 della legge della Regione Molise n. 6 del 2016, di approvazione del bilancio regionale di previsione annuale 2016 e pluriennale 2016-2018, nonché, in via consequenziale, stante l’inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale, della intera legge regionale, “nei sensi di cui in motivazione”. Il Governo aveva censurato l’art. 9 predetto, recante “Avanzo di amministrazione”, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto nell’allocazione delle somme corrispondenti a presunti avanzi di amministrazione il legislatore regionale si sarebbe discostato dai modelli previsti dalla legislazione statale in tema di armonizzazione dei conti pubblici, e per violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost., in quanto l’utilizzo dell’avanzo di amministrazione presunto per la copertura di spese al di fuori delle ipotesi strettamente consentite dal legislatore statale avrebbe determinato un indebito ampliamento della capacità di spesa della Regione, con conseguente pregiudizio all’equilibrio di bilancio. La Corte accoglie le censure riconoscendole “tra loro profondamente compenstrate, perché gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell’esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall’art. 81 Cost.”. Afferma che la disposizione censurata è rivelatrice di una manovra elusiva consistente essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell’esercizio finanziario 2016, nel biennio successivo e nel lungo periodo di rientro dai disavanzi pregressi, lesiva degli equilibri di bilancio – in ragione delle interrelazioni con le altre componenti del bilancio - ben più delle singole illegittimità dedotte in relazione ai principi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011, e constata che la lesione di detti equilibri è talmente estesa da investire la stessa struttura del bilancio, invalidandone sostanzialmente l’intera costruzione. Nel dettaglio, la Corte esamina le voci considerate dall’impugnato art. 9, e accerta l’impossibilità di individuare «i presupposti normativi dell’utilizzazione in deroga al principio generale del previo accertamento del risultato di amministrazione complessivo» (nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati individualmente identificati e regolarmente stanziati nell’esercizio precedente), secondo l’orientamento già espresso prima dell’entrata in vigore dei nuovi principi contabili (sentenza n. 70 del 2012). Di poi, la Corte esamina l’iscrizione in parte entrata del «Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31 dicembre 2015», di cui alla lettera c) dell’impugnato art. 9. Il «Fondo crediti di dubbia esigibilità» - che assolve alla funzione di precludere l’impiego di risorse di incerta acquisizione - è disciplinato dal ventiseiesimo comma del punto 9.2 dell’allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prevede che l’utilizzo della quota accantonata per i crediti di dubbia esigibilità possa avvenire solo a seguito della cancellazione dei crediti dal conto del bilancio, riducendosi così, di pari importo, il valore del risultato di amministrazione. Tali regole rispondono al generale principio di cautela, il quale in materia finanziaria e contabile serve a prevenire lesioni all’equilibrio del bilancio. E anche per tale aspetto la disposizione impugnata si pone in contrasto con i parametri invocati. Ulteriormente, la Corte rileva che è fondata anche la censura rivolta, in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost., alla mancata contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità previste dagli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 ed effettivamente percepite negli esercizi 2013 e 2014, nonché quella afferente alla mancata copertura nel triennio della quota interessi e della quota capitale da restituire con riguardo alle suddette anticipazioni. Ciò non è conforme alle prescrizioni e alle modalità specificamente sancite dall’art. 1, commi 692 e seguenti, della legge n. 208 del 2015. Ricorda la Corte in proposito che «[u]n’interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali porta dunque a concludere che le anticipazioni di liquidità

altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie. La loro *ratio*, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporaneamente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione» (sentenza n. 181 del 2015). Infine, la Corte ravvisa un'ulteriore lesione degli equilibri di bilancio nell'assenza di un prospetto sintetico in grado di dare la misura della dimensione economico-finanziaria dalla quale prende l'avvio il bilancio di previsione 2016 nonché delle complessive coperture riferite all'esercizio annuale, a quello triennale e alle straordinarie situazioni debitorie fronteggiate attraverso il ricorso alle eccezionali misure normative previste dalle leggi statali. L'assenza di un quadro sintetico e chiaro degli elementi necessari per valutare la manovra di bilancio regionale finisce per snaturare completamente quest'ultimo nella sua essenza, che consiste, proprio, nel riassumere in modo chiaro ed attendibile la situazione economico-finanziaria dell'ente che lo adotta. Esaminati in tal modo tutti i profili di contrasto con i parametri evocati, la Corte così conclude: «la struttura della legge di bilancio della Regione Molise finisce, dunque, per collidere con l'art. 81, terzo comma, Cost. anche sotto il profilo dei principi di unità, universalità ed integrità del bilancio, i quali per effetto dell'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), costituiscono «profilo attuativo» (rectius: specificativo) dell'art. 81 Cost.» (sentenza n. 192 del 2012). Infatti, la norma impugnata ed il suo inscindibile collegamento eziologico con la struttura annuale e pluriennale del bilancio della Regione Molise urta col principio dell'unità – in quanto ne erode il naturale bilanciamento tra risorse impiegate e spese programmate – e con quelli di universalità e integrità, i quali esigono che tutte le finalità e gli obiettivi di gestione devono essere rapportati ai relativi valori finanziari, economici e patrimoniali in una veritiera e corretta rappresentazione della programmazione dell'ente». In conseguenza della dichiarata illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 9, la Corte, stante l'inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale, estende la dichiarazione di illegittimità all'intera legge regionale di bilancio, «nelle parti in cui: a) è autorizzata la spendita dell'avanzo di amministrazione presunto di cui all'art. 9; b) non sono state sterilizzate le anticipazioni di tesoreria di cui agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013; c) non è stata prevista la copertura delle rate in quota capitale ed interessi delle anticipazioni stesse» (in senso conforme, sul riflesso invalidante di singole poste nei confronti dell'intero bilancio, sentenze n. 266 e 250 del 2013). E contestualmente dispone: «In base al principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, il quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250 del 2013), la Regione Molise dovrà assumere appropriati provvedimenti di carattere finanziario, in ordine alla cui concreta configurazione la perdurante discrezionalità del legislatore regionale sarà limitata dalla priorità dell'impiego delle risorse disponibili per i doverosi provvedimenti di riequilibrio precedentemente individuati (in senso conforme sentenze nn. 266 e 250 del 2013)».

7.4.3. Le esigenze di politica economica

«...esigenze di politica economica giustificano interventi che, come quello in esame, comprimono solo temporaneamente gli effetti retributivi della progressione in carriera». Così la sentenza n. 96.

7.4.4. Le eccezionali esigenze di contenimento della spesa e la certezza del diritto

La sentenza n. 108 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 44 e 45, della legge n. 228 del 2012 (concernente l'azzeramento del compenso per le mansioni superiori per i lavoratori della scuola con anzianità di servizio superiore a 21 anni), ritenendo la certezza del diritto, correlata alle esigenze di stabilità, di sicurezza e definitività dei rapporti giuridici nascenti dal contratto, non comprimibile da un dato normativo successivo ispirato alle eccezionali esigenze di contenimento della spesa. Specificamente, la Corte afferma: «risulta non proporzionato il sacrificio imposto al titolare di una situazione soggettiva perfetta derivante da un contratto regolarmente stipulato rispetto all'esigenza di contenimento della spesa. Occorre ricordare che la norma non appare corredata da alcuna relazione tecnica circa i risparmi da conseguire e tale stima sarebbe obiettivamente difficile, considerato che la platea dei

potenziali assuntori dell'incarico di mansioni superiori varia da soggetti che godrebbero della stessa retribuzione prevista dal vecchio assetto normativo ad altri che la perderebbero completamente. Pertanto, il bilanciamento tra la posizione privata incisa dalla retroattività della norma e l'interesse pubblico sotteso al contenimento della spesa rende la disposizione stessa contrastante con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della lesione del principio dell'affidamento”.

7.4.5. Le esigenze della finanza pubblica e il diritto alla salute quale diritto costituzionale condizionato

La sentenza n. 203 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale prospettata sull'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012 - con riferimento agli artt. 3, 32, 41, 97 e 117, primo comma, Cost. e all'art. 1 del protocollo addizionale alla convenzione europea per i diritti dell'uomo - che prevede, in funzione del contenimento dei costi della spesa sanitaria, la riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi d'acquisto in misura percentuale fissa, tale da ridurre la spesa complessiva annua, dei contratti e accordi vigenti nell'esercizio 2012 per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera. In tale ambito la Corte ripropone insegnamenti consolidati, secondo i quali le risorse disponibili per la copertura della spesa sanitaria costituiscono un limite invalicabile non solo per l'amministrazione ma anche per gli operatori privati, il cui superamento giustifica l'adozione delle necessarie misure di riequilibrio finanziario. Sono citati: a) «la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone», con la precisazione che «le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana» (sentenza n. 309 del 1999; nello stesso senso, sentenze n. 267 del 1998, n. 416 del 1995, n. 304 e n. 218 del 1994, n. 247 del 1992 e n. 455 del 1990). In questi termini, «nell'ambito della tutela costituzionale accordata al “diritto alla salute” dall'art. 32 della Costituzione, il diritto a trattamenti sanitari “è garantito a ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento” (v. sent. n. 455 del 1990; v. anche sentt. nn. 218 del 1994, 247 del 1992, 40 del 1991, 1011 del 1988, 212 del 1983, 175 del 1982)» (sentenza n. 304 del 1994; nello stesso senso, sentenza n. 200 del 2005); b) le sentenze n. 203 del 2008 e n. 111 del 2005 affermano la necessità che la spesa sanitaria sia resa compatibile con «la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario»; c) la sentenza n. 356 del 1992, secondo cui «non è pensabile di poter spendere senza limite, avendo riguardo soltanto ai bisogni quale ne sia la gravità e l'urgenza; è viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie, da determinarsi previa valutazione delle priorità e delle compatibilità e tenuto ovviamente conto delle fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute, certamente non compromesse con le misure ora in esame»; d) le sentenze n. 94 del 2009, n. 267 del 1998 e n. 416 del 1996 hanno chiarito che, anche nel regime dell'accreditamento (art. 8, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992) il principio di concorrenzialità tra strutture pubbliche e strutture private e di libera scelta dell'assistito «non è assoluto e va temperato con gli altri interessi costituzionalmente protetti, in considerazione dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore ordinario incontra in relazione alle risorse finanziarie disponibili»; e) la Corte EDU - che riconosce che le autorità nazionali sono generalmente nella migliore posizione per decidere cosa sia di pubblico interesse nell'attuazione degli interventi di razionalizzazione della spesa pubblica - ha più volte espressamente affermato che il pubblico interesse può consistere anche nella necessità di ridurre la spesa pubblica in ragione della particolarità della situazione economica (sentenza 19 giugno 2012, Khoniakina contro Georgia, paragrafo 76; sentenza 20 marzo 2012, Panfile contro Romania, paragrafi 11 e 21; sentenza 6 dicembre 2011, Šulcs contro Latvia, paragrafi 25 e 29; sentenza 7 giugno 2001, Leinonen contro Finlandia) (sentenza n. 2003 del 2016).

7.4.6. La sostenibilità finanziaria di misure per il disabile aspirante alla frequenza e al sostegno nella scuola

La sentenza n. 275 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Abruzzo n. 78 del 1978 (aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo n. 15 del 2004), il quale nel prevedere, per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti portatori di *handicap* o di situazioni di svantaggio, che la Giunta regionale garantisce un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province, ha stabilito che ciò avviene solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa». In tale contesto la Corte ha affermato: «Non può nemmeno essere condiviso l'argomento secondo cui, ove la disposizione impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la norma violerebbe l'art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria. A parte il fatto che, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». E ancora: «nella materia finanziaria non esiste «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi». Al contrario, ritenere che il sindacato sulla materia sia riconosciuto in Costituzione «non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali», cosicché «non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale» (sentenze nn. 10 del 2016 e 260 del 1990). Sul punto è opportuno anche ricordare «come sul tema della condizione giuridica del portatore di *handicaps* confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale; e che, conseguentemente, il canone ermeneutico da impiegare in siffatta materia è essenzialmente dato dall'interrelazione e integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela» (sentenza n. 215 del 1987).»

8. La Corte dei conti

8.1. Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari

Con la sentenza n. 104 la Corte ha respinto il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Veneto avverso la deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 11 aprile 2014, n. 269, per l'asserita invasione della sfera costituzionale riservata alla Regione. Specificamente la Regione lamentava l'esercizio di un sindacato di merito da parte della sezione regionale di controllo interferente con l'autonomia politica dei gruppi, e dunque lesivo delle attribuzioni regionali. La Corte ha così disatteso le doglianze: «L'art. 1, comma 11, del d.l. n. 174 del 2012 «attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai [...] criteri contenuti nelle linee guida» (sentenza n. 130 del 2014). Tra questi criteri, all'art. 1, dell'Allegato A al citato d.P.C.m. 21 dicembre 2012, vi sono quelli di «veridicità e correttezza delle spese», laddove «la veridicità attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute» (comma 2), e la «correttezza attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge» (comma 3, alinea), con l'ulteriore specificazione che «ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo» (comma 3, lettera a). Questa Corte, con la sentenza n. 263 del 2014, ha affermato, con riferimento al controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, che esso, «se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile,

costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge». Ebbene, dalla deliberazione impugnata emerge che la sezione regionale di controllo della Corte dei conti si è attenuta a tali principi, effettuando un controllo volto ad accertare la conformità delle spese rendicontate ai criteri di veridicità e correttezza contenuti nelle linee guida. Anche le censurate richieste di chiarimenti e di integrazione documentale e il lamentato controllo analitico della documentazione prodotta dai gruppi a supporto dei rendiconti appaiono nient'altro che lo strumento indicato dal legislatore, oltre che logicamente necessario, per valutare l'inerenza delle spese ai fini istituzionali, come si evince, del resto, dall'art. 1, commi 9 e 11, del d.l. n. 174 del 2012 e dall'art. 3 dell'Allegato A al d.P.C.m. 21 dicembre 2012. Nessun controllo di merito, infine, risulta essere stato effettuato e, del resto, neanche la ricorrente attribuisce in concreto alla deliberazione impugnata valutazioni dirette a sindacare l'opportunità, l'utilità o la proficuità delle spese (sentenza n. 392 del 1999)".

La sentenza n. **260** ha respinto il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Veneto a seguito della deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 22 aprile 2015, n. 227, con cui è stata dichiarata la parziale irregolarità dei rendiconti presentati da alcuni gruppi consiliari regionali per l'esercizio finanziario 2014. Secondo la Regione ricorrente, il controllo operato dalla Corte dei conti, invece di essere meramente documentale ed esterno, sarebbe stato esercitato valutando l'inerenza delle spese all'attività istituzionale dei gruppi e sindacando il merito delle loro scelte discrezionali, in violazione della sua autonomia istituzionale, legislativa, amministrativa, contabile e statutaria, dell'autonomia del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari, nonché del principio di leale collaborazione. La Corte, per contro, ha negato che sia stato effettuato un controllo di merito, riconoscendo che la sezione regionale di controllo della Corte dei conti ha svolto un controllo finalizzato ad accertare la conformità delle spese rendicontate ai criteri di veridicità e correttezza contenuti nelle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari, come individuati dal d.P.C.m. del 21 dicembre 2012 (sentenza n. 104 del 2016). Specificamente, la Corte ha ricordato che "...l'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 174 del 2012 «attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai [...] criteri contenuti nelle linee guida» (sentenze n. 104 del 2016, n. 130 del 2014). Tra i criteri richiamati, l'art. 1 dell'Allegato A al d.P.C.m. 21 dicembre 2012, menziona la «veridicità e correttezza delle spese», specificando che «la veridicità attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute» (comma 2), mentre «la correttezza attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge» (comma 3), con l'ulteriore puntualizzazione che «ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo» (comma 3, lettera a)"; ed ha ribadito che "«se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge» (sentenze n. 104 del 2016, n. 263 del 2014)".

9. L'ordinamento giurisdizionale

9.1. La giurisdizione e l'incidente di costituzionalità

9.1.1. L'interpretazione costituzionalmente orientata delle leggi

“L'obbligo di addivenire ad un'interpretazione conforme alla Costituzione cede il passo all'incidente di legittimità costituzionale ogni qual volta essa sia incompatibile con il disposto letterale della disposizione e si riveli del tutto eccentrica e bizzarra, anche alla luce del contesto normativo ove la disposizione si colloca (sentenze n. 1 del 2013 e n. 219 del 2008). L'interpretazione secondo Costituzione è doverosa ed ha un'indubbia priorità su ogni altra (sentenza n. 49 del 2015), ma appartiene pur sempre alla famiglia delle tecniche esegetiche, poste a disposizione del giudice nell'esercizio della funzione giurisdizionale, che hanno carattere dichiarativo. Ove, perciò, sulla base di tali tecniche, non sia possibile trarre dalla

disposizione alcuna norma conforme alla Costituzione, il giudice è tenuto ad investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale”. Così la sentenza n. **36**.

“Tuttavia, tale possibilità viene consapevolmente esclusa dal rimettente, il quale – dopo avere illustrato le ragioni a sostegno della denunciata illegittimità – ravvisa nel tenore letterale della disposizione un impedimento ad un’interpretazione compatibile con i principi costituzionali evocati. La giurisprudenza costituzionale ha affermato, a questo riguardo, che la compiuta valutazione da parte del giudice *a quo* degli argomenti svolti dalle parti, ancorché inidonea ad escludere possibili soluzioni difformi, sia indicativa del tentativo, in concreto effettuato dal rimettente, di utilizzare gli strumenti interpretativi a sua disposizione per verificare la possibilità di una lettura alternativa della disposizione censurata, eventualmente conforme a Costituzione. In definitiva, «La possibilità di un’ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell’esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità» (sentenza n. 221 del 2015)”. Così la sentenza n. **219**.

9.1.2. Obbligo di interpretazione conforme e ammissibilità della questione

“Il giudice rimettente [...] si cimenta con il tentativo di conferire alla disposizione censurata un significato compatibile con i principi costituzionali e, dopo una disamina della lettera e dello spirito della legge, reputa tale tentativo impraticabile. Se l’interpretazione prescelta dal giudice rimettente sia da considerare la sola persuasiva, è profilo che esula dall’ammissibilità e attiene, per contro, al merito, che è ora possibile scrutinare (sentenze n. 45 del 2016 e n. 262 del 2015)”. Così la sentenza n. **95**.

“Secondo la più recente giurisprudenza costituzionale, la non adeguata utilizzazione dei poteri interpretativi che la legge riconosce al giudice rimettente e la mancata esplorazione di diverse, pur praticabili, soluzioni ermeneutiche è motivo di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale (sentenze n. 95 e n. 45 del 2016; n. 262 e n. 221 del 2015)”. Così la sentenza n. **219**.

9.1.3. L’interpretazione sistemica

L’incertezza applicativa della disciplina (nella specie, previdenziale) non deve esimere il giudice rimettente dall’operare un’interpretazione della normativa che, invece di accentuare le sue imperfezioni, ne ricerchi il contenuto precettivo attraverso una prospettiva sistematica. Così la sentenza n. **45**.

9.1.4. Il diritto vivente

«“Pur essendo indubbio che nel vigente sistema non sussiste un obbligo [...] di conformarsi agli orientamenti della Corte di cassazione (salvo che nel giudizio di rinvio), è altrettanto vero che quando questi orientamenti sono stabilmente consolidati nella giurisprudenza – al punto da acquisire i connotati del “diritto vivente” – è ben possibile che la norma, come interpretata dalla Corte di legittimità e dai giudici di merito, venga sottoposta a scrutinio di costituzionalità, poiché la norma vive ormai nell’ordinamento in modo così radicato che è difficilmente ipotizzabile una modifica del sistema senza l’intervento del legislatore o di questa Corte. In altre parole, in presenza di un diritto vivente non condiviso dal giudice a quo perché ritenuto costituzionalmente illegittimo, questi ha la facoltà di optare tra l’adozione, sempre consentita, di una diversa interpretazione, oppure – adeguandosi al diritto vivente – la proposizione della questione davanti a questa Corte; mentre è in assenza di un contrario diritto vivente che il giudice rimettente ha il dovere di seguire l’interpretazione ritenuta più adeguata ai principi costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 226 del 1994, n. 296 del 1995 e n. 307 del 1996)” (sentenza n. 350 del 1997)» (sentenza n. 113 del 2015). Così la sentenza n. **191**.

“...il Giudice ha ampiamente motivato, rilevando l’esistenza di un diritto vivente contrario a una tale soluzione interpretativa, e lo ha individuato in numerose pronunce successive alla sentenza della Grande Camera, Zolotoukhine contro Russia, con la quale è stato definito l’orientamento della giurisprudenza della Corte EDU da ritenere consolidato. Ciò significa che nella prospettiva del rimettente neppure questo elemento di novità potrebbe valere a far dubitare della persistenza del diritto vivente, aprendo la via a un

tentativo di interpretazione adeguatrice. In questo contesto 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 parametri costituzionali» (sentenza n. 242 del 2014)”. Così la sentenza n. **200**, che ha respinto l'eccezione di inammissibilità basata sulla possibilità per il giudice *a quo* di dare una lettura convenzionalmente orientata alla disposizione censurata (art. 649 cod. proc. pen.).

“Secondo il rimettente la predetta decisione del Consiglio di Stato, unitamente al rilievo che ad essa si sono rapidamente adeguati altri tribunali amministrativi regionali, avrebbe fatto sorgere un diritto vivente in materia. In proposito, può invero revocarsi in dubbio che una sola pronuncia del giudice amministrativo di appello, seppur seguita da altre decisioni conformi di vari organi giurisdizionali di primo grado, abbia già determinato l'insorgenza di un diritto vivente sull'interpretazione dell'articolo unico oggetto di censura. Tuttavia, pur assumendo il difetto di un vero e proprio diritto vivente, si deve tenere conto della circostanza che un'eventuale pronuncia di dissenso da parte del TAR rimettente lo avrebbe esposto ad una assai probabile riforma della propria decisione. In situazioni come queste, se il giudice non si determinasse a sollevare la questione di legittimità costituzionale, l'alternativa sarebbe dunque solo adeguarsi ad una interpretazione che non si condivide o assumere una pronuncia in contrasto, probabilmente destinata ad essere riformata. In tale ipotesi, quindi, la via della proposizione della questione di legittimità costituzionale costituisce l'unica idonea ad impedire che continui a trovare applicazione una disposizione ritenuta costituzionalmente illegittima. Al riguardo, si osserva ulteriormente che, in considerazione della struttura della norma censurata, la soluzione prescelta dal giudice rimettente, cioè di ritenere l'interpretazione data dal Consiglio di Stato non altrimenti superabile, tanto più essendo essa in via di consolidamento, non pare implausibile e non lascia spazio in concreto alla sperimentazione di altre opzioni, dato che tutte comunque verrebbero a confliggere con quella fatta propria dal giudice amministrativo di appello. Ne consegue che, contrariamente a quanto sostenuto dal Presidente del Consiglio dei ministri, la questione proposta non si risolve nella mera ricerca di un avallo interpretativo da parte di questa Corte. Infatti, una volta che il giudice abbia consapevolmente scelto in modo non implausibile una determinata interpretazione della norma, che ritiene non superabile, «la possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità» (sentenza n. 221 del 2015)”. Così la sentenza n. **240**.

9.1.5. La sindacabilità costituzionale del principio di diritto affermato dalla Corte di cassazione

“...secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, se è vero che il giudice di rinvio è tenuto ad applicare la norma nel senso indicato dalla Corte di cassazione, è anche vero che nel farne applicazione il giudice non può non essere legittimato ad eccepire l'illegittimità costituzionale, dato che la norma alla quale si riferisce il principio di diritto affermato dalla Corte di cassazione deve essere ulteriormente applicata nel giudizio di rinvio (sentenze n. 293 del 2013 e n. 204 del 2012)”. Così l'ordinanza n. **118**.

9.1.6. La non sindacabilità costituzionale degli inconvenienti di fatto derivanti dalla disposizione censurata

“...questa Corte ha già avuto in più occasioni modo di affermare l'irrelevanza nel giudizio di costituzionalità di eventuali inconvenienti di fatto, che possono indirettamente derivare dalla disposizione censurata (ordinanza n. 112 del 2013; sentenze n. 247 del 2011; n. 329 e 298 del 2009; n. 86 del 2008 e ordinanza n. 123 del 2007) e che assumono il carattere di rilievi di opportunità (ordinanza n. 376 del 2007), per tale ragione attinenti a «materia propria dell'osservazione dei giudici di merito» (ordinanza n. 375 del 2006)”. Così l'ordinanza n. **122**.

9.2. La giurisdizione e gli altri poteri

9.2.1. La non sindacabilità giurisdizionale degli atti politici liberi nel fine (il diniego all'apertura di trattative con l'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti, non qualificata quale "confessione religiosa")

Il diniego governativo all'apertura di trattative volte alla stipulazione di una delle intese che l'art. 8, terzo comma, Cost. prevede quale base per la regolazione legislativa dei rapporti tra Stato e confessioni acattoliche non può costituire oggetto di sindacato giurisdizionale, stante l'ampia discrezionalità politica riconosciuta in proposito al Governo. In tal senso si è espressa la sentenza n. 52 che, nell'accogliere un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, ha annullato la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, n. 16305 del 2013 con la quale era stata affermata la sindacabilità giurisdizionale della delibera del Consiglio dei ministri di diniego all'apertura di trattative con l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti per la stipulazione dell'intesa. Al riconoscimento di una "pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative" (implicata dall'asserita sindacabilità giurisdizionale del diniego) si sono opposte le seguenti fondamentali ragioni, anche di ordine istituzionale e costituzionale: il metodo della bilateralità, che permea il modello costituzionale delle relazioni tra Stato e confessioni religiose, "pretende una concorde volontà delle parti, non solo nel condurre e nel concludere una trattativa, ma anche, prima ancora, nell'iniziarla", con conseguente esclusione di un diritto azionabile a trattare; la pacifica non configurabilità di una pretesa soggettiva alla conclusione positiva delle trattative preclude la giustiziabilità del diniego all'avvio delle stesse; infine, "l'individuazione dei soggetti che possono essere ammessi alle trattative" e "il successivo effettivo avvio di queste" costituiscono importanti determinazioni del Governo, nelle quali sono "impegnate la sua discrezionalità politica, e la responsabilità che normalmente ne deriva in una forma di governo parlamentare". Tuttavia, "come la valutazione riservata al Governo è strettamente riferita (...) alla decisione se avviare le trattative", così l'eventuale atto di diniego, nella parte in cui nega la qualifica di confessione religiosa all'associazione richiedente, non può avere efficacia esterna al procedimento *ex art. 8, terzo comma, Cost.*, non può cioè produrre ulteriori conseguenze negative, diverse dal mancato avvio del negoziato, sulla sfera giuridica dell'associazione. Le confessioni religiose, infatti, a prescindere dalla conclusione di intese, sono destinatarie di una serie complessa di regole. Un eventuale atto lesivo, adottato in altri settori dell'ordinamento, potrà, dunque, essere oggetto di controllo giudiziario, allo scopo di sindacare la mancata qualificazione di confessione religiosa che pretendesse di fondarsi sull'atto governativo, poiché, nel delicato ambito del pluralismo religioso disegnato dalla Costituzione, "non sono configurabili zone franche dal sindacato del giudice, che è posto a presidio dell'uguaglianza di tutte le confessioni garantita dagli artt. 3, 8, 19 e 20 Cost.". Il Collegio ha concluso che "un conto è l'individuazione, in astratto, dei caratteri che fanno di un gruppo sociale con finalità religiose una confessione, rendendola, come tale, destinataria di tutte le norme predisposte dal diritto comune per questo genere di associazioni. Un altro conto è la valutazione del Governo circa l'avvio delle trattative *ex art. 8, terzo comma, Cost.*, nel cui ambito ricade anche l'individuazione, in concreto, dell'interlocutore. Quest'ultima è scelta nella quale hanno peso decisivo delicati apprezzamenti di opportunità, che gli artt. 8, terzo comma, e 95 Cost. attribuiscono alla responsabilità del Governo. In quest'ambito circoscritto, e solo in esso, appartiene dunque al Consiglio dei ministri discrezionalità politica, sotto il sempre possibile controllo del Parlamento, cui non può sovrapporsi il sindacato del giudice".

9.2.2. L'interferenza del legislatore nella funzione giurisdizionale

La sentenza n. 214 ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 13, del d.l. n. 95 del 2012, concernente l'abrogazione dell'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, che aveva previsto l'istituzione, attraverso la contrattazione collettiva del comparto Ministeri, di un'apposita area separata della vicedirigenza nella quale ricomprendere il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3, con cinque anni di anzianità in tali posizioni o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento. L'abrogazione era intervenuta a distanza di molti anni, quando la pretesa vantata dai funzionari pubblici interessati dalla norma era stata già riconosciuta da una sentenza passata in giudicato (sentenza del TAR Lazio n. 4266 del 2007) ed era in corso di esecuzione da parte del nominato

commissario *ad acta*. Il Consiglio di Stato – adito dai funzionari pubblici nella complessa vicenda giudiziaria – rimetteva la questione di legittimità costituzionale lamentando, fra le altre censure, il fatto che la disposizione censurata, «vanificando gli effetti di una pronuncia giurisdizionale divenuta intangibile, ha invaso l'area riservata alla funzione giurisdizionale, vulnerando il principio della divisione dei poteri giurisdizionali e normativi», con conseguente lesione degli artt. 102, primo comma, e 103, primo comma, Cost. La Corte lo esclude ed afferma: “emerge chiaramente che l'impugnato art. 5, comma 13, del d.l. n. 95 del 2012, dettando la regola – che non incide direttamente sul giudicato della sentenza del TAR Lazio n. 4266 del 2007 – secondo cui la vicedirigenza non è (più) prevista nell'organizzazione del lavoro pubblico, ha operato sul solo piano delle fonti generali e astratte, costruendo il modello normativo cui la decisione del giudice deve riferirsi (sentenza n. 303 del 2011 e ordinanza n. 158 del 2014), senza quindi vulnerare le attribuzioni riservate alla funzione giurisdizionale”.

9.3. L'organizzazione giudiziaria

9.3.1. La funzione giurisdizionale e il principio di buon andamento dell'amministrazione

“Per costante orientamento di questa Corte, infatti, «il principio del buon andamento è riferibile all'amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari, e non anche in rapporto all'esercizio della funzione giurisdizionale (*ex plurimis*, sentenza n. 10 del 2013; ordinanze n. 66 del 2014, n. 243 del 2013 e n. 84 del 2011)»”. Così la sentenza n. 44.

9.3.2. La soppressione di tribunali ordinari

La sentenza n. 59 ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, con l'allegata tabella A, limitatamente alla disposta soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto, del d.lgs. n. 155 del 2012, prospettata in riferimento agli artt. 24 e 76, Cost. Le censure del rimettente, quanto alla violazione dell'art. 76 Cost., si fondavano sia su dati relativi alla consistenza e alle pendenze dell'ufficio giudiziario soppresso, sia sulle peculiarità territoriali ed infrastrutturali, che implicherebbero la inosservanza dei criteri direttivi contenuti nella legge delega n. 148 del 2011. La Corte ricorda che questioni analoghe erano state già esaminate e ritenute non fondate con la sentenza n. 237 del 2013. Già allora la Corte osservò che il d.lgs. n. 155 del 2012 fu approvato a seguito di una istruttoria approfondita sotto il profilo tecnico, trasfusa nella relazione, che illustrava le modalità di applicazione dei criteri, con riferimento alle singole realtà territoriali. Specificamente sulla soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto, la Corte evidenzia la non contraddittorietà del d.lgs. n. 155 del 2012, *in parte qua*, rispetto alla delega: esso era il terzo più piccolo d'Italia, e la scelta di sopprimerlo in luogo di quello di Spoleto, che vantava maggiore bacino d'utenza e si collocava al 14° posto della classifica dei tribunali minori, era finalizzata all'ampliamento del bacino d'utenza di quest'ultimo Tribunale, in modo da attenuare le divergenze territoriali rispetto al Tribunale ordinario di Perugia. Anche la censura di violazione dell'art. 24 Cost. viene respinta rinviando alle argomentazioni della sentenza n. 237 del 2013: “la soluzione adottata, lungi dal comportare diniego o difficoltà di accesso alla giustizia, appare come un giusto contemperamento di tutti i valori costituzionalmente protetti, compensando i limitati sacrifici degli utenti con il guadagno di efficienza del sistema”.

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. L'unità del territorio nazionale

La sentenza n. **101** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3-ter, ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia n. 26 del 2003, aggiunto dall'art. 6, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia n. 35 del 2014, per violazione dell'art. 120 Cost. La disposizione prevedeva che lo smaltimento di rifiuti urbani prodotti in altre Regioni dovesse essere preceduto dal trattamento in impianti di recupero energetico previo accordo tra le Regioni interessate. La Corte ha ritenuto che il «previo accordo tra le regioni interessate» introducesse un ostacolo alla libera circolazione di cose tra le Regioni.

2. L'organizzazione delle Regioni

2.1. Gli organi regionali

2.1.1. I limiti ai poteri del Consiglio regionale dopo la scadenza della legislatura, in regime di prorogatio

I poteri degli organi regionali in tempo di *prorogatio* sono limitati al solo esercizio delle attribuzioni necessarie ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, in modo “da coniugare il principio di rappresentatività politica del Consiglio regionale con quello della continuità funzionale dell'organo, continuità che esclude che il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso”. È quanto affermato dalla sentenza n. **157**, la quale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della regione Calabria n. 15 del 2014, che ha modificato la legge regionale n. 2 del 2013 in tema di criteri di scelta dei componenti del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria, con conseguente decadenza di quelli finora in carica. La norma era stata approvata durante il regime di *prorogatio* degli organi regionali, sorto a seguito di dimissioni del Presidente della Regione; da qui i dubbi del giudice rimettente, circa l'assenza di legittimazione dei suddetti organi a modificare una disciplina la quale incide sul principio di affidamento e sulla certezza dei rapporti giuridici. Al contrario, la pronuncia costituzionale – ribadendo quanto già affermato nella sentenza n. 68 del 2010 – ha chiarito che in assenza di un'apposita disciplina, la semplice affermazione, contenuta nello Statuto regionale, che, fino a quando non siano completate le operazioni di proclamazione degli eletti, sono prorogati i poteri del precedente Consiglio, “non può che essere interpretata come facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali”. Nel caso in esame, la norma impugnata dal giudice rimettente, pur adottata in regime di *prorogatio*, è in realtà da considerarsi costituzionalmente dovuta e di urgente applicazione, non solo perché in linea con i principi fondamentali dettati dalla legge statale in una materia sottoposta a competenza concorrente, ma tenendo anche in debito conto delle conseguenze che sarebbero potute derivare, nel caso essa non fosse stata adottata, dalla pronuncia di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 2 suindicata, il cui annullamento – già richiesto da altro giudice *a quo* – avendo efficacia *ex tunc*, avrebbe inficiato “l'attuale composizione dell'organo collegiale dei revisori dei conti *ab origine*, con evidenti ripercussioni anche per ciò che concerne l'efficacia degli atti posti in essere *medio tempore*”.

L'istituto della *prorogatio* “riguarda, in termini generali, fattispecie nelle quali coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori” (sentenza n. 208 del 1992); esso “non incide (...) sulla durata del mandato elettivo, ma

riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto" (sentenze nn. 181 del 2014 e 196 del 2003). Con riguardo all'estensione dei poteri degli organi legislativi in *prorogatio*, la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 196 del 2003) ha desunto dagli artt. 122, primo comma, e 123, primo comma, Cost. "l'esistenza di una vera e propria riserva di statuto nella disciplina" dell'istituto. Peraltro, l'eventuale silenzio dello statuto regionale è irrilevante "in ragione del principio generale che consente la titolarità, in questa fase, in capo ai consigli regionali, di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza (sentenza n. 468 del 1991), limitati al solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili (sentenza n. 68 del 2010), (...) dovendo ritenersi immanente all'istituto della *prorogatio* l'esistenza di tali limiti". Il Consiglio regionale in *prorogatio* è "tenuto a limitare i contenuti dei provvedimenti legislativi esclusivamente a quelle disposizioni che appaiano indifferibili e urgenti al fine di fronteggiare situazioni di pericolo imminente, ovvero che appaiano necessitate sulla base di obblighi fissati dal legislatore statale o comunitario" (sentenze nn. 157 del 2016, 158, 81, 64, 55 e 44 del 2015). In applicazione di questi insegnamenti, la sentenza n. **243** ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 123 Cost. in relazione all'art. 18 dello statuto calabrese, l'art. 1 della legge regionale n. 19 del 2014, per la parte in cui, sopprimendo il comma 2, secondo periodo, dell'art. 1 della legge regionale n. 1 del 2005 sull'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale, eliminava il rinvio all'intero art. 5, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1999, anziché al solo ultimo periodo del predetto comma, così cancellando non solo la disposizione che avrebbe potuto attribuire al candidato presidente miglior perdente un seggio consiliare aggiuntivo, ma l'intera disciplina dell'attribuzione di un seggio a tale candidato. La legge denunciata, approvata nel periodo compreso fra la scadenza anticipata del mandato del precedente Consiglio regionale e la proclamazione dei nuovi eletti, ha inteso rispondere alle censure formulate dal Governo avverso le modifiche alla legge elettorale apportate dalla legge n. 8 del 2014, concernenti l'innalzamento del premio di maggioranza e l'attribuzione di seggi aggiuntivi alle liste vittoriose. L'obiettivo di adeguarsi ai rilievi governativi e di scongiurare il pericolo di invalidazione dell'imminente consultazione elettorale – il cui raggiungimento, attestato dall'estinzione del relativo giudizio in via principale (ordinanza n. 285 del 2014), appare idoneo a giustificare il carattere necessario ed indifferibile dell'intervento – è stato, tuttavia, realizzato attraverso modifiche della legge elettorale riferite non solo alle disposizioni direttamente impugnate ma anche ad altre, come quella concernente la prevista riserva di un seggio al candidato miglior perdente. Di converso, per recepire i rilievi statali, incentrati sul superamento del numero massimo di consiglieri, stabilito dall'art. 14 del d.l. n. 138 del 2011, sarebbe stato sufficiente intervenire solo su quella parte del richiamato art. 5, comma 1, che consente, per l'assegnazione del seggio al secondo classificato, il ricorso al seggio aggiuntivo. Infatti, per la Corte, la necessità dell'intervento legislativo durante la *prorogatio* può essere ravvisata "solo con riferimento alle modifiche della legge elettorale direttamente volte a conformarsi al ricorso governativo, ma non rispetto ad interventi estranei a tale finalità".

2.1.2. La sospensione cautelare dalla carica degli amministratori regionali e locali condannati in via non definitiva

La sentenza n. **276** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, e 11, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevata per l'asserita violazione degli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, Cost. I giudici *a quibus* dubitavano della legittimità costituzionale delle norme che prevedono la sospensione dalla carica degli amministratori regionali e locali condannati in via non definitiva per uno dei reati in esse previsti, poiché la loro applicazione non è limitata alle sentenze di condanna relative a reati consumati dopo la loro entrata in vigore. La Corte ricorda che la questione è già stata dichiarata infondata con la sentenza n. 236 del 2015, e dunque la respinge per gli stessi motivi, e segnatamente per l'infondatezza della tesi, sostenuta dal rimettente, della "costituzionalizzazione" del principio di irretroattività in tutti i casi in cui la Costituzione riserva alla legge la disciplina di diritti inviolabili. Come più volte affermato nella giurisprudenza costituzionale, infatti, «al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., [...] le leggi possono retroagire, rispettando "una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio

generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario" (*ex plurimis*, sentenza n. 156 del 2007)» (sentenza n. 236 del 2015). *La medesima questione è stata scrutinata anche in relazione all'art. 117, primo comma, Cost, in riferimento all'art. 7 della CEDU (v. capitolo IV, sezione II), e in relazione all'art. 25, secondo comma, Cost. (v. capitolo II, sezione I, I principi costituzionali in materia penale).*

2.1.3. Il regime della sospensione e decadenza nelle elezioni regionali (per disparità di trattamento rispetto alle elezioni al Parlamento nazionale ed europeo)

La sentenza n. 276 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevata per l'asserita violazione degli artt. 3 e 51 Cost. Il giudice rimettente lamentava una disparità di trattamento in danno degli eletti ai consigli regionali e i presidenti delle giunte regionali, rispetto agli eletti al Parlamento nazionale ed europeo, in quanto mentre per questi ultimi, la sospensione e la decadenza di diritto si applicano nel caso di condanna per abuso d'ufficio pari o superiore a due anni di reclusione, per gli eletti ai consigli regionali e i presidenti delle giunte regionali tale soglia non è prevista. La Corte – nel ricordare che, con la sentenza n. 407 del 1992, è già pervenuta in un caso analogo a una decisione di non fondatezza sulla considerazione della diversità delle situazioni soggettive messe a confronto – così argomenta: "In quell'occasione, l'oggetto del giudizio era costituito, tra gli altri, dai commi 4-*bis* e 4-*ter* dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990, introdotti dall'art. 1 della legge n. 16 del 1992. La legge n. 16 del 1992 aveva modificato la disciplina della legge n. 55 del 1990 in materia di elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali introducendo nuove cause di incandidabilità in relazione, tra il resto, a condanne anche non definitive per delitti di particolare gravità (associazione di tipo mafioso o finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti, altri delitti concernenti dette sostanze, ovvero in materia di armi, alcuni delitti commessi da pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione). Le medesime situazioni comportavano che i soggetti considerati non potessero comunque ricoprire una serie di cariche elettive, anche di secondo grado, e di altri incarichi di competenza regionale o locale. I commi 4-*bis* e 4-*ter* stabilivano che, qualora dette condizioni fossero sopravvenute all'elezione o alla nomina, ciò avrebbe comportato «l'immediata sospensione dalle cariche», da adottare con procedure diverse a seconda dei casi. Queste disposizioni furono impugnate, tra l'altro, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto nel prevedere la sospensione nei soli confronti di consiglieri e assessori regionali e provinciali e non anche dei titolari di analoghe cariche statali, quali i membri del Parlamento e del Governo, avrebbero realizzato un irragionevole trattamento differenziato a favore di questi ultimi. Questa Corte ha ritenuto che «non appare configurabile, sotto il profilo della disparità di trattamento, un raffronto tra la posizione dei titolari di cariche elettive nelle regioni e negli enti locali e quella dei membri del Parlamento e del Governo, essendo evidente il diverso livello istituzionale e funzionale degli organi costituzionali ora citati», con la conseguenza che «certamente non può ritenersi irragionevole la scelta operata dal legislatore di dettare le norme impugnate con esclusivo riferimento ai titolari di cariche elettive non nazionali» (sentenza n. 407 del 1992). Non vi sono motivi per discostarsi da queste conclusioni per il caso in esame, nel quale la censura ha una portata più ristretta, limitandosi al rilievo che le condizioni di applicabilità della sospensione e della incandidabilità sono differenziate per le cariche negli organi degli enti territoriali, da un lato, e la posizione di membro del Parlamento nazionale ed europeo, dall'altro, in relazione alla misura della pena inflitta. Inoltre, lo statuto dei membri del Parlamento è assistito da garanzie costituzionalmente presidiate, che porrebbero limiti all'estensione con legge ordinaria dell'istituto della sospensione del mandato parlamentare. Sotto diverso profilo, si osserva che nemmeno il fatto che i consigli regionali esercitino anch'essi funzioni legislative – come sostiene una delle parti intervenute – fa venire meno la diversità del loro livello istituzionale e funzionale rispetto al Parlamento – sede esclusiva della rappresentanza politica nazionale, che «imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile» (sentenza n. 106 del 2002) – e della condizione, per molti e decisivi aspetti oggettivamente differente, dei componenti dei due organi legislativi. Quanto alla tesi secondo la quale sarebbe irragionevole assicurare un trattamento differenziato a favore dei membri del Parlamento, in quanto titolari delle cariche oggettivamente più importanti, essa non considera che la finalità di tutela del buon andamento e della legalità nella pubblica amministrazione perseguita dalla disciplina in esame può anzi giustificare un trattamento più severo per le cariche politico-amministrative locali. La commissione di reati

che offendono la pubblica amministrazione può infatti rischiare di minarne l'immagine e la credibilità e di inquinare l'azione (*ex plurimis*, sentenza n. 236 del 2015) in modo particolarmente incisivo al livello degli enti regionali e locali, per la prossimità dei cittadini al tessuto istituzionale locale e la diffusività del fenomeno in tale ambito. Va sottolineato in particolare che parte delle funzioni svolte dai consiglieri regionali ha natura amministrativa e che essa giustifica un trattamento di maggiore severità nella valutazione delle condanne per reati contro la pubblica amministrazione. A ciò si aggiunga che la stessa eterogeneità degli istituti messi a confronto (sospensione e incandidabilità) rende l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 235 del 2012, in tema di incandidabilità alla carica di parlamentare a seguito di condanna definitiva, inidoneo a fungere da *tertium comparationis*, restando così esclusa, anche per questa ragione, la violazione del principio di parità di trattamento (*ex plurimis*, sentenze n. 215 e n. 155 del 2014; n. 234 del 2008). Come si è visto, la sospensione ha natura cautelare, sicché rispetto a essa «non è comunque prospettabile [...] un'esigenza di proporzionalità rispetto al reato commesso, ma piuttosto rispetto alla possibile lesione dell'interesse pubblico causata dalla permanenza dell'eletto nell'organo elettivo: non si pone quindi un problema di "adeguatezza" della misura rispetto alla gravità del fatto, ma piuttosto rispetto all'esigenza cautelare (sentenza n. 206 del 1999)» (sentenza n. 25 del 2002, sull'analoga sospensione già prevista dall'art. 15 della legge n. 55 del 1990). Alla stessa esigenza cautelare non è preordinato l'istituto dell'incandidabilità alla carica di parlamentare per condanna definitiva. È pertanto ragionevole che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, abbia scelto di subordinarne l'applicazione per determinati reati, come quelli contro la pubblica amministrazione, all'entità della pena inflitta».

2.1.4. La nomina dei giornalisti preposti all'Ufficio stampa presso la Presidenza della Regione

La sentenza n. 85 ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, terzo comma, della legge della Regione siciliana n. 79 del 1976 - avente ad oggetto la nomina e l'assunzione dei giornalisti preposti all'Ufficio stampa e documentazione presso la Presidenza della Regione - censurato dal giudice rimettente sul presupposto che tale rapporto dovesse essere qualificato in termini di rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze della pubblica amministrazione, sicché l'esclusione della procedura concorsuale appariva lesiva dell'eguale diritto di tutti i cittadini di accedere a impieghi pubblici e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione. La Corte, nel rilevare il difetto di motivazione dell'ordinanza di rimessione in ordine alla qualificazione giuridica del rapporto dedotto in giudizio, espone considerazioni sul rapporto di collaborazione professionale autonoma e di tipo fiduciario del giornalista dell'ufficio stampa: «Non viene infatti considerata, neppure per confutarla, una diversa interpretazione della disposizione – già sperimentata dalla Corte dei conti in sede giurisdizionale – secondo la quale le stesse modalità di nomina ivi previste, che prescindono da una procedura selettiva, nonché la circostanza che l'ufficio stampa sia alle dirette dipendenze del Presidente della Regione, attesterebbero la volontà del legislatore regionale di configurare un rapporto di collaborazione professionale autonoma e di tipo fiduciario. Secondo questa interpretazione, la disciplina in esame qualifica il rapporto tra l'amministrazione regionale siciliana ed i giornalisti del suo ufficio stampa in termini di collaborazione autonoma, sulla base di determinanti elementi di fiduciarità, trattandosi di incarichi inerenti all'organizzazione ed al funzionamento di un ufficio posto alle dirette dipendenze della Presidenza della Regione. Nelle ricordate pronunce della Corte dei conti in sede giurisdizionale, è stato evidenziato, tra l'altro, che i giornalisti addetti all'ufficio stampa regionale non figurano iscritti in alcuno dei ruoli organici del personale dipendente dall'amministrazione regionale e che nei medesimi ruoli organici non è compresa alcuna "area" relativa a "dipendenti" in servizio presso la Regione assunti con la qualifica funzionale di "giornalista" o ad essa assimilata. D'altra parte, il riferimento – contenuto nel primo comma del medesimo art. 11 – al trattamento giuridico e normativo previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti è ricorrente per le prestazioni rese da giornalisti in favore di pubbliche amministrazioni. Esso, lungi dal costituire un indice della natura subordinata del rapporto, appare destinato a stabilire uno specifico parametro oggettivo al quale commisurare il compenso da corrispondere ai giornalisti addetti a tali uffici, tenuto conto della loro possibile composizione «eterogenea», in quanto comprensiva di rapporti di collaborazione autonoma. Tali caratteri degli uffici stampa delle amministrazioni pubbliche saranno esplicitamente riconosciuti dalla legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) la quale

detta, in materia, una disciplina sistematica. Viene espressamente previsto che tali uffici – che la legge della Regione siciliana 29 dicembre 1980, n. 145 (Norme sull'organizzazione amministrativa e sul riassetto dello stato giuridico ed economico del personale dell'Amministrazione regionale) aveva già configurato come uffici di diretta collaborazione – siano composti, sia da personale di ruolo, sia da personale esterno”.

2.2. L'amministrazione

2.2.1. Il principio di salvaguardia della continuità dei servizi di rilevanza sociale affidati all'ente territoriale

“L'indirizzo della subentrata legislazione statale, in relazione alla quale risulta congruente la disposizione impugnata, prende in sostanza le mosse dal presupposto che in una fase di complesse operazioni di riaccertamento dei residui finalizzate a far emergere la reale situazione finanziaria delle Regioni, i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio ma richiedano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale. Ciò anche al fine di assicurare lo svolgimento delle funzioni della Regione in ossequio al «principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale [affidati all'ente territoriale, che deve essere] salvaguardato» (sentenza n. 10 del 2016)”. Così la sentenza n. **107**.

2.2.2. Il subentro nei rapporti posti in essere dalla gestione commissariale delle emergenze di protezione civile e dei c.d. grandi eventi

È legittimo il meccanismo di successione a titolo universale tra il Commissario straordinario gestore dell'emergenza, o del cd. grande evento, e la Regione o l'ente territoriale nel cui territorio la gestione è stata effettuata. È quanto ha deciso la sentenza n. **8**, che ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art.1, comma 422, della legge n. 147 del 2013, sollevate con riferimento, agli artt. 3, 97 e 117 comma 3, Cost., per cui, in tema di gestione commissariale delle emergenze di protezione civile, alla scadenza dello stato di emergenza, le amministrazioni e gli enti ordinariamente competenti subentrano al commissario delegato in tutti i rapporti attivi e passivi, nonché nei procedimenti giurisdizionali pendenti. Le Regioni Lazio e Campania avevano lamentato che tale meccanismo fosse irragionevole, contrario al legittimo affidamento, alla certezza del diritto e all'irretroattività della legge; che interferisse nella funzione giurisdizionale; che ledesse il diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dell'amministrazione subentrante; che realizzasse una disparità di trattamento tra enti che sopportano l'accollo *ex lege* e enti che ne sono esentati, essendo il discrimine basato esclusivamente sul fatto che il commissario sia anche il rappresentante dell'ente, a nulla valendo tale circostanza dal momento che, in ogni caso, come commissario agisce da organo statale ed è soggetto ai vincoli della normativa statale. La decisione tuttavia ha dichiarato che nessuna delle censure prospettate è fondata. Infatti, cessata l'emergenza, «viene effettivamente meno la struttura commissariale che l'ha gestita e, per altro verso, nei rapporti da questa posti in essere, ragionevolmente è chiamato a subentrare l'ente territoriale ordinariamente competente, in virtù di un radicamento sia spaziale che funzionale (alle esigenze dell'ente stesso) dei rapporti in questione»; in definitiva, il «“venir meno” della struttura commissariale, per il cui tramite lo Stato ha in concreto esercitato la funzione emergenziale, integra dunque il presupposto di una necessitata successione nei rapporti da questa posti in essere, che risultino ancora in atto, la cui riconduzione al fenomeno della successione universale è scelta legislativa non incongrua rispetto alle premesse che la sorreggono». Quanto alle competenze regionali, momentaneamente contratte per la gestione dell'emergenza, esse «si riespandono naturalmente al cessare di una situazione transeunte ed eccezionale, derogatoria dell'assetto ordinamentale». Infine, la sentenza ha sottolineato anche che la norma impugnata non produce alcuna disparità di trattamento tra Regioni commissariate, perché è proprio l'insieme dei presupposti, giuridici e fattuali, su cui essa si basa a giustificare che la successione in tutti i rapporti sostanziali e processuali pendenti si realizzi solo laddove i commissari delegati siano rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti.

2.2.3. Razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche

La norma statale che prevede l'avvio di un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute da soggetti pubblici, tra cui le Regioni, in modo da conseguire la loro riduzione entro una data determinata, non lede né le competenze regionali né il principio di leale collaborazione, in quanto stabilisce “un piano di razionalizzazione, che non emargina, ma coinvolge le stesse Regioni”, da realizzare “anche – e, cioè, non solo – in base ai criteri direttivi statali”. È quanto ha stabilito la sentenza n. **144**, che ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Veneto in riferimento alle norme statali che disciplinano criteri e modalità del processo di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica. La ricorrente, che lamentava la lesione delle proprie attribuzioni in materia di organizzazione e funzionamento delle Regioni, ha erroneamente inteso la disciplina impugnata, che invece intende perseguire le prevalenti finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, “recando una disciplina di principio, che lascia ampio margine di manovra all'autonomia regionale”. Essa infatti incide, con riferimento al funzionamento delle società partecipate pubbliche, solo “a monte”, ossia “sul modulo organizzativo, e sul relativo statuto, in forza del quale svolgere l'attività produttiva”; mentre non lede, “a valle”, la scelta “della Regione su come organizzarsi per lo svolgimento dei servizi strumentali al perseguimento delle proprie finalità istituzionali”, la quale, pertanto, è lasciata con “un significativo margine di manovra, per le opzioni”, ad essa rimessa, “relativamente anche ad eventuali operazioni di fusione o di internazionalizzazione delle funzioni”. Va dunque respinta l'inesatta premessa interpretativa della ricorrente, non solo perché la normativa impugnata attiene “alla materia dell'ordinamento civile”, ma perché i criteri dettati per la razionalizzazione suddetta “sono pertinenti ed intersecano, per di più, anche ulteriori ambiti di competenza esclusiva dello Stato”, come le finalità di risparmio finanziario e quelle di tutela della concorrenza, evitando sia eventuali abusi del tipo societario, sia la eccessiva parcellizzazione del fenomeno, con effetti in entrambi i casi distorsivi.

2.2.4. La delegazione legislativa per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e il necessario coinvolgimento regionale attraverso l'intesa nella Conferenza Stato-Regioni

La Corte con la sentenza n. **251** ha scrutinato diverse disposizioni della legge n. 124 del 2015, con la quale il legislatore ha conferito al Governo deleghe in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Fra le disposizioni colpite da illegittimità costituzionale – oltre a quelle concernenti le discipline delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale – figurano l'art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, e l'art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t). In particolare, le disposizioni contenute nell'art. 11 dettano principi e criteri direttivi per l'istituzione di un sistema nazionale, articolato in ruoli unificati e coordinati, dei dirigenti dello Stato, dei dirigenti regionali e dei dirigenti degli enti locali, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento, nonché regole unitarie inerenti non solo al trattamento economico e al regime di responsabilità dei dirigenti, ma anche alla formazione e al conferimento, alla durata e alla revoca degli incarichi. Le disposizioni contenute nell'art. 17 si propongono di riordinare la disciplina del lavoro alle dipendenze di tutte le pubbliche amministrazioni e di riformare la disciplina vigente in prospettiva unitaria, in ambiti disparati, che spaziano dal reclutamento, al rapporto di lavoro, al contenimento delle assunzioni, al lavoro flessibile, alla valutazione e alla responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici. Tali disposizioni – nello stabilire, in generale, che i principi e i criteri direttivi della delega al Governo per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche erano riferiti anche al lavoro pubblico regionale – prevedevano, quale forma di coinvolgimento delle Regioni, il parere in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 16, commi 1 e 4. La Corte però ha ritenuto che, in ragione delle attribuzioni regionali in materia, il legislatore delegante avrebbe dovuto prevedere un coinvolgimento regionale più pregnante, nella forma dell'intesa. Ciò posto, la sentenza sviluppa il percorso argomentativo rilevando che l'intera disciplina è palesemente caratterizzata dal concorso di competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, nessuna delle quali però si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione dell'ampio disegno di riforma: a)

competenza del legislatore statale nella materia dell' «ordinamento civile», nella parte inerente al trattamento economico della dirigenza (fra le tante, sentenze n. 211 e n. 61 del 2014) o al regime di responsabilità (sentenza n. 345 del 2004), o comunque a profili relativi al rapporto di lavoro privatizzato (sentenza n. 62 del 2013); b) competenze statali concorrenti, come quella in materia di tutela della salute, nella parte relativa alla disciplina della dirigenza sanitaria (sentenze n. 124 del 2015, n. 233 e n. 181 del 2006), o quella in materia di coordinamento della finanza pubblica, nella parte riferita al contenimento delle assunzioni; c) competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, in tema di procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo (sentenze n. 149 del 2012, n. 310 del 2011, n. 324 e n. 100 del 2010, n. 95 del 2008, n. 233 del 2006 e n. 380 del 2004), di conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e durata degli stessi; competenza regionale residuale in materia di formazione. Tutte le molteplici competenze compresenti si pongono in un rapporto di "concorrenza", poiché nessuna di esse prevale sulle altre, ma tutte confluiscono nella riorganizzazione del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, in una prospettiva unitaria, rivelandosi inscindibili e strumentalmente connesse. Un siffatto vincolo di strumentalità, se da un lato costituisce fondamento di validità dell'intervento del legislatore statale, dall'altro impone a quest'ultimo il rispetto del principio di leale collaborazione in forma adeguata a garantire il giusto temperamento della compressione delle competenze regionali. Ne consegue che l'intervento del legislatore statale si configura come necessario a garantire l'esigenza di unitarietà sottesa alla riforma, ma d'altra parte, esso deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 26 e n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008). Sulla base di questa premessa, la Corte rileva che le disposizioni impugnate nel prevedere per l'adozione dei decreti legislativi delegati attuativi, quale forma di raccordo con le Regioni, il parere in Conferenza unificata, non hanno realizzato un confronto autentico con le autonomie regionali, necessario a temperare la compressione delle loro competenze. Solo con riferimento all'istituzione del ruolo unico dei dirigenti regionali (art. 11, comma 1, lettera b, numero 2), il legislatore delegante ha espressamente previsto il modulo concertativo dell'intesa nella Conferenza Stato-Regioni. E poiché quest'ultima soluzione, a parere della Corte, appare la più idonea a consentire l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti coinvolti, sarebbe irragionevole non estenderla anche agli altri aspetti del lavoro pubblico, riconducibili alla materia dell'organizzazione amministrativa regionale (sentenza n. 149 del 2012).

2.2.5. *Lo spoils system*

La sentenza n. 269 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, nella parte in cui - nel prevedere una sorta di *spoils system* regionale per le nomine, da parte degli organi di indirizzo politico regionale, degli organi di vertice di enti pubblici o privati, controllati o partecipati dalla Regione - trovava applicazione al presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa. La disposizione censurata, in particolare, stabiliva la decadenza - alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale, con conseguente risoluzione di diritto dei rapporti di natura patrimoniale - delle nomine effettuate nei nove mesi antecedenti la data delle elezioni per il rinnovo degli organi di indirizzo politico della Regione, ed anche successivamente a tale data, fino all'insediamento di questi ultimi. La Corte in via preliminare ha ricordato i principi elaborati dalla propria consolidata giurisprudenza in materia di *spoils system*, sottolineando come in più occasioni (sentenze n. 228 del 2011, n. 224 del 2010, n. 390 e n. 351 del 2008, n. 104 e 103 del 2007), e in un caso anche con espresso riferimento alla stessa disposizione regionale oggetto di censura (sentenza n. 34 del 2010), è stata affermata «l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. di disposizioni di legge che prevedano meccanismi di decadenza automatica dalla carica, dovuti a cause estranee alle vicende del rapporto instaurato con il titolare e non correlati a valutazioni concernenti i risultati conseguiti da quest'ultimo, quando tali meccanismi siano riferiti non al personale addetto ad uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo (sentenza n. 304 del 2010), oppure a figure apicali, per le quali risulti decisiva la personale adesione agli orientamenti politici dell'organo nominante, ma ai titolari di incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni amministrative di attuazione dell'indirizzo politico, anche quando tali incarichi siano conferiti a soggetti esterni (sentenze n. 246 del 2011, n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008)». Ha ricordato, altresì, che proprio in applicazione di tali principi - e sul

presupposto del carattere tecnico-professionali delle figure incaricate del compito non già di collaborare direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico ma di quello di perseguire gli obiettivi definiti dagli atti di pianificazione e indirizzo degli organi di governo della Regione – è stata già dichiarata l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che prevedevano la decadenza automatica dei direttori generali delle aziende sanitarie locali (sentenze n. 27 del 2014, n. 152 del 2013, n. 228 del 2011, n. 104 del 2007), o anche di altri enti regionali (sentenze n. 20 del 2016 e, ancora, n. 34 del 2010). La Corte ha ritenuto valide le medesime considerazioni anche per il caso del presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa che è istituita con legge della Regione Calabria n. 7 del 1984, oggi interamente partecipata dalla Regione e qualificata dallo statuto sociale (art. 26, comma 1) quale società *in house* della Regione. Quanto alla natura delle funzioni esercitate dall'ente strumentale della Regione, da plurime disposizioni regionali nonché da previsioni dello statuto societario, è possibile desumere che esse consistono nell'attuazione delle politiche regionali di sviluppo socio-economico e, pertanto, non costituiscono funzioni di collaborazione alla formazione dell'indirizzo politico, bensì di mera attuazione di quest'ultimo. La stessa nomina del presidente del consiglio di amministrazione, pur essendo sicuramente fiduciaria, è subordinata al possesso di specifici requisiti di competenza e professionalità ed è preceduta da «avviso pubblico» che presuppone, dunque, una forma di selezione basata sull'apprezzamento oggettivo - eventualmente anche comparativo, delle qualità professionali e del merito degli aspiranti - e non su una mera valutazione soggettiva di consentaneità politica e personale fra nominante e nominato. La Corte, pertanto, alla luce di tali considerazioni e dei principi ricordati in materia di *spoils system* ha concluso ritenendo che il presidente di Fincalabra spa - essendo una figura tecnico-professionale titolare di funzioni gestionali e di esecuzione e non già di funzioni di collaborazione all'elaborazione di indirizzi politici - non rientra tra quelle alle quali, senza violare i principi di cui all'art. 97 Cost., possano applicarsi meccanismi di decadenza automatica a seguito dell'avvicinarsi degli organi di indirizzo politico regionale.

2.2.6. Le dotazioni organiche dirigenziali

La sentenza n. 257 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione posti dall'art. 97 Cost. - dell'art. 44 della legge della Regione Molise n. 8 del 2015. La disposizione apportava modifiche alla legge regionale n. 10 del 2010, disponendo che una serie di posti corrispondenti a figure funzionali dell'alta dirigenza regionale non sono ricompresi nelle dotazioni organiche della Regione. Le censure formulate dal ricorrente Governo riguardavano la mancata quantificazione delle risorse destinate al finanziamento delle relative retribuzioni e la mancata specificazione delle modalità di conferimento dei relativi incarichi, nonché l'interferenza in materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, quale è quella dei rapporti di diritto privato regolati dalla legge. Successivamente alla proposizione del ricorso, il legislatore regionale ha modificato la norma censurata, riducendo i posti dirigenziali esclusi dalla dotazione organica; disponendo che per il conferimento degli incarichi dirigenziali trovano applicazione le disposizioni dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 nelle percentuali ivi previste, riferite alla dotazione organica dei dirigenti di prima fascia; disponendo, infine, che gli incarichi relativi ai predetti posti dirigenziali non ricompresi nelle dotazioni organiche sono conferiti nel rispetto della vigente normativa in materia di contenimento della spesa del personale. La Corte - nel ritenere soddisfatti le modifiche in ordine al rispetto della norma sui limiti di spesa e sulle modalità e limiti per il conferimento degli incarichi dirigenziali - osserva che permane una criticità nell'esclusione, dalla computabilità nelle dotazioni organiche, di tre posti di funzione dirigenziale, rispetto ai cinque posti previsti dalla norma originaria oggetto dell'impugnazione, e dunque accoglie le censure formulate dal Governo, così motivando: "occorre evidenziare che nelle amministrazioni pubbliche, ivi comprese le Regioni, la dotazione organica costituisce elemento ad oggi essenziale per l'assetto organizzativo e per la determinazione dei costi del personale, e che la sua consistenza e le sue variazioni sono pertanto determinate, previa verifica degli effettivi fabbisogni, in funzione di un accrescimento dell'efficienza delle amministrazioni, della realizzazione di un migliore utilizzo delle risorse umane, e appunto di una razionalizzazione del costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva del personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica (in tal senso gli artt. 1, commi 1 e 2, e 6, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001). Proprio in direzione di un contenimento della spesa operano, del resto, gli interventi, anche legislativi, disposti

nell'ambito di misure di *spending review* (ad esempio l'art. 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 7 agosto 2012, n. 135), finalizzate a ridurre le dotazioni organiche, ivi comprese quelle dirigenziali. Ne consegue che una previsione, come quella in esame, intesa a non ricomprendere nelle dotazioni organiche una serie di posti dirigenziali può condurre ad un sostanziale aggiramento-svuotamento delle predette disposizioni”.

2.2.7. La decadenza automatica (o del tutto discrezionale) degli incarichi direttivi (nella specie, il direttore dell'ente «Abruzzo-Lavoro»)

La sentenza n. 20 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione dell'art. 97 Cost. - dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 27 del 2005, nella parte in cui si applicava al Direttore dell'ente «Abruzzo-Lavoro». La disposizione, che stabiliva la decadenza automatica degli incarichi direttivi ivi contemplati, era stata censurata in via incidentale con specifico riferimento alla figura del Direttore di «Abruzzo-Lavoro» (ente istituito e disciplinato dalla legge regionale n. 76 del 1998), figura di vertice con compiti amministrativi o tecnici, non riconducibili a quelli di diretta collaborazione con organi politici. La Corte riassume i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, in tema di decadenza automatica: “Questa Corte ha più volte affermato (sentenze n. 228 del 2011; n. 224 del 2010; n. 390 e n. 352 del 2008; n. 104 e n. 103 del 2007) l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. di meccanismi di decadenza automatica, o del tutto discrezionale, dovuta a cause estranee alle vicende del rapporto d'ufficio e sganciata da qualsiasi valutazione concernente i risultati conseguiti, qualora tali meccanismi siano riferiti – non già al personale addetto ad uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo (sentenza n. 304 del 2010) o a figure apicali, per le quali risulti decisiva la personale adesione agli orientamenti politici di chi le abbia nominate (sentenza n. 34 del 2010) – bensì ai titolari di incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico (sentenza n. 124 del 2011), anche quando tali incarichi siano conferiti a soggetti esterni (sentenze n. 246 del 2011, n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008). In applicazione di tali principi, è stata ripetutamente affermata, ad esempio, l'illegittimità costituzionale di norme regionali che prevedevano la decadenza automatica di figure quali i direttori generali delle aziende sanitarie locali (sentenze n. 27 del 2014; n. 152 del 2013; n. 228 del 2011; n. 104 del 2007), o anche di altri enti regionali (sentenza n. 34 del 2010), considerato che essi costituiscono figure tecnico-professionali, incaricate non di collaborare direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma di perseguire gli obiettivi definiti dagli atti di pianificazione e indirizzo degli organi di governo della Regione. Nel giudicare illegittima la decadenza automatica di tali figure apicali all'avvicinarsi degli organi politici, la Corte ha dato rilievo al fatto che le relative nomine richiedano il rispetto di specifici requisiti di professionalità, che le loro funzioni abbiano in prevalenza carattere tecnico-gestionale, e che i loro rapporti istituzionali con gli organi politici della Regione non siano diretti, bensì mediati da una molteplicità di livelli intermedi”. Ciò posto, la Corte conclude che, nel caso di specie, il Direttore di «Abruzzo-Lavoro» - figura tecnico-professionale, titolare di funzioni prevalentemente organizzative e gestionali, responsabile del perseguimento di obiettivi definiti in appositi atti di pianificazione e indirizzo, deliberati dagli organi di governo della Regione; non collegato a tali organi da relazioni istituzionali così immediate da rendere determinante la sua consonanza agli orientamenti politici degli stessi - non rientrava tra quelle figure alle quali potessero applicarsi meccanismi di decadenza automatica, senza violare i principi di cui all'art. 97 Cost.

2.2.8. Il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato (nella specie, la titolarità del servizio Centrale unica di committenza regionale)

La sentenza n. 257 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. - dell'art. 32, comma 3, della legge della Regione Molise n. 8 del 2015. Secondo la disposizione impugnata dal Governo, la titolarità del servizio Centrale unica di committenza regionale, istituita ai sensi dell'art. 22 della stessa legge regionale, poteva essere conferita anche a personale esterno all'amministrazione regionale, in deroga all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, in materia di conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato.

Né tale deroga è giustificabile con il riferimento ad una fase di prima applicazione e alla multidisciplinarietà delle competenze del servizio neo istituito. Tali esigenze possono, infatti, eventualmente motivare il ricorso ad assunzioni dirigenziali ai sensi dello stesso art. 19, comma 6, del citato d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui l'amministrazione può procedere a conferire incarichi dirigenziali fornendone specifica motivazione «a persone di particolare comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione», ma esclusivamente nel rispetto dei limiti numerici posti dalla disposizione stessa.

2.2.9. I trattamenti complessivi dei dirigenti apicali di enti e organismi dipendenti dalla regione

La sentenza n. 257 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 6, lettera h), della legge della Regione Molise n. 8 del 2015, concernente la determinazione dei trattamenti complessivi dei dirigenti apicali degli enti dipendenti dalla Regione Molise, delle società direttamente o indirettamente partecipate, delle fondazioni o altri organismi dipendenti comunque denominati. La Corte, accogliendo le censure del ricorrente Governo, ha ritenuto che le dettagliate indicazioni contenute nella norma ledono l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e quindi la regolazione del rapporto di lavoro pubblico regionale, con specifico riferimento al profilo della sua contrattualizzazione, previsto dalla legislazione statale come principio regolatore del rapporto di lavoro con tutte le pubbliche amministrazioni, comprese le Regioni. La decisione si uniforma alla costante giurisprudenza costituzionale. La Corte richiama, *ex multis*, quanto in proposito affermato nella sentenza n. 211 del 2014, in considerazione della sua sintetica esaustività: «Secondo il costante orientamento di questa Corte, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego [...] la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva. Con specifico riguardo al trattamento economico, l'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), stabilisce che "L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi" e l'art. 45 dello stesso decreto ribadisce che "Il trattamento economico fondamentale ed accessorio [...] è definito dai contratti collettivi". Proprio a seguito di tale privatizzazione, questa Corte ha affermato che «i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (sentenza n. 189 del 2007). In particolare, dall'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, della legge n. 421 del 1992, emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, di tal che la disciplina di detto trattamento, e, più in generale, la disciplina del rapporto di impiego pubblico rientra nella materia "ordinamento civile" riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 61 del 2014, n. 286 e n. 225 del 2013, n. 290 e n. 215 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 332 e n. 151 del 2010)». Riguardo, poi, specificamente al rilievo che la contrattazione collettiva assume nell'assetto regolatorio del rapporto di pubblico impiego, ivi compreso quello alle dipendenze delle Regioni, con peculiare riferimento alle componenti del trattamento economico, la Corte rinvia, anche in termini di ricostruzione sistematica della materia, alle recente sentenza n. 178 del 2015, in cui si è affermato: «Nei limiti tracciati dalle disposizioni imperative della legge (art. 2, commi 2, secondo periodo, e 3-bis del d.lgs. n. 165 del 2001), il contratto collettivo si atteggia come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico (art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001), nelle sue componenti fondamentali ed accessorie (art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001)».

2.2.10. L'(asserito) inquadramento nei ruoli regionali del personale di un ente soppresso (nella specie, l'Autorità di bacino dei fiumi Trigno ed altri della Regione Molise)

La sentenza n. 257 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 3, della legge della Regione Molise n. 8 del 2015, che prevede il subentro della Regione Molise alla soppressa Autorità di bacino dei fiumi Trigno ed altri nell'esercizio delle funzioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi, compresi quelli relativi ai beni e al personale appartenente al ruolo regionale. Il

Governo aveva censurato tale norma ritenendo che essa determinasse un inquadramento riservato del personale della soppressa Autorità eventualmente assunto senza concorso pubblico, in violazione dell'art. 97 Cost. La Corte, tuttavia, ha ritenuto che dall'analisi del contesto normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata, emerge che il riferimento al subentro della Regione nelle funzioni e nei rapporti giuridici attivi e passivi riguarda tipologie di rapporto di lavoro diverse da quello di tipo subordinato, come quello di tipo consulenziale e professionale, e comunque fino alla scadenza dei relativi termini di durata, senza comportare per tali rapporti alcuna immissione nei ruoli regionali. Deve invece escludersi che la previsione normativa censurata possa determinare in via automatica, in contrasto con i principi di accesso al pubblico impiego dettati dall'art. 97 Cost., un possibile inquadramento riservato di personale eventualmente assunto dalla soppressa Autorità di Bacino senza concorso pubblico.

2.2.11. Il riassetto del personale delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni ordinarie in seguito al riordino delle funzioni di cui alla legge n. 56 del 2014

L'art. 1, commi 421 e ss., della legge n. 190 del 2014 detta la disciplina del personale delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni ordinarie in attuazione della riforma degli enti territoriali di area vasta operata dalla legge n. 56 del 2014. In particolare, il comma 421 riduce la dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province in misura pari al 30 e al 50 per cento della spesa del personale di ruolo; il comma 422 delinea l'*iter* per l'individuazione del personale che rimane assegnato ai predetti enti e di quello da destinare alle procedure di mobilità; il comma 423 prevede, tra l'altro, la ricollocazione prioritaria del personale in mobilità presso le Regioni e gli enti locali e in via subordinata presso le amministrazioni dello Stato; infine, il comma 427 statuisce che, nelle more della conclusione delle procedure di mobilità, il personale rimane in servizio presso le Città metropolitane e le Province, con possibilità di avvalimento da parte delle Regioni e degli enti locali con oneri a carico dell'ente utilizzatore, e che, al termine del processo di ricollocazione, le Regioni e i Comuni, in caso di delega o di altre forme di affidamento di funzioni alle Città metropolitane e alle Province, assegnano contestualmente il relativo personale assumendone i connessi oneri. La descritta disciplina è stata scrutinata dalla sentenza n. 159 che ha rigettato le plurime censure formulate dalle Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. La legge n. 56 del 2014 ha realizzato un intervento riconosciuto come organico dalla sentenza n. 50 del 2015, riservato a livello normativo statale ed espressivo della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. e, con specifico riferimento alle Città metropolitane, di quella *ex* art. 114 Cost. Pertanto, la contestata disciplina del personale, che rappresenta uno dei fondamentali passaggi attuativi della riforma, deve essere ricondotta alla stessa competenza esclusiva in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, e non a quella regionale residuale sull'organizzazione amministrativa degli enti locali ovvero a quella concorrente sul coordinamento della finanza pubblica. La previsione della riduzione del personale, asseritamente slegata dal riassetto delle funzioni in difformità dal percorso tracciato dalla legge n. 56 del 2014 e dal d.P.C.m. 26 settembre 2014, è stata correttamente collocata in un contesto di ritardata attuazione della riforma in cui il nuovo assetto funzionale era ben lungi dall'essere realizzato e risultava evidente la molteplicità delle soluzioni adottate dai legislatori regionali, alcuni dei quali soltanto avevano compiutamente riordinato le funzioni. Il legislatore statale ha perciò ritenuto necessario intervenire "sia per imprimere una spinta acceleratoria, sia per assicurare l'uniformità dei nuovi assetti istituzionali", rinunciando ad avvalersi del previsto potere sostitutivo ed optando per una soluzione meno invasiva che si è limitata a porre dei paletti indiretti alla nuova aggregazione delle funzioni attraverso la distribuzione del personale e della relativa spesa. La riduzione della sfera decisionale delle Regioni rispetto alla precedente, non vincolante, disciplina, non ha peraltro eliso ogni margine di azione poiché, a conclusione del processo di ridistribuzione delle risorse, le stesse Regioni potranno affidare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l'assegnazione del personale. In tal modo è stata garantita la possibilità di assegnare le funzioni alla sede istituzionale ritenuta più opportuna, sia pure con l'assunzione dell'onere finanziario del corrispondente personale. Il Collegio ha poi escluso il rischio di non corrispondenza tra funzioni e risorse prospettato dalle ricorrenti. Infatti, la legge n. 56 del 2014 ha già direttamente individuato le funzioni fondamentali di Province e Città metropolitane e sulla base di tale operazione sono state quantificate le necessarie risorse umane e materiali. Pertanto, non vi è stata una

riduzione di personale aprioristica e sganciata dalla valutazione delle funzioni e tanto meno tale da rendere impossibile lo svolgimento di quelle fondamentali. Quanto alla pretesa violazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza nella riallocazione delle funzioni non fondamentali, in ipotesi condizionata dalla contrazione della dotazione organica, la Corte ha osservato che l'intervento dello Stato, da un lato, è finalizzato ad evitare che l'utilizzo ampio dei detti principi porti a conservare in capo agli enti intermedi una porzione notevole delle funzioni non fondamentali, in contrasto con la consolidata prospettiva della soppressione o del ridimensionamento delle Province; e, dall'altro, consente alle Regioni di allocare le funzioni non fondamentali in capo alle Province e alle Città metropolitane, sia pure imponendo l'assunzione dei relativi oneri finanziari, a garanzia di un utilizzo del potere nei casi di stretta ed effettiva necessità. Ugualmente priva di fondamento è stata reputata la censura secondo cui sarebbe irragionevolmente discriminatoria la riduzione indifferenziata della dotazione organica (riguardante il personale nel suo complesso, senza alcun riferimento o limitazione in base alle funzioni cui esso è adibito) per tutti gli enti coinvolti. La portata della riforma (non rispondente a logiche di premialità legate a situazioni naturalmente contingenti) e la necessità di una disciplina uniforme non consentivano di tener conto di presunte specificità territoriali e di prevedere un trattamento diversificato per le Regioni "virtuose" che avessero ottimizzato la loro struttura organizzativa. Alla dedotta violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, è stato replicato che il menzionato d.P.C.M. prevede che le amministrazioni interessate al riordino individuino il personale attenendosi, tra l'altro, al criterio dello svolgimento, in via prevalente, di compiti correlati alle funzioni oggetto di trasferimento, ferma restando la possibilità che ad un così rilevante riassetto organizzativo-funzionale segua un adeguato percorso di riqualificazione. Infine, la previsione che anche i Comuni possano delegare o affidare funzioni amministrative alle Città metropolitane e alle Province non ha leso l'art. 118, secondo comma, Cost., che riserva alla legge tale potere. Infatti, la norma si è limitata a disciplinare le modalità di assegnazione del personale e nulla lascia intendere che eventuali iniziative dei Comuni non presuppongano l'espressa statuizione del legislatore regionale.

La sentenza n. **176** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 428, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015), prospettata dalla Regione Veneto per l'asserita violazione degli artt. 3, 5, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118 e 120, Cost. La disposizione – che prevede il riallocazione del personale in soprannumero in servizio presso Province e Città metropolitane – è parte integrante di un assetto più ampio (art. 1, commi da 421 a 427, della legge n. 190 del 2014), che contempla una cospicua riduzione della dotazione organica delle Province e delle Città metropolitane (rispettivamente del 50 per cento e del 30 per cento) e la definizione di un procedimento finalizzato a favorire la mobilità del personale in soprannumero verso Regioni, Comuni e altre pubbliche amministrazioni. Essa si atteggia come norma di chiusura, chiamata a regolamentare l'ipotesi residuale di un mancato riassorbimento del personale in soprannumero entro il 31 dicembre 2016, senza escludere l'operare, in ultima battuta, del collocamento in disponibilità. Nell'ipotesi in cui, alla data del 31 dicembre 2016, il personale in soprannumero non sia stato utilmente ricollocato, la disciplina censurata sancisce, per il personale non dirigenziale di tutti gli enti di area vasta, il ricorso a contratti a tempo parziale, improntati a una logica solidaristica. Tale ricorso, che riguarda «tutto il personale e non solo il contingente dei soprannumerari», «deve avvenire nel limite necessario per il riassorbimento dell'onere finanziario relativo alle unità soprannumerarie» (circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 29 gennaio 2015, n. 1). Ciò posto, la Corte esamina le censure, incentrate tutte intorno al fatto che la legge di stabilità per l'anno 2015 avrebbe proceduto a una riduzione indistinta del personale, avulsa dalla considerazione delle peculiarità delle singole realtà coinvolte e pregiudizievole per l'efficiente esercizio delle funzioni fondamentali, nonché sull'assunto che, invertendo il percorso tracciato dalla legge n. 56 del 2014 e dall'accordo dell'11 settembre 2014 in sede di Conferenza unificata, il legislatore avrebbe ridotto il personale prima dell'effettivo riordino delle funzioni. Quanto all'arbitraria e indifferenziata riduzione del personale, che contrasterebbe con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e inciderebbe sulla necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 118 Cost.), con pregiudizio per il buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) e per la dignità autonoma di Province e Città metropolitane (art. 114 Cost.), evidenzia che l'intervento del legislatore statale è in linea con il riordino delle Province e delle Città metropolitane, disegnato dalla legge n. 56 del 2014 (già positivamente scrutinata con la sentenza n. 50 del 2015). La legge di stabilità 2015 ha delimitato le risorse finanziarie e umane necessarie a perseguire

questa finalità, prescindendo da considerazioni relative al comportamento virtuoso o meno delle Regioni in merito al processo di riorganizzazione amministrativa (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.5. del Considerato in diritto). Il processo di ridimensionamento degli enti non pregiudica l'esercizio delle funzioni fondamentali, corrispondenti ai servizi essenziali, né la Regione ricorrente ha indicato elementi idonei a dimostrare che il taglio del personale pregiudichi l'esercizio di tali servizi anche da parte degli enti regionali e comunali subentranti (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.3. del Considerato in diritto). Inoltre, con riguardo alla lesione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza nella riallocazione delle funzioni non fondamentali, connessa alla riduzione della dotazione organica, la Corte ha già affermato che alle Regioni non è precluso, a conclusione del processo di redistribuzione del personale, affidare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l'assegnazione del relativo personale. Ciò, tuttavia, deve avvenire tenendo conto dell'obiettivo di riordino e ridimensionamento delle funzioni delle Province e di delimitazione dei compiti delle Città metropolitane, delineato dalla citata legge n. 56 del 2014, che mira ad evitare che, in capo agli enti intermedi, sia conservata una porzione notevole delle funzioni non fondamentali (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.4.1. del Considerato in diritto). Quanto al fatto che la riduzione del personale preceda la riallocazione delle funzioni non fondamentali, in violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, e del principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.), la Corte ha osservato che la disciplina statale non esautorava le Regioni dal potere di individuare e riallocare le funzioni non fondamentali all'esito del processo di redistribuzione del personale. Tale riallocazione, tuttavia, deve rispettare i principi di sussidiarietà e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. e la necessità di assicurare che l'esercizio delle predette funzioni amministrative sia svolto in coerenza con gli obiettivi del riordino fissati dal legislatore statale, destinati inevitabilmente a incidere sull'allocatione delle funzioni e sulla «distribuzione del personale e della relativa spesa» (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.1.2. del Considerato in diritto). Infine, il principio di leale collaborazione non può dirsi violato, in quanto un accordo non può condizionare l'esercizio della funzione legislativa (sentenze n. 160 del 2009 e n. 437 del 2001).

La sentenza n. **202** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014, nel testo modificato dall'art. 4, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78 del 2015, sollevata dalle Regioni Lombardia e Puglia, per l'asserita violazione dell'autonomia organizzativa, gestionale e finanziaria regionale. La disposizione censurata stabilisce che le risorse di cui dispongono le Regioni ed enti locali per l'immissione in ruolo dei vincitori dei concorsi già espletati sono destinate anche al ricollocamento del personale in mobilità. Inoltre, stabilisce che le regioni e gli enti locali destinano esclusivamente per le finalità di ricollocamento del personale in mobilità, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. La Corte chiarisce che la disposizione si inserisce nel processo di riordino delle Province e delle Città metropolitane, che naturalmente contempla anche la riallocazione del personale. Tale circostanza esclude la sussistenza delle lesioni lamentate, in quanto il vincolo all'autonomia organizzativa, gestionale e finanziaria regionale è imposto nell'esercizio di competenze statali con carattere di prevalenza. La Corte ricorda che la procedura di ricollocamento del personale perdente posto di Province e Città metropolitane è un elemento basilare del processo di riordino di tali enti, su cui è già intervenuta la sentenza n. 50 del 2015, individuando negli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), Cost. il fondamento della competenza del legislatore statale. Infatti, la ridefinizione delle funzioni amministrative spettanti a Regioni ed enti locali non può prescindere, per divenire effettiva, dalla individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale, secondo criteri concordati sulla base di intesa tra lo Stato e le Regioni. Perciò si giustifica un intervento del legislatore statale avente ad oggetto, in termini generali, le dotazioni organiche. Inoltre, la sentenza n. 159 del 2016, ha escluso la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 421, della legge impugnata, con cui è stata determinata la percentuale di personale "perdente posto" presso le Province e le Città metropolitane, perché rispondente alle finalità di «evitare la cessazione definitiva del rapporto di lavoro» di chi sia allo stato dipendente pubblico e di ottenere allo stesso tempo «un contenimento della spesa per il personale» (sentenza n. 388 del 2004), nell'esercizio della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Ciò posto, la compressione dell'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni sulla scelta del personale da assumere, risulta ragionevole - e non contrasta con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione - in quanto la mobilità, nel caso di

specie, e diversamente da quanto accade ordinariamente, parte dal presupposto di una redistribuzione di funzioni amministrative da Province e Città metropolitane verso Regioni ed enti locali, cosicché, in linea tendenziale, questi ultimi si troveranno gravati da compiti ulteriori, ai quali in precedenza assolvevano proprio i dipendenti soggetti alla mobilità. Inoltre, si deve ritenere che la norma censurata non abbia carattere di dettaglio e costituisca un principio di coordinamento della finanza pubblica, in quanto la Corte ha da tempo reputato che l'incisione con misure transitorie, da parte dello Stato, di un rilevante aggregato della spesa pubblica, come quella per il personale, interviene a titolo di principio fondamentale della materia (*ex plurimis*, sentenze n. 18 del 2013 e n. 169 del 2007). Né si può ritenere che sia stato imposto un vincolo di destinazione alle risorse finanziarie regionali. La fattispecie è diversa da quella esaminata a più riprese con riferimento ai finanziamenti statali vincolati, relativi ad attività attinenti alla potestà legislativa regionale (sentenze n. 16 del 2004 e n. 370 del 2003). La disposizione censurata, infatti, non convoglia le risorse trasferite dallo Stato alle Regioni verso un impiego che implica la sovrapposizione di un indirizzo politico centrale a quello locale (sentenza n. 423 del 2004), ma opera sulle risorse di cui le Regioni già dispongono a qualsivoglia titolo, rispettandone la destinazione, che resta il frutto di una decisione del livello di governo decentrato, volta alla assunzione a tempo indeterminato di personale. È solo impedita la sua selezione al di fuori della forza lavorativa soprannumeraria e dei vincitori dei concorsi già espletati, nel rispetto della finalità cui la Regione e gli enti locali hanno preposto le risorse economiche disponibili.

2.2.12. La stabilizzazione di personale precario

La sentenza n. 37 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia n. 47 del 2014, che – nel dare attuazione all'art. 1, comma 529, della legge n. 147 del 2013, che consente la stabilizzazione del personale regionale assunto con contratti a tempo determinato e con procedure ad evidenza pubblica – ha ampliato la sfera dei destinatari includendovi anche il personale delle agenzie regionali, degli enti, dell'Autorità di bacino e delle società *in house* della Regione Puglia. La norma regionale ponendosi in contrasto con una disposizione espressiva di un principio di coordinamento della finanza pubblica ha “sconfinato” dalle potestà legislative regionali. La Corte ha ritenuto insussistenti sia l'asserita «sostanziale immedesimazione» del personale di organismi strumentali con l'«ente Regione», in quanto le vicende del rapporto (“organico” o “funzionale” o quale che sia) tra le diverse figure soggettive coinvolte non influenzano significativamente (o automaticamente) quelle dei rapporti di servizio che ciascun organismo stabilisce con il rispettivo personale; sia la circostanza che sarebbero stati rispettati i previsti «vincoli assunzionali» ed i «tetti di spesa per il personale previsti dalla vigente legislazione statale e regionale», in quanto non possono rilevare profili di intrinseca compatibilità, o incompatibilità, della norma regionale con la correlativa disciplina di programmazione finanziaria.

2.2.13. I trattamenti previdenziali integrativi e sostitutivi, già a carico dei Consorzi ASI

La scelta del legislatore regionale siciliano di liquidare i Consorzi per le aree di sviluppo industriale della Sicilia (ASI), disponendo il contestuale transito presso l'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP) dei rapporti attivi e passivi ancora pendenti, (gestiti attraverso una contabilità separata che garantisce l'assoluta distinzione delle masse patrimoniali e dei rapporti di credito e delle passività), non ha pregiudicato i trattamenti previdenziali integrativi e sostitutivi già erogati dai Consorzi. È quanto ha affermato la sentenza n. 45, la quale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 21 del 2014, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 36, comma primo e 38, commi secondo, terzo, quarto e quinto, Cost. La vicenda successoria tra enti, caratterizzata dal “carattere spiccatamente pubblicistico della procedura di liquidazione”, non si è infatti tramutata “in un'impropria vicenda estintiva dei diritti e degli obblighi riconducibili ai Consorzi”.

2.3. I controlli

2.3.1. Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari

Con la sentenza n. **104** la Corte ha respinto il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Veneto avverso la deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 11 aprile 2014, n. 269, per l'asserita invasione della sfera costituzionale riservata alla Regione. Specificamente la Regione lamentava l'esercizio di un sindacato di merito da parte della sezione regionale di controllo interferente con l'autonomia politica dei gruppi, e dunque lesivo delle attribuzioni regionali. La Corte ha così disatteso le doglianze: "L'art. 1, comma 11, del d.l. n. 174 del 2012 «attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai [...] criteri contenuti nelle linee guida» (sentenza n. 130 del 2014). Tra questi criteri, all'art. 1, dell'Allegato A al citato d.P.C.m. 21 dicembre 2012, vi sono quelli di «veridicità e correttezza delle spese», laddove «la veridicità attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute» (comma 2), e la «correttezza attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge» (comma 3, alinea), con l'ulteriore specificazione che «ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo» (comma 3, lettera a). Questa Corte, con la sentenza n. 263 del 2014, ha affermato, con riferimento al controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, che esso, «se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge». Ebbene, dalla deliberazione impugnata emerge che la sezione regionale di controllo della Corte dei conti si è attenuta a tali principi, effettuando un controllo volto ad accertare la conformità delle spese rendicontate ai criteri di veridicità e correttezza contenuti nelle linee guida. Anche le censurate richieste di chiarimenti e di integrazione documentale e il lamentato controllo analitico della documentazione prodotta dai gruppi a supporto dei rendiconti appaiono nient'altro che lo strumento indicato dal legislatore, oltre che logicamente necessario, per valutare l'inerenza delle spese ai fini istituzionali, come si evince, del resto, dall'art. 1, commi 9 e 11, del d.l. n. 174 del 2012 e dall'art. 3 dell'Allegato A al d.P.C.m. 21 dicembre 2012. Nessun controllo di merito, infine, risulta essere stato effettuato e, del resto, neanche la ricorrente attribuisce in concreto alla deliberazione impugnata valutazioni dirette a sindacare l'opportunità, l'utilità o la proficuità delle spese (sentenza n. 392 del 1999)".

La sentenza n. **260** ha respinto il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Veneto a seguito della deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 22 aprile 2015, n. 227, con cui è stata dichiarata la parziale irregolarità dei rendiconti presentati da alcuni gruppi consiliari regionali per l'esercizio finanziario 2014. Secondo la Regione ricorrente, il controllo operato dalla Corte dei conti, invece di essere meramente documentale ed esterno, sarebbe stato esercitato valutando l'inerenza delle spese all'attività istituzionale dei gruppi e sindacando il merito delle loro scelte discrezionali, in violazione della sua autonomia istituzionale, legislativa, amministrativa, contabile e statutaria, dell'autonomia del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari, nonché del principio di leale collaborazione. La Corte, per contro, ha negato che sia stato effettuato un controllo di merito, riconoscendo che la sezione regionale di controllo della Corte dei conti ha svolto un controllo finalizzato ad accertare la conformità delle spese rendicontate ai criteri di veridicità e correttezza contenuti nelle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari, come individuati dal d.P.C.m. del 21 dicembre 2012 (sentenza n. 104 del 2016). Specificamente, la Corte ha ricordato che "...l'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 174 del 2012 «attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai [...] criteri contenuti nelle linee guida» (sentenze n. 104 del 2016, n. 130 del 2014). Tra i criteri richiamati, l'art. 1 dell'Allegato A al d.P.C.m. 21 dicembre 2012, menziona la «veridicità e correttezza delle spese», specificando che «la veridicità attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute» (comma 2), mentre «la correttezza attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge» (comma 3), con l'ulteriore puntualizzazione che «ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo» (comma 3, lettera a)"; ed ha ribadito che

“«se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all’autonomia politica dei gruppi, dall’altro, non può non ricomprendere la verifica dell’attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge» (sentenze n. 104 del 2016, n. 263 del 2014)”.

2.4. Il Servizio Sanitario Regionale

2.4.1. Il contenimento dei costi della spesa sanitaria attraverso la riduzione dei contratti per l’acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati

La sentenza n. 203 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale prospettata sull’art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, con riferimento agli artt. 3, 32, 41, 97 e 117, primo comma, Cost. e all’art. 1 del protocollo addizionale alla Convenzione europea per i diritti dell’uomo. La disposizione prevede, in funzione del contenimento dei costi della spesa sanitaria, la riduzione dell’importo e dei corrispondenti volumi d’acquisto in misura percentuale fissa, tale da ridurre la spesa complessiva annua, dei contratti e accordi vigenti nell’esercizio 2012 per l’acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l’assistenza specialistica ambulatoriale e per l’assistenza ospedaliera. Innanzitutto, la Corte precisa che è erronea la premessa interpretativa da cui muove il rimettente, secondo cui l’art. 15, comma 14, avrebbe effetti retroattivi, là dove prescrive una riduzione delle spese per l’acquisto delle prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati anche in relazione ai contratti vigenti nel 2012. La norma si presta infatti a essere interpretata nel senso che essa incide sì sui contratti già stipulati, ma con decorrenza successiva alla sua entrata in vigore, ovvero con esclusivo riguardo alle prestazioni sanitarie non ancora eseguite dai soggetti accreditati. Sulla base di questa lettura, la Corte esclude che la norma incida – con effetti retroattivi in senso proprio – sui crediti per prestazioni sanitarie già erogate al momento della sua entrata in vigore e dunque rigetta le censure riguardanti la lesione del legittimo affidamento. La Corte esclude pure la pretesa lesione dell’affidamento sotto lo specifico profilo dell’aspettativa delle strutture sanitarie a erogare effettivamente tutte le prestazioni rientranti nella previsione di spesa concordata e a percepire il relativo corrispettivo, sulla base degli indici sintomatici della lesione di tale principio elaborati dalla sua giurisprudenza e da quella della Corte EDU. Ricorda, in primo luogo, che “Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica è un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» (sentenze n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985). Il principio della tutela dell’affidamento non comporta che, nel nostro sistema costituzionale, sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, e ciò «anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.)», ma esige tuttavia che «[d]ette disposizioni [...] al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali, poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica [...]» (sentenza n. 349 del 1985; in senso analogo, *ex plurimis*, sentenze n. 302 del 2010; n. 236, n. 206 e n. 24 del 2009; n. 409 e n. 264 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999)”. Viene poi ad esaminare la norma in contestazione e la sua *ratio* e giunge alla conclusione che il legislatore non ha operato una scelta irragionevole e arbitraria. Infatti, le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica costituiscono una «“causa” normativa adeguata», che giustifica la penalizzazione degli operatori privati (sentenze n. 34 del 2015 e n. 92 del 2013), in un contesto di necessità e urgenza indotto dalla grave crisi finanziaria che ha colpito il Paese a partire dalla fine del 2011. La Corte ricorda le sentenze n. 203 del 2008 e n. 111 del 2005, che affermano la necessità che la spesa sanitaria sia resa compatibile con «la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario»; la sentenza n. 356 del 1992, secondo cui «non è pensabile di poter spendere senza limite, avendo riguardo soltanto ai bisogni quale ne sia la gravità e l’urgenza; è viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie, da determinarsi previa valutazione delle priorità e delle compatibilità e tenuto ovviamente conto delle

fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute, certamente non compromesse con le misure ora in esame»; le sentenze n. 94 del 2009, n. 267 del 1998 e n. 416 del 1996, che hanno chiarito, altresì, che, anche nel regime dell'accreditamento (art. 8, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992) il principio di concorrenzialità tra strutture pubbliche e strutture private e di libera scelta dell'assistito «non è assoluto e va contemperato con gli altri interessi costituzionalmente protetti, in considerazione dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore ordinario incontra in relazione alle risorse finanziarie disponibili». In conclusione, afferma (citando il Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenze 12 aprile 2012, n. 3 e n. 4) che le risorse disponibili per la copertura della spesa sanitaria costituiscono un limite invalicabile non solo per l'amministrazione ma anche per gli operatori privati, il cui superamento giustifica l'adozione delle necessarie misure di riequilibrio finanziario. Quanto alla disciplina convenzionale, risulta rispettato il requisito del legittimo interesse pubblico, il quale, ai sensi dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, può giustificare l'ingerenza da parte di un'autorità pubblica nel pacifico godimento dei «beni». Ricorda che la Corte EDU – dopo aver premesso che le autorità nazionali sono generalmente nella migliore posizione per decidere cosa sia di pubblico interesse nell'attuazione degli interventi di razionalizzazione della spesa pubblica – ha a sua volta anch'essa più volte espressamente affermato che il pubblico interesse può consistere anche nella necessità di ridurre la spesa pubblica in ragione della particolarità della situazione economica (sentenza 19 giugno 2012, Khoniakina contro Georgia, paragrafo 76; sentenza 20 marzo 2012, Panfile contro Romania, paragrafi 11 e 21; sentenza 6 dicembre 2011, Šulcs contro Latvia, paragrafi 25 e 29; sentenza 7 giugno 2001, Leinonen contro Finlandia). Sotto un altro profilo, la Corte ricorda le sentenze n. 64 del 2014 e n. 302 del 2010, secondo le quali una mutazione *ex lege* dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi in modo «improvviso e imprevedibile». Nel caso di specie tale circostanza è da escludersi, in quanto secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, nel contesto del mercato “amministrato” delle prestazioni sanitarie «la sopravvenienza dell'atto determinativo della spesa solo in epoca successiva all'inizio di erogazione del servizio» ha carattere «fisiologico», con la conseguenza che l'operatore prudente e accorto non può non sapere di essere esposto a correttivi dei contenuti economici del contratto imposti in corso d'anno. Da ultimo, la Corte sottolinea che il legislatore ha realizzato un corretto bilanciamento tra il perseguimento dell'interesse pubblico e la tutela da riconoscere al legittimo affidamento di coloro che hanno conseguito una situazione sostanziale consolidata sulla base della normativa previgente (sentenza n. 236 del 2009), rispettando così il giusto equilibrio che, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, deve sussistere tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e l'obbligo di proteggere i diritti fondamentali della persona (*ex plurimis*, sentenza 13 gennaio 2015, Vékony contro Ungheria, paragrafo 32; sentenza 30 giugno 2005, Jahn e altri contro Germania, paragrafi 93-95; sentenza 3 luglio 2003, Buffalo srl in liquidazione contro Italia, paragrafo 32; sentenza 5 gennaio 2000, Beyeler contro Italia, paragrafo 114). Passando alle altre censure, la Corte esclude l'asserita lesione della libertà di iniziativa economica privata delle strutture sanitarie accreditate, in quanto è erronea l'interpretazione secondo la quale le riduzioni di spesa previste dal comma 14 inciderebbero anche sulle prestazioni sanitarie già erogate dalle strutture private accreditate in esecuzione degli accordi contrattuali stipulati con gli enti del SSN. Ricorda inoltre che la tutela costituzionale della sfera dell'autonomia privata non è assoluta. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, come sancito dall'art. 41, secondo comma, Cost., purché, per un verso, l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue (*ex plurimis*, sentenze n. 56 del 2015, n. 247 e n. 152 del 2010 e n. 167 del 2009). Con riferimento ad un caso analogo, relativo a uno sconto imposto *ex lege* ai produttori di farmaci, la Corte ritenne che l'obiettivo di contenere la spesa sanitaria fosse un interesse costituzionalmente rilevante che consentiva la compressione dell'interesse privato (sentenza n. 279 del 2006). Infine, è esclusa anche la violazione del diritto alla salute garantito dall'art. 32 Cost. La Corte ricorda la propria giurisprudenza secondo cui «la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone», con la precisazione che «le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana» (sentenza n. 309 del 1999; nello stesso senso, sentenze n. 267 del 1998, n. 416 del 1995, n. 304 e n. 218 del 1994, n. 247 del 1992 e n. 455 del 1990). In questi termini,

«nell'ambito della tutela costituzionale accordata al "diritto alla salute" dall'art. 32 della Costituzione, il diritto a trattamenti sanitari "è garantito a ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento" (v. sent. n. 455 del 1990; v. anche sentt. nn. 218 del 1994, 247 del 1992, 40 del 1991, 1011 del 1988, 212 del 1983, 175 del 1982)» (sentenza n. 304 del 1994; nello stesso senso, sentenza n. 200 del 2005). Nel caso di specie, le riduzioni della spesa complessiva sono relativamente esigue e l'affermazione della possibilità che, a causa delle misure in esame, la funzionalità del SSN sia compromessa con conseguente pregiudizio del diritto alla salute dei cittadini si risolve «in un'argomentazione meramente ipotetica che, appunto perché tale, è inidonea a dare consistenza alla censura» (sentenza n. 94 del 2009).

2.4.2. Il divieto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e l'esecuzione del mandato commissariale

La sentenza n. **266** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 5, comma 4, della legge della Regione Calabria n. 11 del 2015, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., in quanto interferenti con i poteri affidati al Commissario *ad acta* nominato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario. Ricorda la Corte che a seguito dell'Accordo firmato il 17 dicembre 2009 tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione Calabria, stante la persistente inerzia della Regione Calabria rispetto alle attività richieste dal suddetto accordo, il Consiglio dei Ministri, al fine di realizzare il Piano di rientro dal disavanzo del servizio sanitario regionale, aveva nominato con deliberazione del 30 luglio 2010 il Presidente *pro tempore* della Giunta regionale Commissario *ad acta*. Fra i punti qualificanti del piano vi erano la razionalizzazione e il contenimento della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e servizi, e il riassetto della rete di assistenza territoriale. Ciò posto, la Regione Calabria ha successivamente adottato la legge regionale n. 11 del 2015, che prevedeva, all'articolo 2, misure di contenimento della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e di servizi per gli enti sub-regionali, e all'articolo 5, la fissazione (equivalente allo stanziamento di un preciso capitolo dello stato di previsione della spesa del bilancio regionale) del «limite inderogabile all'assunzione di obbligazioni giuridiche ed economiche verso terzi», con conseguente «blocco delle procedure di accreditamento di nuove strutture socio-sanitarie». Entrambe le norme, dunque, interferiscono con i compiti attribuiti al Commissario *ad acta* con la predetta deliberazione del 30 luglio 2010. Precisa la Corte, con argomentazione valida per entrambe le norme, che: «non vale a escludere l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata la considerazione che essa si muove nella direzione della riduzione della spesa, in armonia con gli obiettivi perseguiti dal Commissario *ad acta*. A prescindere dal fatto che questa Corte ha ritenuto la sussistenza dell'illegittimità della legge regionale anche quando l'interferenza con i poteri del Commissario è meramente potenziale (sentenze n. 227 del 2015 e n. 110 del 2014), nel caso in esame l'azione richiesta al Commissario consiste non in un semplice contenimento quantitativo della spesa sanitaria, ma in una più complessa opera di razionalizzazione della stessa: un'opera che può implicare tagli, ma anche redistribuzioni delle risorse disponibili, secondo un disegno complessivo e organico. In tale articolato intervento il Commissario *ad acta* potrebbe essere ostacolato da una riduzione delle spese disposta dalla legge impugnata in modo del tutto disarmonico rispetto alle scelte commissariali. Il fatto poi che la disposizione demandi alle linee di indirizzo dettate dalla Giunta regionale il compito di determinare l'esatta entità delle riduzioni di spesa riguardanti ciascun ente, incluse dunque anche le aziende sanitarie, rende manifesta una situazione di interferenza con le funzioni commissariali, potenzialmente idonea a ostacolare l'obiettivo di risanamento del servizio sanitario regionale secondo un unitario disegno razionale (*ex plurimis*, sentenze n. 110 del 2014, n. 228 del 2013, n. 78 del 2011, n. 2 del 2010, n. 193 del 2007)».

2.5. La finanza

2.5.1. L'obbligo di assicurare a tutti gli enti territoriali risorse sufficienti a finanziare

integralmente le funzioni loro attribuite

“Come è stato già affermato da questa Corte «[a]llo Stato spetta dunque anche determinare l’entità dei trasferimenti erariali e dei fondi che alimentano la finanza comunale e provinciale ed eventualmente anche di ridurli, naturalmente con il vincolo di assicurare a tutti gli enti territoriali, compresi quelli con minore capacità fiscale per abitante, risorse sufficienti a finanziare integralmente le funzioni loro attribuite, come previsto dall’art. 119, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 82 del 2015)”. Così la sentenza n. **151**.

La sentenza n. **10** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di alcune disposizioni legislative della Regione Piemonte, nella parte in cui non consentono di attribuire adeguate risorse per l’esercizio delle funzioni conferite alle Province dalla legge regionale n. 34 del 1998 e dalle altre leggi regionali che ad essa si richiamano. In tale contesto afferma la Corte: “L’art. 3 Cost. è stato ulteriormente violato sotto il principio dell’eguaglianza sostanziale a causa dell’evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi. Tale profilo di garanzia presenta un carattere fondante nella tavola dei valori costituzionali e non può essere sospeso nel corso del lungo periodo di transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali. Questa Corte non ignora il processo riorganizzativo generale delle Province che potrebbe condurre alla soppressione di queste ultime per effetto della riforma costituzionale attualmente in itinere. Tuttavia l’esercizio delle funzioni a suo tempo conferite – così come obiettivamente configurato dalla legislazione vigente – deve essere correttamente attuato, indipendentemente dal soggetto che ne è temporalmente titolare e comporta, soprattutto in un momento di transizione caratterizzato da plurime criticità, che il suo svolgimento non sia negativamente influenzato dalla complessità di tale processo di passaggio tra diversi modelli di gestione. Per questo motivo lo stesso legislatore statale si è preoccupato di assicurare un coerente quadro di relazioni finanziarie alternative tra Regione e Province, come quello contenuto nell’art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011 e rimasto inattuato nel Piemonte, al fine di non pregiudicare l’assetto economico-finanziario diretto al concreto esercizio delle funzioni nel periodo in cui le stesse rimangono attribuite alle Province. Pertanto, il principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale non viene salvaguardato, risultando inutile a tal fine lo stesso insufficiente finanziamento previsto dalle disposizioni impugnate. A fronte della prescrizione normativa di astratti livelli di prestazione dei servizi nelle leggi regionali di settore, si verifica – per effetto delle disposizioni sproporzionatamente riduttive delle risorse – una rilevante compressione dei servizi resi alla collettività”.

2.5.2. L’utilizzo dei proventi derivanti dalle dismissioni di alloggi di edilizia residenziale pubblica

Costituisce regola generale di finanza e contabilità pubblica il divieto di utilizzare i proventi derivanti dalle dismissioni patrimoniali per spese di natura corrente, fra le quali ricade anche il pagamento di oneri tributari; infatti, l’impiego dei proventi di alienazioni per spese correnti provoca un pregiudizio all’equilibrio finanziario e patrimoniale dell’ente che lo pratica, pari al valore della dismissione stessa. Sulla base di tale principio, la sentenza n. **38** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., dell’art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia n. 48 del 2014, la quale consentiva agli enti gestori degli alloggi di edilizia residenziale pubblica che non versavano in stato di dissesto finanziario di utilizzare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi medesimi per destinarla al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, al fine di rispettare il vincolo del pareggio di bilancio. La Corte rileva il contrasto della norma regionale con la disciplina di cui all’art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014, che, invece, impone la destinazione esclusiva dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, e osserva che essa va considerata come l’espressione di un principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, con il quale il legislatore statale ha inteso stabilire una regola generale di uso uniforme delle risorse disponibili provenienti dalle alienazioni immobiliari. Infatti, la disposizione statale, per quanto si traduca in una prescrizione puntuale sull’uso delle risorse in oggetto, esprime una scelta di politica nazionale di potenziamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, diretta a fronteggiare l’emergenza abitativa e, al tempo stesso, la crisi del mercato delle costruzioni, scelta che si inserisce nell’ambito di un più ampio disegno di politica economica nazionale volto a conseguire un

obiettivo generale di finanza pubblica. Aggiunge la Corte che nella norma statale in esame è individuabile un rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione tra prescrizione puntuale e principio, giacché, una volta assunto dal legislatore l'obiettivo generale di potenziare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica attraverso la vendita di determinati beni, l'imposizione del vincolo di destinazione specifica dei proventi della vendita all'acquisizione di nuovi alloggi o alla manutenzione di quelli esistenti appare mezzo necessario al suo raggiungimento (*ex plurimis*, sentenze n. 205 e n. 63 del 2013, in fattispecie nelle quali è stato riconosciuto carattere di principio a norme che imprimono vincoli di destinazione alla riduzione del debito pubblico di risorse derivanti da dismissioni patrimoniali).

2.5.3. Il riassorbimento del disavanzo finanziario (Regione Molise)

La sentenza n. 107 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale promossa dal Governo sull'art. 6 della legge della Regione Molise n. 25 del 2014, concernente l'assettamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014. Specificamente la disposizione censurata prevede che "Il disavanzo finanziario alla chiusura dell'esercizio finanziario 2013, pari a euro 60.423.952,35 è riassorbito nell'anno 2014 per euro 2.423.952,35 e nel decennio 2015-2024 con importi annui pari ad euro 5.800.000,00, salvo rideterminazione dello stesso negli anni successivi prossimi". Il ricorrente denuncia per l'asserita emanazione di norme di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica, in violazione della norma statale di riferimento, nonché per l'asserita violazione del principio dell'obbligo di copertura finanziaria. La Corte premette che la questione ha un rapporto di stretta pregiudizialità con due precedenti pronunce. Con la sentenza n. 138 del 2013 la Corte aveva dichiarato illegittima la legge di approvazione del rendiconto 2011 della Regione Molise nella parte inerente alla contabilizzazione di crediti privi di accertamento giuridico. Successivamente, con la sentenza n. 266 del 2013 la Corte aveva dichiarato illegittima la legge di approvazione del bilancio di previsione 2013 della Regione Molise nella parte in cui veniva applicato un avanzo di amministrazione presunto. È stato conseguentemente affermato che, in base al principio dell'equilibrio tendenziale, la Regione Molise era tenuta al ripristino dell'equilibrio di bilancio, pregiudicato dall'iscrizione di una parte attiva insussistente, attraverso le modalità previste dalla legge in caso di accertato squilibrio dello stesso. La Regione Molise non aveva dato immediata ottemperanza ai due giudicati costituzionali, i quali vietavano, da un lato, di contabilizzare nel rendiconto crediti non provati e, dall'altro, di applicare un avanzo di amministrazione presunto (assolutamente incongruente con la grave situazione debitoria del servizio sanitario regionale, ufficialmente sancita dalla sottoposizione al piano di rientro sanitario). Anzi, con la legge di approvazione del bilancio di previsione 2014 la situazione di squilibrio era peggiorata, senza che lo Stato, tuttavia, la impugnasse. In corso di anno, tuttavia, la Regione ha provveduto alle operazioni di revisione contabile, utili a far emergere la vera dimensione economica dei risultati pregressi. In tal modo – anche per effetto dell'intervento ispettivo del MEF – è stato posto in essere un riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, limitato agli esercizi 2011, 2012 e 2013, mentre si rendeva necessaria una variazione del bilancio di previsione 2014, che però interveniva in una data e in circostanze non utili ad assicurare un integrale riequilibrio. La Regione, prendendo atto di una situazione non più emendabile nel suo complesso per effetto della dimensione e della cronologia caratterizzante l'emersione del disavanzo, riteneva di fronteggiarne l'eccezionale misura con una quota ricavata attraverso le economie realizzate nel corso dell'esercizio 2014, e, per la rimanente parte, attraverso un accantonamento della stessa a valere sui 10 successivi esercizi. Ciò premesso, la Corte passa ad esaminare le censure formulate dal Governo. In particolare, con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 15 del d.lgs. n. 76 del 2000, la Corte evidenzia che è erronea l'individuazione della norma interposta, che si riferiva a fattispecie assolutamente diversa. Invece, anche per effetto delle reiterate pratiche adottate negli esercizi precedenti in pregiudizio al principio dell'equilibrio di bilancio, la Regione Molise, come altre Regioni caratterizzate da analoghe situazioni finanziarie, si è venuta a trovare – dopo la tardiva ma doverosa operazione di riaccertamento dei residui attivi e passivi – in un contesto di sostanziale assenza di disposizioni specifiche. È così accaduto che, una volta effettuata la revisione dei residui ed accertato il disavanzo precedentemente sommerso, la Regione Molise abbia cercato di rimediare in qualche modo all'impossibilità di coprire integralmente il deficit così manifestatosi, ponendosi comunque nel solco degli indirizzi legislativi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica non ancora vigenti ma già conosciuti al momento dell'adozione della legge regionale impugnata. Infatti, l'indirizzo della subentrata legislazione statale, in

relazione alla quale risulta congruente la disposizione impugnata, prende in sostanza le mosse dal presupposto che in una fase di complesse operazioni di riaccertamento dei residui finalizzate a far emergere la reale situazione finanziaria delle Regioni, i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio ma richiedano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale. Ciò anche al fine di assicurare lo svolgimento delle funzioni della Regione in ossequio al «principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale [affidati all'ente territoriale, che deve essere] salvaguardato» (sentenza n. 10 del 2016). In conclusione, la Corte sottolinea che “Probabilmente una più tempestiva vigilanza nei confronti delle consolidate prassi patologiche di alcuni enti territoriali avrebbe evitato le situazioni di obiettiva emergenza che il legislatore nazionale è stato costretto a fronteggiare con mezzi eccezionali”. Quanto alle censure proposte in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., la Corte osserva: “il ricorrente non fornisce alcuna prova del denunciato disequilibrio: al contrario, l'accantonamento, previsto dalla disposizione impugnata, di una parte sia pur marginale di risorse altrimenti destinate alla spesa dell'esercizio 2014, produce comunque un intervento riduttivo del disavanzo ed un conseguente effetto migliorativo rispetto al reale assetto economico-finanziario configurato dal coevo bilancio di previsione. Difatti il disavanzo (seppur latente) già preesisteva ed incombeva: paradossalmente la rimozione della norma impugnata farebbe venire meno le uniche risorse sottratte alla spesa dell'esercizio 2014, lasciandone intatta, nella sostanza, la originaria destinazione. Ai fini della presente decisione non è irrilevante considerare – come già osservato – l'apporto recato dalle disposizioni sopravvenute le quali, al di là dei profili critici di ordine temporale precedentemente sottolineati, hanno introdotto, per tutte le Regioni interessate da deficit di natura analoga a quello della Regione Molise, modalità di copertura che sono state addirittura estese a trent'anni, ben al di là della soluzione contenuta nella norma regionale impugnata. In definitiva la sopravvenuta normativa, proprio in quanto rivolta ai disavanzi riferiti a passate gestioni ed accertati con riferimento agli esercizi antecedenti al 1° gennaio 2015, ha implicita valenza retroattiva, poiché viene di fatto a colmare – in modo sostanzialmente coerente con la disposizione impugnata – l'assenza di previsioni specifiche che caratterizzava il contesto normativo nel quale si è trovata ad operare la Regione Molise nel dicembre 2014”.

2.5.4. La copertura finanziaria delle leggi di spesa (si veda nella sezione I, in La funzione normativa, la voce La copertura finanziaria delle leggi di spesa)

3. La funzione legislativa

3.1. La condizione di obiettiva incertezza indotta da norme statali dal significato ambiguo

“In linea di principio, possono risultare costituzionalmente illegittime – per irragionevolezza ridondante sulle attribuzioni regionali – norme statali dal significato ambiguo, tali da porre le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, allorché a norme siffatte esse debbano attenersi nell'esercizio delle proprie prerogative di autonomia (si vedano, sia pure in fattispecie eterogenee, le sentenze n. 200 del 2012 e n. 326 del 2010)”. Così la sentenza n. **160**.

3.2. Il riparto delle competenze

3.2.1. La natura oggettiva della lesione del riparto costituzionale di competenze

“... nonostante la scadenza del termine repentinamente ridotto, lo Stato non ha applicato, per sua scelta, i criteri “sussidiari”, e la Regione Veneto non ne ha quindi subito i danni paventati. Ciò non esclude, tuttavia, la persistenza del suo interesse alla decisione sulla legittimità costituzionale della disposizione impugnata, poiché dall'eventuale dichiarazione d'illegittimità costituzionale potrebbe derivare la reintegrazione dell'ordine costituzionale delle competenze asseritamente violato (sentenza n. 74 del 2001)”. Così la sentenza n. **65**.

“Ne discende che l'effettivo esercizio delle funzioni di protezione civile, nella Regione Sardegna, non

corrisponde al quadro normativo oggetto del presente giudizio. Ciò, tuttavia, non rileva in un giudizio costituzionale in via principale in cui sia lamentato il solo riparto delle competenze legislative ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., poiché, in questo, le disposizioni legislative impugnate vanno valutate in se stesse, senza che assumano rilievo le modalità con le quali esse vengono (o non vengono) attuate sul piano amministrativo (sentenze n. 144 del 2012, n. 50 del 2008 e n. 134 del 2005)". Così la sentenza n. **252**.

3.2.2. Criterio ontologico e criterio teleologico nel riparto competenziale

"...la valutazione sul rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni, richiede di tenere conto, oltre che dell'oggetto, anche della *ratio* della normativa impugnata e di identificare correttamente e compiutamente gli interessi tutelati, nonché le finalità perseguite (*ex plurimis*, sentenze n. 140 del 2015, n. 167 e n. 119 del 2014). Il legislatore regionale, nell'esercizio delle sue competenze, [...] non può mai perseguire finalità che esorbitano dai compiti della Regione". Così la sentenza n. **63**.

3.2.3. Il contesto emergenziale e i vincoli economici nazionali e comunitari

"...questa Corte ha più volte affermato che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è «parte della finanza pubblica allargata» e che, 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» (sentenza n. 44 del 2014; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 79 del 2014 e n. 182 del 2011). Così la sentenza n. **64**.

3.2.4. La prevalenza della funzione di coordinamento finanziario su ogni tipo di potestà legislativa regionale

"...non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. Di conseguenza, la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive, risultando legittima l'incidenza dei principi statali di coordinamento, sia sull'autonomia di spesa delle Regioni, sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale". Così la sentenza n. **141**.

3.2.5. Le deroghe unilaterali all'assetto delle relazioni finanziarie in funzione dei vincoli connessi alla manovra finanziaria o concordati in sede europea

"È opportuno ricordare [...] l'orientamento espresso da questa Corte secondo cui, a certe condizioni, allo Stato è consentito di prescindere dall'accordo con la Regione e di assumere determinazioni normative unilaterali afferenti all'assetto delle reciproche relazioni finanziarie, riguarda le sole ipotesi per le quali l'unilaterale determinazione trovi giustificazione nella tempistica della manovra finanziaria e nella temporaneità di tale soluzione (sentenza n. 19 del 2015). Tale opzione è, infatti, configurabile solo quando l'indifferibilità degli adempimenti connessi alla manovra finanziaria impone allo Stato di rispettare senza indugi i vincoli di bilancio previsti o concordati in seno all'Unione europea, realizzando comunque «la [successiva] negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra di stabilità» (sentenza n. 19 del 2015)". Così la sentenza n. **66**.

3.2.6. La potestà di interpretazione autentica

"...la riconduzione dei beni stimati ai beni del patrimonio indisponibile del Comune operata dall'impugnato art. 32, comma 2, si configura alla stregua di un'interpretazione autentica dell'editto di Maria Teresa, effettuata con legge della Regione, in palese contrasto con tutta la prassi precedente. Ciò, in

base alla giurisprudenza di questa Corte, esula, nella materia, dalle competenze della Regione. Infatti, «come precisato da questa Corte con la sentenza n. 232 del 2006, la potestà di interpretazione autentica spetta a chi sia titolare della funzione legislativa nella materia cui la norma è riconducibile» (sentenza n. 290 del 2009). Ed è innegabile che l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni appartiene all'«ordinamento civile». Pertanto, la Regione ha ecceduto i limiti della propria competenza legislativa, violando l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.". Così la sentenza n. **228**.

3.2.7. L'inammissibilità di interventi regionali nelle materie di competenza statale esclusiva

Pretese ragioni di "opportunità" o operazioni di "interpretazione adeguatrice della disciplina statale" non sono idonee a legittimare interventi normativi regionali in ambito di competenza esclusiva dello Stato. Così la sentenza n. **101**.

3.2.8. I principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente

“Con riguardo alla portata dei «principi fondamentali» riservati alla legislazione statale nelle materie di potestà concorrente, questa Corte ha avuto modo di chiarire, tra l'altro, che «il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio [...] deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenze n. 272 del 2013 e n. 237 del 2009)". Così la sentenza n. **49**.

“Questa Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi su norme statali che disciplinano la realizzazione di infrastrutture energetiche, subordinandole all'intesa con le Regioni (fra esse lo stesso art. 1, comma 7, lettera n della legge n. 239 del 2004 su cui si è pronunciata la sentenza n. 117 del 2013), e le ha qualificate come norme recanti principi fondamentali della materia (con riguardo agli artt. 1, commi 7, lettera g, e 8, lettera b, numero 2, della medesima legge n. 239 del 2004 e all'art. 52-quinquies del d.P.R. n. 327 del 2001 il riferimento è alla sentenza n. 182 del 2013). Si tratta di norme che ridefiniscono, «in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione» delle opere, «in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario» (sentenza n. 119 del 2014), ma anche in relazione «ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 331 del 2010, n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004)» (sentenza n. 182 del 2013)". Così la sentenza n. **131**.

“La giurisprudenza costituzionale ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali che incidono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche all'ambito materiale del «governo del territorio» e a quello relativo alla «protezione civile» per i profili concernenti «la tutela dell'incolumità pubblica» (sentenza n. 254 del 2010). In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali (tra le tante, sentenze n. 300 e n. 101 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010, n. 248 del 2009, n. 182 del 2006). La stessa giurisprudenza assegna inoltre valenza di «principio fondamentale» alle disposizioni contenute nel Capo IV della Parte II del d.P.R. n. 380 del 2001, intitolato «Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche», che prevedono adempimenti procedurali, quando questi ultimi rispondano a esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico". Così la sentenza n. **282**.

3.2.9. La competenza concorrente e le norme interposte

“Questa Corte ha affermato in più occasioni che la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. può avvenire attraverso norme interposte solo nel caso in cui le stesse «siano idonee a specificare, nel caso concreto, l'operatività [delle regole in esse contenute]» (*ex plurimis*, sentenza n. 138 del 2013)". Così la sentenza n. **107**.

3.2.10. Il carattere autoapplicativo ed autosufficiente di una norma non implica il carattere “di dettaglio” della medesima

“Riguardo, poi, all’assunto secondo il quale la norma impugnata, in quanto «del tutto autoapplicativa ed autosufficiente», finirebbe per diventare anche “di dettaglio”, in contrasto con la disciplina costituzionale del riparto delle competenze nelle «materie di legislazione concorrente», esso appare non plausibile, posto che il presunto carattere “autoapplicativo” di una disposizione non implica affatto il carattere “di dettaglio” della medesima. La circostanza, infatti, che, pur nel sistema della legislazione concorrente, una disciplina statale “di principio” non abbisogni, per divenire efficace, di specifiche disposizioni attuative, non può essere considerata come automaticamente produttiva dell’effetto di “espropriare” i legislatori regionali del loro autonomo potere di conformare la regolazione statale alle proprie specifiche esigenze”. Così la sentenza n. 67.

3.2.11. La mancata adozione da parte dello Stato dei “criteri generali” cui deve attenersi il legislatore regionale

“La determinazione, da parte delle Regioni, della misura dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico è dunque condizionata, secondo la normativa vigente, dai «criteri generali» che devono essere dettati dal decreto ministeriale, da adottarsi peraltro d’intesa con le Regioni. Quest’ultimo, difatti, «[fa] corpo con la disposizione legislativa» che ad esso rinvia, completando il principio in quella contenuto (sentenza n. 11 del 2014). Il citato d.m. non risulta, a oggi, ancora essere stato adottato. Questa circostanza non può portare a considerare paralizzata la competenza regionale alla determinazione della misura dei canoni idroelettrici, sul presupposto che altrimenti le Regioni disporrebbero in violazione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza». Da un lato, infatti, se è vero che il d.m. integra la normativa legislativa, in sua assenza la disposizione che ad esso rinvia non è ancora pienamente operante ed efficace; dall’altro, in mancanza del d.m., «il contrasto è solo ipotetico, ben potendo la normativa statale prevedere modalità del tutto compatibili» con quelle della normativa regionale (sentenza n. 298 del 2013). In attesa che sia adottato il d.m., pertanto, le Regioni possono continuare a determinare i canoni idroelettrici nel rispetto dei principî fondamentali statali nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia». [...] Va, infine, soltanto precisato che, se le Regioni possono, in assenza del d.m., determinare la misura dei canoni idroelettrici nel rispetto dei principî fondamentali statali, esse hanno però l’onere – nel rispetto del principio di leale collaborazione cui peraltro è ispirato l’art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 – di adeguarsi ai «criteri generali» una volta che essi siano stati stabiliti dal d.m., come peraltro pianamente riconosce la stessa Regione Piemonte nell’atto di costituzione”. Così la sentenza n. 158.

3.2.12. I principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (sul finalismo delle norme di coordinamento finanziario v. anche in 3.3.2. Le materie a carattere finalistico o trasversali)

Con la sentenza n. 64 la Corte ha ribadito alcuni principi consolidati in tema di vincoli e limiti alla spesa regionale imposti dallo Stato alle Regioni per fronteggiare una situazione contingente: “...questa Corte ha più volte affermato che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è «parte della finanza pubblica allargata» e che, 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» (sentenza n. 44 del 2014; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 79 del 2014 e n. 182 del 2011). Sempre in base ad un orientamento ormai costante di questa Corte, le disposizioni statali che impongono limiti alla spesa regionale sono configurabili quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, alla duplice condizione che: a) prevedano un limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, che lasci alle Regioni libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa; b) abbiano il carattere della transitorietà (*ex plurimis*, sentenze n. 79 e n. 44 del 2014, n. 205 del 2013). Con riguardo alla prima di tali condizioni, questa Corte ha affermato che essa deve

ritenersi soddisfatta anche da disposizioni statali che prevedono «puntuali misure di riduzione [...] di singole voci di spesa», sempre che «da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 139 del 2012), essendo, in tale caso, possibile «l'extrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sentenze n. 139 del 2012 e n. 182 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 236 e n. 36 del 2013, n. 262 e n. 211 del 2012). Va, infine, rammentato che i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica sono applicabili anche alle autonomie speciali (da ultimo, *ex plurimis*, sentenza n. 156 del 2015)».

È indirizzo costante della giurisprudenza costituzionale quello secondo cui 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 porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011). Così la sentenza n. **65**.

“È affermazione costante di questa Corte quella secondo cui 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 porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011)”. Così la sentenza n. **141**.

“I divieti di spesa e di nuove assunzioni, imposti alle Province delle Regioni a statuto ordinario dalla norma scrutinata, non sono, infatti, riconducibili, come si pretende dalla ricorrente, alla categoria delle «norme di dettaglio», poiché – nel contesto attuativo della riforma degli enti di area vasta operata dalla legge n. 56 del 2014 (in vista, peraltro, della futura soppressione delle stesse Province) – si innestano, viceversa, come «principi fondamentali», funzionali alla realizzazione di quel disegno riformatore. La predisposizione dei vincoli di indebitamento in esame risponde, appunto, all'obiettivo della realizzazione in concreto della finalità del coordinamento finanziario all'interno dell'avviato procedimento di progressiva e graduale estinzione dell'ordinamento e della organizzazione delle Province. E ciò, dunque, ne postula il “carattere generale” e la conseguente riconducibilità alla competenza dello Stato, il quale soltanto può legittimamente provvedere in modo uniforme per tutti gli enti interessati dalla riforma (sentenza n. 50 del 2015)”. Così la sentenza n. **143**.

“Tale disposizione, dunque, può considerarsi espressione di un principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», poiché riguarda «non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente» (*ex plurimis*, sentenze n. 218 e n. 153 del 2015, n. 289 del 2013, n. 69 del 2011) e lascia «ciascuna Regione [...] libera di darvi attuazione [...] in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale» (*ex plurimis*, sentenza n. 211 del 2012)”. Così la sentenza n. **183**.

3.2.13. Le norme generali sull'istruzione

“...con riguardo alla definizione dell'organico dell'autonomia, di cui all'art. 50, comma 1, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35 del 2012, questa Corte ha ritenuto che tali «disposizioni [...] devono essere senz'altro qualificate come “norme generali sull'istruzione”, dal momento che, per evidenti ragioni di necessaria unità ed uniformità della disciplina in materia scolastica, sono preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale avente ad oggetto “caratteristiche basilari” dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico» (sentenza n. 62 del 2013)”. Così la sentenza n. **284**.

3.2.14. Il concorso di competenze non risolvibile con il criterio della prevalenza

“Questa Corte ha già rilevato che «Nei giudizi in via di azione promossi dalle Regioni l’oggetto del contendere verte sulla individuazione del titolo di competenza cui ascrivere le disposizioni legislative statali censurate, nei limiti dei motivi di ricorso. A tale scopo, è necessario avere riguardo al “nucleo essenziale” delle norme (da ultimo, sentenze n. 52 del 2010 e n. 339 del 2009) da cui si muove per identificare il fascio di interessi che viene inciso dall’intervento legislativo», e che «È, peraltro, noto che la complessità dei fenomeni sociali su cui i legislatori intervengono si esprime, di regola, in una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse: è, piuttosto, la regola opposta che si ha modo di rinvenire nella concreta dinamica normativa, ovvero la confluenza nelle leggi o nelle loro singole disposizioni di interessi distinti, che ben possono ripartirsi diversamente lungo l’asse delle competenze normative di Stato e Regioni. In tali casi, questa Corte non si può esimere dal valutare, anzitutto, se una materia si imponga alle altre con carattere di prevalenza (sentenze n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003), ove si tenga presente che, per mezzo di una simile espressione, si riassume sinteticamente il *proprium* del giudizio, ovvero l’individuazione della competenza di cui la disposizione è manifestazione. Quando non sia possibile concludere nel senso appena indicato, si verifica un’ipotesi di “concorrenza di competenze” (sentenza n. 50 del 2005), la quale esige di adottare il “canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze” (sentenze n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005)» (sentenza n. 278 del 2010)”. Così la sentenza n. 7.

3.2.15. L’intreccio di competenze non risolvibile secondo il criterio della prevalenza e la necessità dell’intesa

“...deve trovare applicazione il principio generale, costantemente ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 140 del 2015), secondo il quale in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze – come nel caso in esame, in cui le norme impugnate si pongono all’incrocio di varie materie (turismo, urbanistica, ordinamento civile) – e, qualora risulti impossibile comporre il concorso di competenze statali e regionali, tramite un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l’intervento del legislatore statale, purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008) e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell’intesa”... “Tenuto conto che gli interessi implicati non riguardano una singola Regione o Provincia autonoma (sentenza n. 278 del 2010), ma tematiche comuni a tutto il sistema delle autonomie, inclusi gli enti locali (sentenza n. 383 del 2005), appare adeguata la scelta legislativa di coinvolgere Regioni, Province autonome ed autonomie locali nel loro insieme, attraverso la Conferenza unificata: istituto, questo, utile non solo alla semplificazione procedimentale, ma anche a facilitare l’integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti regionali, provinciali e locali coinvolti (sentenza n. 408 del 1998). Del resto, in più di un’occasione e in casi analoghi, è stata questa stessa Corte a identificare l’intesa in sede di Conferenza unificata come strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo”. Così la sentenza n. 1.

“La disposizione impugnata si pone, dunque, all’incrocio di varie materie, alcune di spettanza delle Regioni, altre dello Stato. Tali molteplici competenze sono legate in un nodo inestricabile (in specie, sentenze n. 334 del 2010 e n. 50 del 2005), che non consente di identificare la prevalenza di una sulle altre, dal punto di vista sia qualitativo, sia quantitativo. Deve, pertanto, trovare applicazione il principio generale, costantemente ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 1 del 2016), per cui, in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze, qualora non risulti possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l’intervento del legislatore statale, «purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008) e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell’intesa» (sentenza n. 1 del 2016)”. Così la sentenza n. 21.

La sentenza n. **251** – con la quale sono state scrutinate diverse questioni prospettate in via principale dalla Regione Veneto avverso norme della legge n. 124 del 2015, concernente deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche – preliminarmente offre un quadro della giurisprudenza costituzionale formatasi sul tema dell'intreccio competenziale e delle soluzioni elaborate per contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie. Si riporta di seguito l'intero passaggio: "Tutte le disposizioni impugnate riflettono l'intento del legislatore delegante di incidere sulla «riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», secondo un criterio di diversificazione delle misure da adottare nei singoli decreti legislativi. Esse spaziano dalla cittadinanza digitale (art. 1), alla dirigenza pubblica (art. 11), dal lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art. 17), alle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche (art. 18), ai servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 19) e, proprio per questo, influiscono su molteplici sfere di competenza legislativa anche regionale. Nella complessa struttura delle norme contenenti le deleghe riguardanti i settori indicati, occorre verificare se vi sia una prevalente competenza statale, cui ricondurre il disegno riformatore nella sua interezza. Un simile intervento del legislatore statale rientra, infatti, nel novero di quelli, già sottoposti all'attenzione di questa Corte, volti a disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una «fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse», quanto piuttosto interessi distinti «che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni» (sentenza n. 278 del 2010), corrispondenti alle diverse materie coinvolte. In tali casi occorre valutare se una materia si imponga sulle altre, al fine di individuare la titolarità della competenza. Talvolta la valutazione circa la prevalenza di una materia su tutte le altre può rivelarsi impossibile e avallare l'ipotesi, diversa da quella in precedenza considerata, di concorrenza di competenze, che apre la strada all'applicazione del principio di leale collaborazione. In ossequio a tale principio il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze. L'obiettivo è contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie (sentenze n. 65 del 2016, n. 88 del 2014 e n. 139 del 2012). Il parere come strumento di coinvolgimento delle autonomie regionali e locali non può non misurarsi con la giurisprudenza di questa Corte che, nel corso degli anni, ha sempre più valorizzato la leale collaborazione quale principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio fra materie e competenze e ha ravvisato nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione (di recente, sentenze n. 21 e n. 1 del 2016). Quel principio è tanto più apprezzabile se si considera la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» (sentenza n. 278 del 2010) e diviene dirimente nella considerazione di interessi sempre più complessi, di cui gli enti territoriali si fanno portatori. Un'analoga esigenza di coinvolgere adeguatamente le Regioni e gli enti locali nella forma dell'intesa è stata riconosciuta anche nella diversa ipotesi della attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa allo Stato, in vista dell'urgenza di soddisfare esigenze unitarie, economicamente rilevanti, oltre che connesse all'esercizio della funzione amministrativa. In tal caso, l'esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale – e giustificare la deroga al riparto di competenze contenuto nel Titolo V – «solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003; di recente, sentenza n. 7 del 2016). Questa Corte ha individuato nel sistema delle conferenze «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale» (sentenza n. 401 del 2007) e «[u]na delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (sentenza n. 31 del 2006). In armonia con tali indicazioni, l'evoluzione impressa al sistema delle conferenze finisce con il rivelare una fisiologica attitudine dello Stato alla consultazione delle Regioni e si coniuga con il riconoscimento, ripetutamente operato da questa Corte, dell'intesa in sede di Conferenza unificata, quale strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (ex plurimis, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), «qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo» (sentenza n. 1 del 2016). Inserirle in questo quadro evolutivo, le procedure di consultazione devono «prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di

mediazione» (sentenza n. 1 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 121 del 2010). Non si prefigura una «drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra» (sentenza n. 24 del 2007). La reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere un esito consensuale (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005), non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo (sentenze n. 7 del 2016, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011; in generale, con riferimento al «principio dell'accordo», sentenza n. 19 del 2015). È pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa. Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost. Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest'ultima, nella legge di delegazione, finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze. Nel seguire le cadenze temporali entro cui esercita la delega, riferita a «oggetti distinti suscettibili di separata disciplina» (art. 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»), il Governo può fare ricorso a tutti gli strumenti che reputa, di volta in volta, idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale. Tale obiettivo consiste nel vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni”.

3.2.16. L'intreccio delle competenze e il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato come limite alle competenze delle Regioni e Province autonome

“... va evidenziato che questa Corte, già nella sentenza n. 407 del 2002, ha ritenuto che la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una sorta di «materia trasversale». Proprio la trasversalità della materia implica l'esistenza di «competenze diverse che ben possono essere regionali», con la conseguenza che allo Stato sarebbe riservato solo «il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (sentenza n. 407 del 2002). Successivamente, peraltro, questa Corte ha chiarito che alle Regioni non è consentito apportare deroghe *in peius* rispetto ai parametri di tutela dell'ambiente fissati dalla normativa statale (*ex plurimis* sentenza n. 300 del 2013, secondo cui «la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la “tutela dell'ambiente” rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato e che, pertanto, le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato»). Nel caso in esame, va rilevato come la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente si debba confrontare con la competenza regionale in materia di cave, senza che ciò, però, possa importare alcuna deroga rispetto a quanto già affermato da questa Corte in ordine ai principi che governano la tutela dell'ambiente (*ex plurimis* sentenze n. 199 del 2014 e n. 246 del 2013, secondo cui non è «affatto in discussione che la potestà legislativa residuale spettante alla Regione resistente in materia di cave (ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.) trovi un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, *ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, in quanto entità organica che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto; e che, pertanto, ad essa Regione sia consentito, in tale assetto di attribuzioni, soltanto di incrementare eventualmente i livelli della tutela ambientale»*). Così la sentenza n. **210**.

3.2.17. L'intreccio delle competenze nelle materie della tutela dell'ambiente, della sicurezza

e del governo del territorio e il criterio della prevalenza

“Le disposizioni contenute nel quarto, quinto e sesto periodo dell’art. 7, comma 2, sono censurate per la loro natura dettagliata, incompatibile, secondo la ricorrente, con le competenze regionali in materia di «governo del territorio». Si tratta, tuttavia, di previsioni che riguardano specificamente gli «interventi integrati», con riferimento ai quali l’interesse ambientale assume peso prevalente rispetto alla materia «governo del territorio». E la stessa previsione invocata nel ricorso per dimostrare l’afferenza al «governo del territorio» («Nei suddetti interventi assume priorità la delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità») attiene, in realtà, non solo a questa materia concorrente, ma prioritariamente a quella, riservata alla competenza esclusiva statale dall’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., della «sicurezza» (sentenza n. 21 del 2010). Nel complesso, dunque, gli interessi facenti capo alle competenze esclusive statali possono ritenersi prevalenti su quelli afferenti al «governo del territorio». Con tale motivazione la sentenza n. **83** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014 – concernente gli interventi c.d. integrati di delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità - prospettata dalla Regione Veneto per il ritenuto carattere di dettaglio della normativa asseritamente lesivo della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio.

3.2.18. *L’intreccio delle competenze nelle materie della tutela dell’ambiente e del governo del territorio e il criterio della prevalenza*

La sentenza n. **83** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, il quale, nell’ambito di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, ha previsto la revoca, da parte del Ministro dell’ambiente, delle risorse già assegnate alle Regioni per lo stesso fine e non utilizzate. La ricorrente Regione Veneto aveva censurato la disposizione per il carattere dettagliato delle norme, asseritamente lesivo della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio, nonché per violazione del principio di leale collaborazione. La Corte nel respingere entrambe le censure, così argomenta: “quanto alla violazione del principio di leale collaborazione, ribadisce che, in caso di revoca di risorse assegnate alle regioni e da tempo inutilizzate, le esigenze di leale collaborazione possono essere considerate recessive (sentenza n. 105 del 2007: «Né la sfera di competenze costituzionalmente garantita delle Regioni, né il principio di leale collaborazione risultano violati da una norma che prende atto dell’inattività di alcune Regioni nell’utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato»; nello stesso senso, sentenza n. 16 del 2010). Nel caso in esame, peraltro, va rilevato che l’art. 7, comma 3, prevede che la revoca delle risorse sia disposta «previo parere favorevole dell’Autorità di distretto territorialmente competente» e, in base all’art. 63 del d.lgs. n. 152 del 2006 (sia nel testo vigente al momento dell’entrata in vigore del d.l. n. 133 del 2014, sia nel testo attualmente vigente, come sostituito dall’art. 51 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, recante «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali»), la conferenza istituzionale permanente comprende «i Presidenti delle regioni e delle province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico». Dunque, le regioni sono coinvolte nell’adozione dell’atto di revoca (sentenza n. 341 del 2010). Quanto al carattere dettagliato delle disposizioni relative alla revoca delle risorse e all’istruttoria dell’ISPRA, la questione risulta infondata perché – anche a prescindere dalla considerazione che, in caso di concorrenza di competenze, l’intervento del legislatore statale è ammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 231 del 2005) e che, nel caso di specie, la competenza concorrente in materia di «governo del territorio» non si può certo considerare prevalente su quella esclusiva statale in materia di «tutela dell’ambiente» – l’art. 7, comma 3, primo e secondo periodo, si limita a prevedere le funzioni statali e a dettare le norme essenziali al loro svolgimento. Dunque, non essendo contestata dalla Regione la spettanza al livello statale accentrato delle funzioni in questione, non si può negare allo Stato la possibilità di completare la scelta attributiva del potere con la cornice normativa indispensabile alla sua operatività”.

3.2.19. Il punto di equilibrio tra la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e la competenza regionale nella materia concorrente del governo del territorio

“...in tema di disciplina delle distanze fra costruzioni, il “punto di equilibrio” – tra gli ambiti di competenza, rispettivamente, “esclusiva”, dello Stato (in ragione dell’attinenza di detta disciplina alla materia «ordinamento civile») e, “concorrente”, della Regione, nella materia «governo del territorio» (per il profilo della insistenza dei fabbricati su territori che possono avere, rispetto ad altri, specifiche caratteristiche, anche naturali o storiche) – si rinviene nel principio, estraibile dall’ultimo comma dell’art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968 (che questa Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile: sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011), per cui sono ammesse distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo «nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche». Principio, questo, sostanzialmente poi recepito dal legislatore statale con l’art. 30, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia), convertito, con modificazioni, della legge 9 agosto 2013, n. 98, che ha inserito, dopo l’art. 2 del d.P.R. n. 380 del 2001, l’art. 2-bis, a norma del quale «Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell’ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali». Ne consegue che la legislazione regionale che interviene sulle distanze, interferendo con l’ordinamento civile, è legittima solo in quanto persegue chiaramente finalità di carattere urbanistico, demandando l’operatività dei suoi precetti a «strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 232 del 2005). Diversamente, «le norme regionali che, disciplinando le distanze tra edifici, esulino, invece, da tali finalità, risultano invasive della materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 134 del 2014)”. Così la sentenza n. **178**.

«Nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza – statale in materia di «ordinamento civile» e concorrente in materia di «governo del territorio» –, il punto di equilibrio è stato rinvenuto nell’ultimo comma dell’art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, che questa Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile (sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011). Tale disposto ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo “nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche”. In definitiva, le deroghe all’ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (sentenza n. 6 del 2013)» (sentenza n. 134 del 2014). Così la sentenza n. **185**.

3.2.20. Il criterio della prevalenza in presenza di ambiti materiali di competenza esclusiva trasversale dello Stato

“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, materie di competenza statale esclusiva come quelle menzionate della «tutela del risparmio», della «tutela della concorrenza» e dell’«ordinamento civile», assumono, per la loro natura trasversale, carattere prevalente (*ex plurimis*, sentenze n. 30 del 2016 e n. 165 del 2014) e «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» (sentenza n. 2 del 2014, e inoltre *ex plurimis* sentenze n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 431, n. 430, n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006). In quanto riconducibile ad ambiti materiali di competenza esclusiva trasversale dello Stato, la norma impugnata è dunque espressione di attribuzioni statali destinate a prevalere anche sull’ipotetica e in ogni caso marginale competenza concorrente regionale in materia di aziende di credito di interesse regionale, della quale dunque *inutiliter* la Regione ricorrente lamenta la lesione”. Così la sentenza n. **287**.

3.2.21. Le autonomie speciali e la priorità dei parametri statutari

“Con la recente sentenza n. 151 del 2015 questa Corte (si veda anche la sentenza n. 288 del 2013) ha posto in evidenza come, nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell’oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, non può prescindere dalla indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto, alle quali le disposizioni impugnite sarebbero riferibili qualora non operasse il nuovo testo dell’art. 117 Cost. Ed ha anche precisato «che, qualora sia proposta impugnazione di una norma di legge di una Regione ad autonomia speciale, anche denunciandone l’eventuale contrasto con il diritto dell’Unione europea, il ricorrente ha l’onere di specificare le ragioni per cui debba prendersi in considerazione l’art. 117 Cost., in luogo del parametro ricavabile dallo statuto speciale» (citata sentenza n. 151 del 2015)”. Così la sentenza n. **58**.

3.2.22. Le competenze statutarie delle autonomie speciali e il limite delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica

“Questa Corte ha già precisato che il legislatore statale conserva «il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l’emanazione di leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”»: e ciò anche sulla base – per quanto qui viene in rilievo – del titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia “edilizia ed urbanistica”» (sentenza n. 51 del 2006; nello stesso senso, anche la sentenza n. 536 del 2002). Il legislatore regionale è poi tenuto a rispettare quanto previsto dal d.m. n. 1444 del 1968 che, come questa Corte ha in più occasioni affermato, «integra la disciplina privatistica delle distanze» (sentenza n. 114 del 2012), la quale può essere derogata dalla normativa regionale solo in quanto questa persegue «chiaramente finalità di carattere urbanistico, rimettendo l’operatività dei suoi precetti a “strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio” (sentenza n. 232 del 2005)» (sentenza n. 6 del 2013), secondo un principio che è stato sostanzialmente recepito dal legislatore statale all’art. 2-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), inserito dall’art. 30, comma 1, 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98 (sentenza n. 134 del 2014). Infine, la legislazione regionale non può porsi in contrasto con la normativa statale in materia di rischi di incidenti rilevanti, che questa Corte ha già ricondotto alla materia «tutela dell’ambiente» di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 135 del 2005 e n. 407 del 2002)”. Così la sentenza n. **189**.

3.2.23. Le competenze statutarie delle autonomie speciali e il rispetto dei superiori limiti

“È pacifico, anzitutto, che, anche se gli statuti speciali attribuiscono alle autonomie la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse regionale o provinciale, tale competenza, in forza di espresse e omologhe previsioni statutarie, deve essere esercitata nel rispetto della Costituzione, dei principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica, degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. È poi altrettanto pacifico che le disposizioni del d.lgs. n. 163 del 2006 (d’ora in avanti, codice dei contratti pubblici o codice) regolanti le procedure di gara, anche se relative ad appalti sotto soglia (sentenze n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007), sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e vanno ascritte all’area delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell’Italia all’Unione europea, sicché le autonomie speciali non possono dettare discipline da esse difformi (sentenze n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010)”. Così la sentenza n. **263**.

3.2.24. *Le clausole di salvaguardia*

È principio affermato dalla giurisprudenza costituzionale che “l’illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia, allorchando tale clausola entri in contraddizione con quanto testualmente affermato dalle norme impugnate, che facciano esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (da ultimo, sentenze n. 156 e n. 77 del 2015)”. Così la sentenza n. **40**.

“L’illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia allorchando tale clausola entri in contraddizione con quanto affermato nel seguito della disposizione, con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (sentenza n. 133 del 2010; *ex plurimis*, anche le sentenze n. 1 del 2016, n. 156 del 2015, n. 137 del 2014 e n. 241 del 2012)”. Così la sentenza n. **51**.

“E’ indubbio che la regolamentazione della materia spetti, in via esclusiva, alla Stato e non sia, in alcun modo, consentito alle Regioni di introdurre norme che derogano, in senso peggiorativo, rispetto alla disciplina statale; in particolare, come nel caso in questione, permettendo di effettuare negli impianti a servizio dell’attività di cava il recupero e la lavorazione di materiali di provenienza esterna, senza richiamare, in modo analitico, le condizioni poste in materia dalla disciplina statale. A tali fini, la clausola di salvaguardia contenuta nel novellato comma 1 dell’art. 17 della legge reg. n. 12 del 2012, secondo cui l’attività in esame deve essere svolta nel rispetto di quanto previsto dalla normativa statale e regionale in materia ambientale e di rifiuti delle industrie estrattive e l’attività prevalente dell’azienda deve continuare ad essere rappresentata dalla conduzione del polo estrattivo, risulta del tutto generica, e, quindi, non idonea a specificare, in conformità alle previsioni della legge statale, né le condizioni di svolgimento dell’attività di recupero e di lavorazione dei materiali di provenienza esterna alla cava, né l’esatta portata della nozione di «attività prevalente dell’azienda», né, infine, se la detta attività di recupero debba essere svolta in un vero e proprio impianto di recupero dei rifiuti, localizzato all’interno della cava, ovvero se il materiale, così trattato, possa essere anche utilizzato all’interno della cava stessa”. Così la sentenza n. **210**

3.3. *Le materie*

3.3.1. *Qualificazione e individuazione della materia*

“Incidendo sulla destinazione urbanistica degli immobili (si vedano, *mutatis mutandis*, sentenze n. 340 e n. 318 del 2009) la disciplina dei *condhotel* riguarda, quindi, anche la materia dell’«urbanistica» e del «governo del territorio» (sentenze n. 46 del 2014, n. 209 del 2009, n. 9 del 2008, n. 303 del 2007, n. 450 del 2006). D’altra parte, la disciplina dei *condhotel* coinvolge anche rapporti di natura privatistica: basti osservare che, all’interno della nuova figura delineata dall’art. 31, comma 1, le «unità abitative a destinazione residenziale» possono essere oggetto di diritti, evidentemente anche reali, di soggetti diversi dall’impresa alberghiera; sicché, le «condizioni di esercizio», da definirsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui allo stesso comma 1, debbono riguardare sia i rapporti con il pubblico dei turisti, sia quelli con i proprietari delle unità residenziali, nelle quali pure l’impresa offre i propri servizi, «in forma integrata e complementare» a quanto avviene nelle camere tradizionali. Dunque, la natura ibrida e complessa della nuova figura giuridica – la quale si riflette nella sua stessa denominazione – richiede che siano regolamentati anche importanti aspetti contrattuali e condominiali, come tali attinenti alla materia dell’«ordinamento civile» (sentenze n. 80 del 2012 e n. 369 del 2008), prevista all’art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., il quale, peraltro, ha codificato il limite del «diritto privato» già consolidatosi nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001 (sentenza n. 295 del 2009)”. Così la sentenza n. **1**.

“È giurisprudenza pacifica che, nell’ambito della materia concorrente «governo del territorio», prevista dal comma in questione, i titoli abilitativi agli interventi edilizi costituiscono oggetto di una disciplina che assurge a principio fondamentale (sentenze n. 259 del 2014, n. 139 e n. 102 del 2013, n. 303 del 2003), e tale valutazione deve ritenersi valida anche per la denuncia di inizio attività (DIA) e per la SCIA che, seppure con la loro indubbia specificità, si inseriscono in una fattispecie il cui effetto è pur sempre quello

di legittimare il privato ad effettuare gli interventi edilizi (sentenze n. 121 del 2014, n. 188 e n. 164 del 2012)”. Così la sentenza n. **49**.

“La giurisprudenza di questa Corte ha espressamente ricondotto la quantificazione della misura dei canoni idroelettrici, ambito ben diverso da quello afferente al servizio idrico integrato (sentenza n. 85 del 2014), alla competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 85 e 64 del 2014), così come aveva già ascritto al medesimo ambito di competenza la disciplina inerente alle concessioni di grandi derivazioni d’acqua per uso idroelettrico (sentenze n. 205 del 2011 e n. 1 del 2008) Il Presidente del Consiglio dei ministri, come si è visto, assume che, con l’art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, la disciplina della determinazione dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico sia stata attratta nell’ambito della materia «tutela della concorrenza», come sarebbe stato anche riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 28 del 2014. Il ricorso statale muove, tuttavia, da una affermazione erronea, che tradisce il senso della disposizione evocata quale parametro interposto. Ne consegue l’infondatezza della questione (sentenze n. 182 del 2011 e n. 365 del 2006). Con detta disposizione, infatti, lo Stato è bensì intervenuto in tema di canoni delle concessioni ad uso idroelettrico, ma al solo fine di demandare a un successivo decreto ministeriale, da adottarsi d’intesa con le Regioni, esclusivamente la definizione dei «criteri generali» per la determinazione dei «valori massimi» dei suddetti canoni, che deve essere operata, però, dalle Regioni medesime. In altri termini, è ribadita espressamente la competenza regionale – già prevista dalla normativa statale pregressa (si veda, specialmente, l’art. 88 del d.lgs. n. 112 del 1998) – alla determinazione dei canoni, precisando soltanto che essa deve avvenire nel rispetto dei «criteri generali» stabiliti dal decreto ministeriale. È in relazione a questo contenuto normativo dell’art. 37, comma 7, che si è pronunciata questa Corte con la sentenza n. 28 del 2014. Pertanto, se è vero che in quella occasione, nel dichiarare non fondati due ricorsi delle Province autonome di Trento e di Bolzano avverso diversi commi del citato art. 37, tra cui quello rilevante nel presente giudizio, si è affermato che tali disposizioni «rientrano nella materia “tutela della concorrenza”», è del tutto evidente che la riconduzione alla competenza esclusiva statale vale unicamente per la disciplina ivi dettata: ovvero, per la definizione dei «criteri generali» cui devono attenersi le Regioni nella determinazione dei «valori massimi» dei canoni. Altrimenti detto, è ascrivibile alla tutela della concorrenza non l’intera disciplina della determinazione dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico – come invece afferma lo Stato nel proprio ricorso – ma soltanto la definizione dei «criteri generali» che debbono poi essere seguiti dalle Regioni al momento di stabilire la misura dei canoni: il che, d’altra parte, è in linea con la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui la natura di materia trasversale della tutela della concorrenza fa sì che essa possa intersecare qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale, ma «nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi» cui è preposta (sentenze n. 452 del 2007 e n. 272 del 2004). Alla luce dell’evoluzione del quadro normativo e della richiamata giurisprudenza costituzionale, pertanto, si deve precisare che la determinazione e quantificazione dei canoni idroelettrici è riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», salvo che per la definizione dei «criteri generali» per la determinazione dei loro «valori massimi», ascrivibile invece alla materia «tutela della concorrenza»”. Così la sentenza n. **158**.

“Occorre, preliminarmente, individuare l’ambito materiale nel quale ricade la ricordata normativa sul collocamento obbligatorio, alla luce del costante orientamento di questa Corte, che impone di conferire rilievo alla *ratio* che ispira la disciplina, al suo contenuto precettivo e all’oggetto specifico della regolamentazione adottata (sentenze n. 245 del 2015, punto 3.1. del Considerato in diritto, e n. 140 del 2015, punto 6. del Considerato in diritto). La disciplina del collocamento obbligatorio delle vittime del terrorismo o della criminalità organizzata deve essere ascritta, in via prevalente, alla materia dell’ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.), di competenza esclusiva dello Stato. La definizione dei presupposti oggettivi e soggettivi di una normativa speciale, volta a dare concreta attuazione a inderogabili doveri di solidarietà, interferisce, difatti, con la disciplina del rapporto di lavoro, riconducibile a tale materia, e postula un trattamento uniforme su tutto il territorio nazionale. La pertinenza della disciplina del collocamento obbligatorio delle vittime del terrorismo o della criminalità organizzata alla materia dell’ordinamento civile deve essere ribadita anche per il lavoro alle dipendenze delle Regioni e degli enti locali (sentenza n. 150 del 2015), in séguito alla “privatizzazione”, che ha assoggettato tale rapporto alla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati (art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001). Il

collocamento obbligatorio, per altro verso, coinvolge anche competenze delle Regioni, come traspare da un assetto normativo risalente, a partire dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 (Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59), che demandava alle Regioni la titolarità di funzioni e compiti relativi al collocamento e alle politiche attive del lavoro, «nell'ambito di un ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento dello Stato» (art. 1). A tale ruolo si riallaccia anche il disposto dell'art. 20 della legge n. 68 del 1999, che, in tema di collocamento obbligatorio dei soggetti svantaggiati, conferisce alle Regioni e alle Province autonome il compito di attuare, «nell'ambito delle rispettive competenze», le disposizioni dettate dalla legge statale. Nel contesto normativo così delineato, si situa l'intervento della Regione Puglia, che si prefigge di allestire «un sistema integrato di interventi per la diffusione della cultura della legalità e della pace» e di promuovere l'impegno «contro ogni forma di criminalità e per il contrasto ad ogni fenomeno di infiltrazione del crimine organizzato nel tessuto sociale ed economico regionale» (art. 1)». Così la sentenza n. **175**.

“la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ritenuto che le disposizioni di leggi regionali relative alla localizzazione e alla realizzazione di impianti e centrali per lo svolgimento delle attività energetiche, anche se collocate in zone sismiche, vadano ricondotte alla competenza legislativa concorrente nelle materie della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (*ex plurimis*, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013, n. 383 del 2005) e del «governo del territorio», parimenti rientranti nel terzo comma dell'art. 117 Cost. (*ex multis*, sentenze n. 64 del 2013, n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010). [...]dovendosi escludere che possano essere ricondotte alle competenze esclusive di cui all'art. 117, comma secondo, lettere h), m) ed s), Cost. (sentenze n. 300, n. 101 e n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 278 e n. 254 del 2010, n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004)”. Così la sentenza n. **249**.

“...le disposizioni di cui all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 afferiscono all'instaurazione di rapporti di lavoro di diritto privato con una pubblica amministrazione, e dunque rientrano nella materia dell'ordinamento civile, secondo quanto più volte ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 211 del 2014, n. 151 del 2010 e n. 189 del 2007)”. Così la sentenza n. **257**.

“Questa Corte ha più volte affermato che la disciplina dei piani di rientro dai *deficit* di bilancio in materia sanitaria è riconducibile a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenza n. 278 del 2014). In particolare, ha affermato che costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015). Tali accordi assicurano, da un lato, la partecipazione delle Regioni alla definizione dei percorsi di risanamento dei disavanzi nel settore sanitario e, dall'altro, escludono che la Regione possa poi adottare unilateralmente misure – amministrative o normative – con essi incompatibili (sentenza n. 51 del 2013). Qualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi e concordate con lo Stato, l'art. 120, secondo comma, Cost. consente l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, al fine di assicurare contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.). A tal fine il Governo può nominare un Commissario *ad acta*, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), 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. (*ex plurimis*, sentenze n. 227 del 2015, n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011)”. Così la sentenza n. **266** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 5, comma 4, della legge della Regione Calabria n. 11 del 2015, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., in quanto interferenti con i poteri affidati al Commissario *ad acta* nominato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario.

“...il precedente invocato [sentenza n. 121 del 2010] conferma l'orientamento secondo il quale la

materia dell'edilizia residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall'art. 117 Cost., si estende su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati ai ceti meno abbienti, espressione della competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni; il secondo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale, che ricade nella materia «governo del territorio»; il terzo livello normativo riguarda invece la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost.". Così la sentenza n. 273.

3.3.2. Le materie a carattere finalistico o trasversali

3.3.2.1. La prevalenza della funzione di coordinamento finanziario su ogni tipo di potestà legislativa regionale

“...non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. Di conseguenza, la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive, risultando legittima l'incidenza dei principi statali di coordinamento, sia sull'autonomia di spesa delle Regioni, sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale”. Così la sentenza n. 141.

3.3.2.2. Il coordinamento della finanza pubblica

“Come questa Corte ha ripetutamente affermato (da ultimo, nella sentenza n. 153 del 2015), possono essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica anche «norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali» (sentenza n. 237 del 2009; in precedenza, nello stesso senso, sentenza n. 417 del 2005), giacché «il finalismo» insito in tale genere di disposizioni esclude che possa invocarsi «la logica della norma di dettaglio» (sentenza n. 205 del 2013). Coerentemente con questa ricostruzione finalistica del coordinamento, che può essere perseguito anche tramite norme finanziarie che non si limitino a porre un obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica, ma prescrivano le specifiche modalità per il suo perseguimento, questa Corte ha affermato che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007)» (sentenza n. 16 del 2010)”. Così la sentenza n. 38.

“La costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, riconosce un carattere finalistico al coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 229 e n. 122 del 2011, n. 370 del 2010, n. 121 del 2007, n. 35 del 2005), che impone di rendere effettivo l'esercizio di tale funzione: proprio in questa prospettiva, la procedura disegnata dalla disposizione impugnata – che lascia l'iniziativa alle Regioni, con la previsione di un intervento solo successivo dello Stato – è idonea a garantire, al tempo stesso, i necessari spazi all'autonomia regionale e l'effettività della funzione di coordinamento”. Così la sentenza n. 65.

“Per costante giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 236 e n. 63 del 2013 e n. 151 del 2012), la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive. Nella sentenza n. 250 del 2015, questa Corte ha precisato che l'incidenza dei principi statali di coordinamento è legittima, sia sull'autonomia di spesa delle Regioni (già prima, *ex plurimis*, sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale (sentenza n. 151 del 2012)”. Così la sentenza n. 65.

Con la sentenza n. 69 la Corte ricondotto la disciplina di cui all'art. 4, commi 1, 2, 3, 4 e 9, del d.l. n. 133 del 2014 (concernente misure dirette a favorire la realizzazione di opere pubbliche dei Comuni, non portate a compimento per il mancato concerto tra amministrazioni, mediante la facoltà di riconvocare la Conferenza di servizi e l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno) alla materia del coordinamento della finanza pubblica, in ragione delle finalità perseguite quali il recupero di risorse allo stato inutilizzate e lo stimolo alla ripresa dell'economia e dell'occupazione in un momento di particolare difficoltà per il Paese, anche attraverso l'esclusione dal patto di stabilità. Afferma la Corte: “La

correlazione funzionale tra le disposizioni oggetto di impugnazione risponde dunque ad una scelta di politica economica nazionale, adottata per far fronte all'eccezionale emergenza finanziaria ed occupazionale che il Paese sta attraversando e si pone quindi come espressione del perseguimento di obiettivi di interesse generale." Inoltre – afferma la Corte - la disciplina censurata, per la sua finalità e per la proporzionalità allo scopo che intende perseguire, risulta espressiva di un principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica, e come tale non è invasiva delle attribuzioni della Regione nella materia stessa, in quanto il finalismo della previsione normativa esclude che possa invocarsi nei suoi confronti la natura di norma di dettaglio (sentenze n. 205 e n. 63 del 2013).

3.3.2.3. La tutela della concorrenza

“La disciplina censurata eccede, quindi, i limiti entro i quali il legislatore regionale può regolare la materia, di competenza residuale, del trasporto pubblico locale, dato che fra tali limiti imposti vi è quello del rispetto del bilanciamento operato dal legislatore statale nella materia trasversale e prevalente, di competenza legislativa esclusiva statale, della «tutela della concorrenza»”. Così la sentenza n. **30**.

“...è ascrivibile alla tutela della concorrenza non l'intera disciplina della determinazione dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico – come invece afferma lo Stato nel proprio ricorso – ma soltanto la definizione dei «criteri generali» che debbono poi essere seguiti dalle Regioni al momento di stabilire la misura dei canoni: il che, d'altra parte, è in linea con la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui la natura di materia trasversale della tutela della concorrenza fa sì che essa possa intersecare qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale, ma «nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi» cui è preposta (sentenze n. 452 del 2007 e n. 272 del 2004). Alla luce dell'evoluzione del quadro normativo e della richiamata giurisprudenza costituzionale, pertanto, si deve precisare che la determinazione e quantificazione dei canoni idroelettrici è riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», salvo che per la definizione dei «criteri generali» per la determinazione dei loro «valori massimi», ascrivibile invece alla materia «tutela della concorrenza»”. Così la sentenza n. **158**.

“La materia tutela della concorrenza non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, ma, dato il suo carattere “finalistico”, anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza» (sentenza n. 291 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 299 del 2012). La giurisprudenza di questa Corte è costante, infatti, nell'affermare che laddove la materia «tutela della concorrenza», di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., interferisca «con materie attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni, queste ultime potrebbero dettare solo discipline con “effetti pro-concorrenziali”, purché tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (sentenze n. 43 del 2011 e n. 431 del 2007)» (sentenza n. 97 del 2014). Analogamente, la sentenza di questa Corte n. 165 del 2014, sempre con riferimento al tema della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, ha evidenziato che «L'eventuale esigenza di contemperare la liberalizzazione del commercio con quelle di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell'ambiente e dei beni culturali deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012), all'esito di un bilanciamento che deve compiere il soggetto competente nelle materie implicate, le quali nella specie afferiscono ad ambiti di competenza statale, tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012) o in altre materie»”. Così la sentenza n. **285**.

3.3.2.4. L'armonizzazione dei bilanci pubblici

“Deve rilevarsi, in via preliminare, che le questioni proposte nel presente giudizio, per la molteplicità degli interessi coinvolti e degli oggetti implicati, non sono riferibili ad un unico ambito materiale. Per questo motivo è necessario individuare i criteri guida per scrutinare le censure dello Stato nei confronti

delle norme impugnate. Questa Corte ha già avuto modo di affermare che esistono alcuni complessi normativi i quali «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono» (sentenza n. 303 del 2003) e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. In questa area dai confini di complessa identificazione si colloca la legge regionale impugnata che, in un ambito finanziario astrattamente riferibile a più interessi costituzionali protetti, trova la sua ragione nella disciplina di specifiche prerogative dell'ente territoriale e nella "omogeneizzazione" di dette prerogative attraverso modalità di "espressione contabile" le quali devono essere compatibili con le regole indefettabili poste a tutela della finanza pubblica, in attuazione di una pluralità di precetti costituzionali. Venendo ad un esame concreto del fenomeno di interrelazione tra i diversi parametri costituzionali che caratterizza il presente giudizio, occorre sottolineare come il Presidente del Consiglio, pur avendone evocati alcuni, sviluppi le proprie argomentazioni soprattutto in riferimento alla «armonizzazione dei bilanci pubblici» ed al d.lgs. n. 118 del 2011, il quale – come evidenziato dall'intitolazione – si occupa dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali. Gli altri parametri invocati (artt. 81 e 97 Cost.) assumono nell'ambito del ricorso un ruolo recessivo, il quale condurrebbe – sotto gli specifici profili di riferimento – ad una declaratoria di inammissibilità per insufficienza di motivazione se l'interdipendenza delle materie coinvolte ed il carattere espansivo del d.lgs. n. 118 del 2011 non ponessero in luce la loro obiettiva rilevanza attraverso l'intreccio polidirezionale delle competenze statali e regionali in una sequenza dinamica e mutevole della legislazione. Quest'ultima trova il suo epilogo proprio nel suddetto decreto, il quale – come successivamente precisato – non contiene disposizioni ispirate soltanto all'armonizzazione dei bilanci ma anche agli altri parametri richiamati nel ricorso nonché al coordinamento della finanza pubblica. In questa prospettiva occorre ricordare che l'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci. Rispetto alle altre competenze legislative dello Stato in materia finanziaria in questa sede evocate, può dirsi che l'armonizzazione – ancorché finalizzata a rendere i documenti contabili delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili – dopo la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ne ha sancito il passaggio dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato, ha assunto gradualmente una sua fisionomia più ampia e rigorosa attraverso la legislazione ordinaria ed in particolare, per quel che riguarda gli enti territoriali, il d.lgs. n. 118 del 2011. Il nesso di interdipendenza che lega l'armonizzazione alle altre materie, e la conseguente profonda e reciproca compenetrazione, hanno comportato che proprio in sede di legislazione attuativa si sia verificata un'espansione della stessa armonizzazione ad ambiti di regolazione che si pongono nell'alveo di altri titoli di competenza, nominati ed innominati. In sostanza, la stretta compenetrazione degli ambiti materiali ha reso inseparabili alcuni profili di regolazione. Così, a titolo esemplificativo, si può affermare che l'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica: infatti, la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è temporalmente armonizzato con quello dello Stato (peraltro di mutevole configurazione a causa della cronologia degli adempimenti imposti in sede europea). Analogamente, per quel che riguarda la tutela degli equilibri finanziari, il divieto di utilizzare fondi vincolati prima del loro accertamento risponde alla finalità di evitare che ciò crei pregiudizio alla finanza pubblica individuale ed allargata. Ed in effetti nelle censure mosse in relazione al d.lgs. n. 118 del 2011, quale norma interposta, vengono richiamate disposizioni ascrivibili, sotto il profilo teleologico, sia al coordinamento della finanza pubblica, sia alla disciplina degli equilibri di bilancio di cui all'art. 81 Cost., sia al principio del buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97 Cost. (sul collegamento tra buon andamento finanziario e programmazione, sentenze n. 129 e n. 10 del 2016). Dunque, è proprio in virtù di questa sequenza dinamica e mutevole che caratterizza la legislazione afferente alla tutela degli interessi finanziari, ambito connotato dall'intreccio di competenze trasversali, concorrenti e residuali, che le censure del Presidente del Consiglio raggiungono, indipendentemente dalla loro fondatezza, di cui si dirà, un livello di

definizione utile a superare il vaglio di ammissibilità. Ai fini della presente decisione occorre anche tener conto del fatto che la programmazione economica e finanziaria regionale, le relative procedure contabili e l'attuazione in sede locale dei principi di coordinamento della finanza pubblica si inseriscono in un ambito normativo particolarmente complesso, il quale – sul versante della Regione – impinge nella potestà legislativa concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., in quella residuale del successivo quarto comma del medesimo articolo e nell'autonomia finanziaria garantita dall'art. 119 Cost. Non rileva in tale prospettiva il problema se sia configurabile – in simmetria con la funzione «sistema contabile dello Stato» prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – una potestà legislativa residuale della Regione definibile come «sistema contabile regionale» riconducibile al quarto comma del medesimo art. 117 Cost.; quel che è certo è che non può essere disconosciuta la potestà di esprimere nella contabilità regionale, pur nel rispetto dei vincoli statali, le peculiarità connesse e conseguenti all'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione. Nell'intreccio di materie precedentemente descritto vengono infatti in gioco, sul versante regionale, una pluralità di prerogative che vanno dall'esercizio dell'autonomia organizzativa e finanziaria, alla salvaguardia dei propri equilibri finanziari e della programmazione, alle modalità di declinazione delle regole di volta in volta emanate a livello statale in tema di coordinamento della finanza pubblica. Inoltre, i bilanci e la contabilità pubblica sono anche strumenti di governo e di indirizzo dell'attività dell'amministrazione: in particolare per le Regioni, che godono di una autonomia costituzionalmente protetta. Ciò comporta la necessità di consentire a queste ultime la possibilità di soddisfare tali esigenze, pur senza travalicare i limiti esterni costituiti dalla legislazione statale ed europea in tema di vincoli finanziari. In definitiva, può concludersi che il sistema contabile regionale – indipendentemente dalla sua possibile configurazione come autonoma materia ascrivibile alla potestà residuale dell'ente – non è stato totalmente sottratto ad un'autonoma regolazione, ma che questa è, tuttavia, intrinsecamente soggetta a limitazioni necessarie «a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti» (sentenza n. 279 del 2006). In particolare, l'autonomia della Regione in questo settore normativo trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell'ambito della salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili ai parametri precedentemente richiamati [...] Le indefettibili esigenze di armonizzazione dei conti pubblici, di custodia della finanza pubblica allargata e della sana gestione finanziaria non precludono peculiari articolazioni del bilancio regionale fondate sull'esigenza di scandire la programmazione economico-finanziaria nelle procedure contabili e le modalità analitiche di illustrazione di progetti e di interventi. Occorre ricordare 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 determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall'armonizzazione dei bilanci. Quest'ultima, semmai, rappresenta il limite esterno – quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali – alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità. 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, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche. Sotto tale profilo, i moduli standardizzati dell'armonizzazione dei bilanci, i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell'universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite, non sono idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell'organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato. Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità. Pertanto, la peculiarità del sistema contabile regionale mantiene, entro i limiti precedentemente precisati, la sua ragion d'essere in relazione alla finalità di rappresentare le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della

complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate in sede locale. Una tipizzazione della struttura del bilancio regionale, che sia conciliabile e rispettosa dei limiti esterni e non sia in contrasto con gli standard provenienti dall'armonizzazione, dal coordinamento, dal rispetto dei vincoli europei e degli equilibri di bilancio è funzionale dunque alla valorizzazione della democrazia rappresentativa, nell'ambito della quale deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese". Così la sentenza n. **184**.

3.3.2.5. La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

“... va evidenziato che questa Corte, già nella sentenza n. 407 del 2002, ha ritenuto che la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una sorta di «materia trasversale». Proprio la trasversalità della materia implica l'esistenza di «competenze diverse che ben possono essere regionali», con la conseguenza che allo Stato sarebbe riservato solo «il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (sentenza n. 407 del 2002). Successivamente, peraltro, questa Corte ha chiarito che alle Regioni non è consentito apportare deroghe *in peius* rispetto ai parametri di tutela dell'ambiente fissati dalla normativa statale (*ex plurimis* sentenza n. 300 del 2013, secondo cui «la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la “tutela dell'ambiente” rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato e che, pertanto, le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato»). Nel caso in esame, va rilevato come la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente si debba confrontare con la competenza regionale in materia di cave, senza che ciò, però, possa importare alcuna deroga rispetto a quanto già affermato da questa Corte in ordine ai principi che governano la tutela dell'ambiente (*ex plurimis* sentenze n. 199 del 2014 e n. 246 del 2013, secondo cui non è «affatto in discussione che la potestà legislativa residuale spettante alla Regione resistente in materia di cave (ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.) trovi un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, *ex* art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, in quanto entità organica che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto; e che, pertanto, ad essa Regione sia consentito, in tale assetto di attribuzioni, soltanto di incrementare eventualmente i livelli della tutela ambientale»)). Così la sentenza n. **210**.

3.4. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)

3.4.1. “Rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose” (lett. c)

3.4.1.1. La realizzazione di edifici di culto delle confessioni “senza intesa”

La sentenza n. **63** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 3, 8, 19 e 117, secondo comma, lettera c), Cost. - dei commi *2-bis* e *2-quater*, lettere a) e b), dell'art. 70, della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 (introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia n. 2 del 2015), in quanto imponendo alle confessioni “senza intesa” specifici requisiti differenziati e più stringenti per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi, esorbitavano dalla competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio e risultavano lesivi dell'eguale libertà religiosa di tutte le confessioni religiose. Specificamente, la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi erano consentite agli enti collegati alle confessioni “senza intesa” solo a condizione che sussistessero i seguenti requisiti: «a) presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo; b) i relativi statuti esprim[ano] il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione». Inoltre, la valutazione di tali requisiti era obbligatoriamente rimessa al vaglio preventivo,

ancorché non vincolante, di una consulta regionale, non ancora istituita benché fosse passato oltre un anno dall'entrata in vigore della censurata legge regionale n. 2 del 2015. La Corte stabilisce che la normativa regionale impugnata, in quanto disciplina la pianificazione urbanistica dei luoghi di culto, attiene al «governo del territorio», cosicché, riguardata dal punto di vista materiale, rientra nelle competenze regionali concorrenti, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 272, n. 102 e n. 6 del 2013). Tuttavia, argomenta la Corte: «la valutazione sul rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni, richiede di tenere conto, oltre che dell'oggetto, anche della *ratio* della normativa impugnata e di identificare correttamente e compiutamente gli interessi tutelati, nonché le finalità perseguite (*ex plurimis*, sentenze n. 140 del 2015, n. 167 e n. 119 del 2014). Il legislatore regionale, nell'esercizio delle sue competenze, qual è quella in materia di «governo del territorio» che qui viene in rilievo, non può mai perseguire finalità che esorbitano dai compiti della Regione. Nel caso di specie, la legislazione regionale in materia di edilizia del culto «trova la sua ragione e giustificazione – propria della materia urbanistica – nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi» (sentenza n. 195 del 1993). Non è, invece, consentito al legislatore regionale, all'interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolino o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l'accesso al riparto dei luoghi di culto. Poiché la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l'effettivo esercizio della libertà di culto, un tale tipo di intervento normativo eccede dalle competenze regionali, perché finisce per interferire con l'attuazione della libertà di religione, garantita agli artt. 8, primo comma, e 19 Cost., condizionandone l'effettivo esercizio».

3.4.2. “Armonizzazione dei bilanci pubblici” (lett.e)

3.4.2.1. I principi del d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici e l'allocazione delle somme corrispondenti a presunti avanzi di amministrazione

La sentenza n. 279 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Molise n. 6 del 2016, di approvazione del bilancio regionale di previsione annuale 2016 e pluriennale 2016-2018, nonché, in via consequenziale, stante l'inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale, della intera legge regionale, “nei sensi di cui in motivazione”. Il Governo aveva censurato l'art. 9 predetto, recante “Avanzo di amministrazione”, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto nell'allocazione delle somme corrispondenti a presunti avanzi di amministrazione il legislatore regionale si sarebbe discostato dai modelli previsti dalla legislazione statale in tema di armonizzazione dei conti pubblici, e per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione presunto per la copertura di spese al di fuori delle ipotesi strettamente consentite dal legislatore statale avrebbe determinato un indebito ampliamento della capacità di spesa della Regione, con conseguente pregiudizio all'equilibrio di bilancio. La Corte accoglie le censure riconoscendole “tra loro profondamente compenstrate, perché gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'art. 81 Cost.”. Afferma che la disposizione censurata è rivelatrice di una manovra elusiva consistente essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario 2016, nel biennio successivo e nel lungo periodo di rientro dai disavanzi pregressi, lesiva degli equilibri di bilancio – in ragione delle interrelazioni con le altre componenti del bilancio - ben più delle singole illegittimità dedotte in relazione ai principi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011, e constata che la lesione di detti equilibri è talmente estesa da investire la stessa struttura del bilancio, invalidandone sostanzialmente l'intera costruzione. Nel dettaglio, la Corte esamina le voci considerate dall'impugnato art. 9, e accerta l'impossibilità di individuare «i presupposti normativi dell'utilizzazione in deroga al principio generale del previo accertamento del risultato di amministrazione complessivo» (nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati individualmente identificati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente), secondo l'orientamento già espresso prima dell'entrata in vigore dei nuovi principi contabili

(sentenza n. 70 del 2012). Di poi, la Corte esamina l'iscrizione in parte entrata del «Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31 dicembre 2015», di cui alla lettera c) dell'impugnato art. 9. Il «Fondo crediti di dubbia esigibilità» - che assolve alla funzione di precludere l'impiego di risorse di incerta acquisizione - è disciplinato dal ventiseiesimo comma del punto 9.2 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prevede che l'utilizzo della quota accantonata per i crediti di dubbia esigibilità possa avvenire solo a seguito della cancellazione dei crediti dal conto del bilancio, riducendosi così, di pari importo, il valore del risultato di amministrazione. Tali regole rispondono al generale principio di cautela, il quale in materia finanziaria e contabile serve a prevenire lesioni all'equilibrio del bilancio. E anche per tale aspetto la disposizione impugnata si pone in contrasto con i parametri invocati. Ulteriormente, la Corte rileva che è fondata anche la censura rivolta, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., alla mancata contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità previste dagli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 ed effettivamente percepite negli esercizi 2013 e 2014, nonché quella afferente alla mancata copertura nel triennio della quota interessi e della quota capitale da restituire con riguardo alle suddette anticipazioni. Ciò non è conforme alle prescrizioni e alle modalità specificamente sancite dall'art. 1, commi 692 e seguenti, della legge n. 208 del 2015. Ricorda la Corte in proposito che «[u]n'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali porta dunque a concludere che le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie. La loro ratio, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporalmente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione» (sentenza n. 181 del 2015). Infine, la Corte ravvisa un'ulteriore lesione degli equilibri di bilancio nell'assenza di un prospetto sintetico in grado di dare la misura della dimensione economico-finanziaria dalla quale prende l'avvio il bilancio di previsione 2016 nonché delle complessive coperture riferite all'esercizio annuale, a quello triennale e alle straordinarie situazioni debitorie fronteggiate attraverso il ricorso alle eccezionali misure normative previste dalle leggi statali. L'assenza di un quadro sintetico e chiaro degli elementi necessari per valutare la manovra di bilancio regionale finisce per snaturare completamente quest'ultimo nella sua essenza, che consiste, proprio, nel riassumere in modo chiaro ed attendibile la situazione economico-finanziaria dell'ente che lo adotta. Esaminati in tal modo tutti i profili di contrasto con i parametri evocati, la Corte così conclude: «la struttura della legge di bilancio della Regione Molise finisce, dunque, per collidere con l'art. 81, terzo comma, Cost. anche sotto il profilo dei principi di unità, universalità ed integrità del bilancio, i quali per effetto dell'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), costituiscono «“profilo attuativo” (*rectius*: specificativo) dell'art. 81 Cost.» (sentenza n. 192 del 2012). Infatti, la norma impugnata ed il suo inscindibile collegamento eziologico con la struttura annuale e pluriennale del bilancio della Regione Molise urta col principio dell'unità – in quanto ne erode il naturale bilanciamento tra risorse impiegate e spese programmate – e con quelli di universalità e integrità, i quali esigono che tutte le finalità e gli obiettivi di gestione devono essere rapportati ai relativi valori finanziari, economici e patrimoniali in una veritiera e corretta rappresentazione della programmazione dell'ente». In conseguenza della dichiarata illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 9, la Corte, stante l'inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale, estende la dichiarazione di illegittimità all'intera legge regionale di bilancio, «nelle parti in cui: a) è autorizzata la spendita dell'avanzo di amministrazione presunto di cui all'art. 9; b) non sono state sterilizzate le anticipazioni di tesoreria di cui agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013; c) non è stata prevista la copertura delle rate in quota capitale ed interessi delle anticipazioni stesse» (in senso conforme, sul riflesso invalidante di singole poste nei confronti dell'intero bilancio, sentenze n. 266 e 250 del 2013). E contestualmente dispone: «In base al principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, il quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250 del 2013), la Regione Molise dovrà assumere appropriati provvedimenti di carattere finanziario, in ordine alla cui concreta configurazione la perdurante discrezionalità del legislatore regionale sarà limitata dalla priorità dell'impiego delle risorse disponibili per i doverosi provvedimenti di riequilibrio precedentemente individuati (in senso conforme sentenze nn. 266 e 250 del 2013)».

3.4.3. “Sistema tributario e contabile dello Stato” (lett.e)

3.4.3.1. La misura del diritto annuale in favore delle camere di commercio

La sentenza n. 29 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 28 del d.l. n. 90 del 2014, impugnato dalla Regione siciliana, in riferimento allo statuto speciale e all’art. 119 Cost., nella parte in cui, nelle more del riordino del sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, riduce l’importo del diritto annuale camerale del 35 per cento per il 2015, del 40 per cento per il 2016 e, a decorrere dal 2017, del 50 per cento, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le camere di commercio, rispetto alle quali la Regione siciliana non vanta statutariamente una competenza legislativa esclusiva, sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell’ambito della propria circoscrizione territoriale, sulla base del principio di sussidiarietà, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese. La Corte afferma che la disposizione *de qua* non incide su alcuna delle evocate materie statutarie (“industria e commercio”, “regime degli enti locali”, “ordinamento degli uffici e degli enti regionali” e “stato giuridico ed economico del personale”), né lede i principi di autonomia finanziaria regionale e di garanzia delle autonomie funzionali locali, giacché essa non disciplina il funzionamento delle camere di commercio, ma concerne la misura del diritto camerale; afferma, per contro, che la disposizione è ascrivibile alla materia di esclusiva competenza statale del “sistema tributario” *ex* art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. Il diritto camerale, infatti, ha natura di tributo istituito e regolato per legge dello Stato e non può essere considerato “tributo locale” per la sola circostanza che alle camere di commercio (comunque estranee alla categoria degli enti locali) sia attribuita la relativa riscossione. Pertanto, il legislatore statale ben poteva diminuire un simile tributo - in quanto lo statuto non assicura alla Regione una garanzia di “invarianza” quantitativa di entrate - a condizione però che la riduzione non fosse di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali. Sotto tale profilo, tuttavia, la ricorrente, oltre ad un’asserita quantificazione della riduzione di entrate per le camere di commercio siciliane di circa 23 milioni di euro, non ha offerto alcuna prova circa l’irreparabile pregiudizio paventato sulla funzionalità delle stesse, che sarebbe stata tanto più necessaria in quanto il diritto camerale è solo una delle molteplici concorrenti forme di finanziamento delle camere di commercio, comunque destinatarie di contributi statali per l’espletamento delle funzioni delegate.

3.4.3.2. La tassa automobilistica

La sentenza n. 199 ha dichiarato, tra l’altro, l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma, Cost., dell’art. 1, comma 4, della legge della Regione Basilicata n. 14 del 2015, - previo trasferimento della questione sull’art. 22 della legge della Regione Basilicata n. 3 del 2016 - che ripristina il regime di favore (in precedenza stabilito dall’art. 63 della legge n. 342 del 2000 e poi abrogato dall’art. 1, comma 666, lett. b), della legge n. 190 del 2014) per i veicoli e motoveicoli di età compresa tra venti e ventinove anni di particolare interesse storico e collezionistico, sostituendo il pagamento della tassa automobilistica con una tassa di circolazione forfettaria. La Corte ha ricordato che la tassa automobilistica è prevista dall’art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2011, che permette alle Regioni di disciplinarla, entro i limiti indicati dalla legislazione statale, tra i quali rientrano anche le esenzioni (sentenze n. 288 del 2012, n. 451 del 2007, n. 455 del 2005 e n. 296 del 2003). Conseguentemente, la disposizione regionale censurata, che configura un’esenzione dalla stessa tassa, ha superato i limiti posti dalla legge dello Stato, eccedendo la competenza regionale in quanto volta ad incidere su un aspetto della disciplina sostanziale del tributo riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 455 del 2005). Nella stessa pronuncia la Corte ha dichiarato, altresì, l’illegittimità costituzionale, per violazione dei medesimi parametri in precedenza menzionati, dell’art. 1, commi 2 e 3, della legge della Regione Basilicata n. 14 del 2015 e dell’art. 8 della legge della Regione Umbria n. 8 del 2015, i quali per gli autoveicoli e motoveicoli di particolare interesse storico e artistico e di età compresa tra i venti e i ventinove anni prevedevano l’esonero da sanzioni e interessi per chi ha versato l’importo della tassa automobilistica dopo una certa data, posteriore a quella stabilita dalla normativa statale con il decreto del Ministro delle finanze n. 462 del 1998. In via preliminare la Corte ha ricordato, da un lato, che la tassa automobilistica non può essere annoverata tra i tributi propri regionali (sentenza n. 288 del 2012), e, dall’altro, che “alle regioni a statuto ordinario è stato attribuito dal legislatore statale il gettito della tassa, unitamente all’attività amministrativa connessa alla sua riscossione, nonché un limitato potere di variazione dell’importo originariamente stabilito con decreto ministeriale, restando invece ferma la

competenza esclusiva dello Stato per ogni altro aspetto della disciplina sostanziale della tassa stessa (sentenza n. 296 del 2003)”. Le disposizioni censurate, quindi, sono state ritenute in contrasto coi menzionati parametri costituzionali in quanto, riguardando i termini di pagamento e il correlato regime sanzionatorio in caso di inosservanza, attenevano al regime sostanziale del tributo che non rientra tra le funzioni trasferite alla competenza alle Regioni ad opera del citato decreto ministeriale. Il trasferimento disposto da tale ultima normativa ha riguardato, infatti, solo le modalità di applicazione delle sanzioni, con carattere cedevole rispetto ad una eventuale sopravvenuta normativa regionale (sentenza n. 507 del 2000). In termini analoghi la successiva sentenza n. **242**.

3.4.3.3. L'IMU quale tributo erariale

La sentenza n. **280** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 – esclusi i commi 11 e 17 – del d.l. n. 201 del 2011, sollevata in via incidentale, in riferimento all'art. 43 dello statuto della Regione siciliana ed al principio di leale collaborazione. La disposizione impugnata – che ha anticipato in via sperimentale l'applicazione dell'IMU, dettandone un regime parzialmente diverso da quello originariamente previsto in sede istitutiva (d.lgs. n. 23 del 2011, art. 8) – non risponderebbe, secondo il rimettente, al modello di regionalismo cooperativo disegnato dallo statuto e dalla legge n. 42 del 2009, nonché dalla sentenza della Corte costituzionale n. 155 del 2015. Al riguardo, la Corte evidenzia che l'IMU, in quanto istituita e disciplinata con legge dello Stato, è un tributo erariale (sentenza n. 123 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 40 del 2016, n. 121 del 2013 e n. 97 del 2013), seppur «derivato» in ragione della devoluzione del gettito (sentenza n. 121 del 2013). La sua disciplina ricade dunque «nella materia “ordinamento tributario dello Stato”, che l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riserva alla competenza legislativa statale» (sentenza n. 121 del 2013; nello stesso senso sentenze n. 26 del 2014 e n. 97 del 2013). Orbene, la Corte ha ripetutamente e costantemente escluso che le procedure di leale collaborazione fra Stato e Regioni «trovino applicazione nell'attività legislativa esclusiva dello Stato, per cui non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà (sentenze n. 121 e n. 8 del 2013, n. 207 del 2011); e che l'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, “vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di ‘casi straordinari di necessità e d'urgenza’” (sentenze n. 79 del 2011 e n. 298 del 2009)» (sentenze n. 26 del 2014 e n. 97 del 2013). Di qui l'infondatezza della questione dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 in riferimento al principio di leale collaborazione.

3.4.4. “Tutela della concorrenza” (lett. e)

3.4.4.1. La disciplina delle banche popolari

La sentenza n. **287** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale – sollevata in via principale dalla Regione Lombardia - dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, che ha riformato (modificando il Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, d.lgs. n. 385 del 1993) la disciplina delle banche popolari. Una delle censure concerne l'asserita violazione della competenza legislativa regionale concorrente in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale», prevista all'art. 117, terzo comma, Cost., sotto due profili: a) la norma statale conterrebbe disposizioni di dettaglio (là dove prevede il limite di otto miliardi di euro all'attivo delle banche popolari e l'obbligo delle stesse, in caso di superamento di questo limite, di ridurre l'attivo o di deliberare la trasformazione in società per azioni), b) la norma medesima non avrebbe previsto forme di concertazione con le regioni, neppure per adottare le disposizioni di attuazione affidate alla Banca d'Italia. Con riguardo al profilo sub a), la Corte - dopo aver osservato che “la scelta del legislatore statale di assumere la soglia dell'attivo di otto miliardi di euro come indice della dimensione della banca popolare è coerente con lo scopo della novella di riservare il modello cooperativo solo alle aziende di credito di piccola o media dimensione, sul presupposto che esso non sia adeguato alle caratteristiche di banche popolari di grandi dimensioni, anche quotate in mercati regolamentati” e che “compiendo tale scelta lo stesso legislatore statale si è mantenuto nei limiti delle proprie attribuzioni e di conseguenza si deve escludere che vi sia stata la lamentata lesione delle competenze regionali in materia di aziende di credito a carattere regionale” – riconduce la norma impugnata ad ambiti materiali di competenza esclusiva trasversale dello Stato, che

assumono, per la loro natura trasversale, carattere prevalente (*ex plurimis*, sentenze n. 30 del 2016 e n. 165 del 2014) e «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» (sentenza n. 2 del 2014, e inoltre *ex plurimis* sentenze n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 431, n. 430, n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006). Infatti, secondo la Corte, la previsione che la banca popolare debba trasformarsi in società per azioni al superamento del limite di otto miliardi di attivo, se entro un anno l'attivo non sia stato ridotto al di sotto del limite, si inquadra nel disegno più generale definito dal legislatore statale, diretto ad adeguare la forma giuridica delle banche popolari di maggiori dimensioni al modello organizzativo tipico delle banche non cooperative, sul presupposto che la forma cooperativa delle prime possa essere «un mero schermo della natura sostanzialmente lucrativa dell'impresa» e non corrisponda alla «sostanza della mutualità». Con la riforma il legislatore ha inteso favorire l'accesso delle banche popolari di maggiori dimensioni al mercato dei capitali, la contendibilità dei loro assetti proprietari, il ricambio delle compagini sociali e degli organi amministrativi, così da garantire il miglior funzionamento e la maggiore competitività di queste banche nel mercato, nonché il loro rafforzamento patrimoniale. Si tratta dunque di una disciplina che – tenuto conto della sua *ratio*, della finalità che persegue, del contenuto e dell'oggetto delle singole disposizioni, e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi in modo da identificare così correttamente e compiutamente l'interesse tutelato (*ex plurimis*, sentenze n. 245 del 2015, n. 167 e 121 del 2014) – deve essere ricondotta alle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., della tutela del risparmio, della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile. Con riferimento alla tutela del risparmio la Corte afferma: «le disposizioni in esame, innovando il modello organizzativo delle banche popolari per favorirne la stabilità e il rafforzamento patrimoniale, incidono sui modi di esercizio dell'attività bancaria e dunque, in quanto tali, devono essere ricondotte per questo profilo nell'ambito della materia «tutela del risparmio», essendo l'attività bancaria di intermediazione del credito uno strumento essenziale di impiego produttivo del risparmio. A identiche finalità attinenti alle competenze dello Stato sono orientate anche le disposizioni che mirano a garantire la stabilità del patrimonio (come la previsione sui limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso del socio) e un'elevata capacità di finanziamento (come la previsione sulla possibilità di emettere strumenti finanziari partecipativi)». Con riferimento alla tutela della concorrenza la Corte afferma: «occorre osservare che, nell'intento del legislatore, la trasformazione in società per azioni delle banche popolari di maggiori dimensioni che scelgano di non ridurre l'attivo al di sotto della soglia di otto miliardi, è diretta a colmare un deficit di competitività derivante a questo tipo di aziende da alcuni elementi che ne caratterizzano lo statuto (quali il voto capitaro, il limite alla detenzione delle azioni e alla distribuzione dei dividendi, il gradimento degli amministratori all'ingresso dei nuovi soci, i forti limiti alle deleghe di voto), costituenti un ostacolo alla possibilità di acquisire il controllo societario e, di conseguenza, di accedere ai procedimenti di ricapitalizzazione delle banche popolari e di offerta del credito. Misure legislative di questo tipo sono ascrivibili, secondo la giurisprudenza costituzionale, alla materia della «concorrenza», in quanto si traducono in misure di promozione della competizione tra imprese attraverso l'eliminazione di limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale (concorrenza «nel mercato») (*ex plurimis*, sentenze n. 97 del 2014, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010)». Con riferimento all'ordinamento civile la Corte afferma: «la norma impugnata disciplina un tipico istituto privatistico, quale la forma giuridica delle società, dettando le condizioni per l'utilizzo della forma cooperativa da parte delle banche popolari e il vincolo di loro trasformazione nel caso in cui le previste condizioni non ricorrano, nonché regole di comportamento dei loro organi amministrativi. In quanto incidente sul modulo organizzativo e sullo statuto societario di aziende di credito, la disciplina è dunque da ricondurre alla materia dell'«ordinamento civile» (sentenza n. 144 del 2016 con riguardo al modello delle società pubbliche). Si tratta di profili che attengono alla disciplina dei rapporti privati, riservata alla potestà legislativa dello Stato in ragione dell'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, dei rapporti civilistici tra soggetti che operano in regime privato, senza che detti rapporti debbano rinvenire necessariamente la loro disciplina sul piano codicistico (sentenze n. 97 del 2014 e n. 401 del 2007)». La corretta attribuzione competenziale consente anche di superare il profilo sub b) della censura, riguardante la mancata previsione di forme di concertazione con le regioni per l'attuazione dell'intervento. Infatti, la prevalenza della competenza statale esclude che si versi in un'ipotesi di inestricabile intreccio di competenze statali e regionali, nella quale soltanto l'intervento del

legislatore statale potrebbe ritenersi congruamente attuato mediante la previsione di adeguate forme di collaborazione con le regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2016 e n. 140 del 2015).

3.4.4.2. La disciplina della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica

La sentenza n. **263** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6, della legge della Regione siciliana n. 12 del 2011, come sostituito dell'art. 1 della legge della Regione siciliana n. 14 del 2015, e dell'art. 19, commi 6-*bis*, 6-*ter* e 6-*quater*, della medesima legge n. 12 del 2011, come introdotti dalla legge della Regione siciliana n. 14 del 2015. Il ricorrente lamenta che le norme impugnate violino l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, perché regolano alcuni aspetti della disciplina delle offerte anomale e dei contratti sotto la soglia di rilevanza comunitaria in maniera difforme dal d.lgs. n. 163 del 2006, (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), così violando anche l'art. 14, lettera g), dello statuto della Regione siciliana, che, anche se attribuisce alla Regione siciliana la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici, l'assoggetta comunque ai limiti fissati dalle leggi costituzionali dello Stato. Preliminarmente, la Corte ricorda la sua giurisprudenza sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in ordine alla disciplina della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica regolate dal codice dei contratti pubblici: "È pacifico, anzitutto, che, anche se gli statuti speciali attribuiscono alle autonomie la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse regionale o provinciale, tale competenza, in forza di espresse e omologhe previsioni statutarie, deve essere esercitata nel rispetto della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. È poi altrettanto pacifico che le disposizioni del d.lgs. n. 163 del 2006 (d'ora in avanti, codice dei contratti pubblici o codice) regolanti le procedure di gara, anche se relative ad appalti sotto soglia (sentenze n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007), sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e vanno ascritte all'area delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, sicché le autonomie speciali non possono dettare discipline da esse difformi (sentenze n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010)". La Corte ricorda altresì la natura di parametro interposto delle norme del codice dei contratti, che riempiono di contenuto i limiti statuari alla potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 265 del 2013, 328 e 114 del 2011, 221 del 2010, 189 del 2007, 314 del 2003, 4 del 2000, 153 del 1995). Tutto ciò premesso, entrando nel merito, la Corte rileva che la disciplina regionale in esame si differenzia da quella codicistica, in punto di individuazione della soglia di anomalia delle offerte nei contratti sotto soglia (artt. 122, comma 9, e 124, comma 8, che rinviano all'art. 86), affidata ad un diverso criterio matematico (commi 6 e 6-*bis*); sulla previsione dell'obbligo di presentazione, in via preventiva, delle analisi giustificative dell'offerta, qualora quest'ultima presenti un ribasso inferiore al 25 per cento, obbligo che, in assenza di specificazioni o di legami con i commi precedenti, deve ritenersi riguardare sia gli appalti sopra soglia che quelli sotto soglia (comma 6-*ter*); in relazione alla disposizione del comma 6-*quater*, che demanda a un decreto assessoriale l'individuazione di non meglio specificate modalità di verifica per la congruità dell'offerta (e di eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell'offerta e l'esecuzione delle opere), mentre il codice fissa direttamente un articolato procedimento in contraddittorio con le imprese che hanno presentato offerte anormalmente basse (art. 88), indica i criteri di verifica di tali offerte (art. 87) e gli strumenti di rilevazione della congruità dei prezzi (art. 89), affidandone la conseguente ponderazione alle stazioni appaltanti. In conclusione, le disposizioni regionali, avendo disciplinato istituti afferenti alle procedure di gara in difformità dalle previsioni del codice dei contratti pubblici, sono costituzionalmente illegittime per avere violato i limiti statuari posti al legislatore regionale nella disciplina dei lavori pubblici.

3.4.4.3. Il regime dei servizi pubblici locali, per gli aspetti che hanno una diretta incidenza sul mercato e sono strettamente funzionali alla gestione unitaria (disciplina degli ambiti territoriali ottimali e delle relative autorità di governo)

La sentenza n. **160** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art.

1, comma 609, lettera a), della legge n. 190 del 2014, impugnato dalla Regione Veneto per l'asserita violazione degli artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 123, Cost. e dell'art. 3, comma 2, dello statuto regionale. La disposizione, per la parte oggetto di censura, afferma l'obbligo per gli enti locali di partecipare agli enti istituiti o designati per il governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei e, al contempo, conferma quanto previsto all'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014. La Regione ricorrente lamenta, tra le altre censure, la lesione della competenza legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali. La Corte, invece, riconduce la disposizione censurata alle competenze statali nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della concorrenza. Infatti, laddove i servizi siano gestiti senza ricorrere al mercato, la norma si qualifica come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica – analogamente a quanto ritenuto in relazione ad altri, sia pure differenti, istituti di cooperazione tra enti locali (sentenze n. 44 e n. 22 del 2014) – in quanto mira al conseguimento di risultati economici migliori nella gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica e, quindi, a un contenimento della spesa pubblica attraverso sistemi tendenzialmente virtuosi di esercizio delle relative funzioni. Mentre, laddove i servizi pubblici siano esercitati tramite il ricorso al mercato, viene in rilievo la competenza statale sulla tutela della concorrenza, dovendosi riconoscere allo Stato la competenza a disciplinare il regime dei servizi pubblici locali, per gli aspetti che hanno una diretta incidenza sul mercato e sono strettamente funzionali alla gestione unitaria (sentenza n. 46 del 2013), ivi compresa la disciplina degli ambiti territoriali ottimali e delle relative autorità di governo (sentenze n. 134 del 2013 e n. 128 del 2011), soprattutto quando essa sia finalizzata a superare situazioni di frammentazione e a garantire la competitività e l'efficienza dei relativi mercati (sentenza n. 325 del 2010). In particolare, la competenza statale rileva nella ricerca della dimensione ottimale dell'ambito territoriale entro il quale erogare il servizio, così da individuare l'estensione geografica che meglio permette di contenere i costi della gestione e favorire l'apertura del mercato a nuovi soggetti, con l'incentivazione di una più ampia partecipazione delle imprese alle gare per l'affidamento del servizio. Nella specie, inoltre, sono rispettati i criteri di proporzionalità e adeguatezza tra gli interventi attuati e gli obiettivi perseguiti, necessari per definire il legittimo ambito di operatività della competenza statale (*ex plurimis*, sentenza n. 443 del 2007, sentenza n. 14 del 2004).

3.4.4.4. Il trasporto pubblico locale (il bilanciamento fra la libertà di iniziativa economica e altri interessi costituzionali)

La sentenza n. 30 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 41 Cost., dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Piemonte n. 22 del 2006, il quale stabiliva che gli incrementi del parco autobus successivi al rilascio dell'autorizzazione dovessero essere effettuati solo con autobus nuovi. La Corte osserva che il legislatore statale, con la legge n. 218 del 2003, ha definito il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà, fra i quali è preminente l'esigenza di sicurezza dei viaggiatori. Il bilanciamento così operato fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali, costituendo espressione della potestà legislativa statale in materia di "tutela della concorrenza", definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (sentenza n. 80 del 2006). Più specificamente, le Regioni sono abilitate a regolare gli oggetti indicati dalla legge statale e, in generale, la gestione del servizio (sentenze n. 30 del 1998 e n. 135 del 1997), ma non possono introdurre, a carico delle imprese di trasporto aventi sede nel territorio regionale, limiti che, lungi dal rispettare i criteri statali di tutela della concorrenza, penalizzerebbero gli operatori interni, data l'assenza di delimitazioni territoriali delle autorizzazioni rilasciate nelle altre regioni. La norma regionale censurata, restringendo la libertà di esercizio dell'attività di noleggio bus con conducente, con l'imposizione del divieto di incremento del parco mezzi con autobus usati, non solo comporta maggiori oneri in capo alle imprese di trasporto aventi sede in Piemonte rispetto a quelle situate in altre Regioni, ma è, altresì, idonea a produrre l'effetto di impedire irragionevolmente l'espansione dell'attività delle imprese stesse e, dunque, di limitare la concorrenza e con essa la possibilità di scelta da parte dei committenti (sentenze n. 47 del 2015 e n. 97 del 2014). La disciplina censurata eccede, quindi, i limiti entro i quali il legislatore regionale può regolare la materia, di competenza residuale, del trasporto pubblico locale, dato che fra tali limiti imposti vi è quello del rispetto del bilanciamento operato dal legislatore statale nella materia trasversale e prevalente, di competenza legislativa esclusiva statale, della «tutela della concorrenza».

3.4.4.5. La libertà di iniziativa economica individuale e la competizione tra operatori economici (regolamentazione e limiti del servizio di taxi o di noleggio con conducente)

La sentenza n. **265** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte n. 14 del 2015, in virtù del quale il servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità, di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di taxi o di noleggio con conducente (NCC), pena l'applicazione delle sanzioni amministrative previste per l'esercizio abusivo di tali servizi dagli artt. 85 e 86 del nuovo codice della strada (d.lgs. n. 285 del 1992). La disposizione era stata censurata dal Governo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché, pur essendo in linea con la normativa nazionale (legge n. 21 del 1992, recante «Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»), ostacola lo sviluppo del mercato dei servizi locali di trasporto non di linea su strada, ponendo una barriera all'ingresso di offerte innovative rese possibili dalle nuove tecnologie, invadendo così l'ambito della tutela della concorrenza, riservato alla competenza dello Stato. La Corte constata che la disposizione in questione è stata approvata in considerazione della recente emersione di talune forme di trasporto di persone a chiamata, rese possibili dalla diffusione di nuovi strumenti tecnologici, a proposito delle quali sono stati sollevati, da varie prospettive, problemi di compatibilità con la vigente legislazione statale in tema di autoservizi pubblici non di linea. In particolare, essa prende posizione in merito a un aspetto cruciale della problematica in esame, dato che definisce il novero dei soggetti abilitati a operare nel settore dei trasporti di persone con le nuove modalità consentite dai supporti informatici, riservandolo in via esclusiva alle categorie abilitate a prestare i servizi di taxi e di noleggio con conducente, in tal modo facendo una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato. Tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., come già chiarito con la sentenza n. 30 del 2016, la quale, proprio in merito al trasporto di viaggiatori mediante noleggio (di autobus) con conducente, ha affermato che rientra nella competenza legislativa esclusiva statale per la tutela della concorrenza definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio di attività siffatte e gli interessi pubblici con esso interferenti. Infine, la Corte rivolge un auspicio al legislatore: «È noto che, rispetto all'assetto delineato dalla legislazione statale in vigore, che risale nei suoi tratti essenziali al 1992, l'evoluzione tecnologica, e i cambiamenti economici e sociali conseguenti, suscitano questioni variamente discusse non solo nelle sedi giudiziarie, ma anche presso le autorità indipendenti e le istituzioni politiche, per la pluralità degli interessi coinvolti e i profili di novità dei loro intrecci. Del resto, con riguardo ad alcune modalità di trasporto a chiamata mediante applicazioni informatiche, interrogativi analoghi a quelli oggi posti a questa Corte sono attualmente in discussione anche in seno all'Unione europea, in molti degli Stati che ne fanno parte, nonché in numerosi altri ordinamenti in tutto il mondo. Nel contesto di un dibattito così animato, relativo a fenomeni la cui diffusione è grandemente agevolata dalle nuove tecnologie, è comprensibile che, soprattutto dalle aree metropolitane più direttamente interessate, si levi la domanda di un inquadramento giuridico univoco e aggiornato. È dunque auspicabile che il legislatore competente si faccia carico tempestivamente di queste nuove esigenze di regolamentazione».

3.4.4.6. La temporanea prosecuzione di concessioni idroelettriche scadute

La sentenza n. **101** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia n. 35 del 2014, nel testo modificato dall'art. 8, comma 13, lettera s), della legge regionale n. 22 del 2015, censurato, fra l'altro, per l'asserita violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza. La disposizione prevede che alla scadenza della concessione per la gestione di impianti di grande derivazione d'acqua a uso idroelettrico, la Giunta possa accordare la temporanea prosecuzione dell'attività, al fine di garantire la continuità della produzione elettrica per i tempi necessari per espletare le procedure di gara. La Corte esclude la lamentata lesione in quanto «se è pur vero che la disciplina della procedura ad evidenza pubblica relativa alla tempistica delle gare ed al contenuto dei bandi, nonché all'onerosità delle concessioni messe a gara nel settore idroelettrico, rientra nella materia della «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva statale, in quanto volta, appunto, a garantire e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio statale (per tutte, sentenza n. 28 del 2014), vero è anche, però, che

la (temporalmente circoscritta) perseguibilità della gestione di derivazione d'acqua oggetto di concessione scaduta – quale consentita dalla norma regionale da considerarsi ora censurata (in linea, per altro, con quanto analogamente previsto dal legislatore statale), in funzione della non interruzione del servizio idrico, nel caso e per il tempo di protrazione delle procedure di gara indette per il conferimento della nuova concessione – non reca alcun effettivo *vulnus* al principio di «concorrenza», che resta salvaguardato dalla libera partecipazione a tali procedure”.

3.4.4.7. La determinazione regionale dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico in assenza dei «criteri generali» per la determinazione dei loro «valori massimi»

“...è ascrivibile alla tutela della concorrenza non l'intera disciplina della determinazione dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico – come invece afferma lo Stato nel proprio ricorso – ma soltanto la definizione dei «criteri generali» che debbono poi essere seguiti dalle Regioni al momento di stabilire la misura dei canoni: il che, d'altra parte, è in linea con la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui la natura di materia trasversale della tutela della concorrenza fa sì che essa possa intersecare qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale, ma «nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi» cui è preposta (sentenze n. 452 del 2007 e n. 272 del 2004). Alla luce dell'evoluzione del quadro normativo e della richiamata giurisprudenza costituzionale, pertanto, si deve precisare che la determinazione e quantificazione dei canoni idroelettrici è riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», salvo che per la definizione dei «criteri generali» per la determinazione dei loro «valori massimi», ascrivibile invece alla materia «tutela della concorrenza». Così la sentenza n. 158 che ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo per l'asserita invasione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - dell'art. 7 della legge della Regione Piemonte n. 22 del 2014, che determina la misura del canone annuo per le concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico, diversificando all'interno dell'utilizzazione idroelettrica in modo decrescente in proporzione alla potenza media di concessione. Nel caso di specie, la Corte ha affermato che il legislatore regionale – in assenza del decreto ministeriale che avrebbe dovuto adottare i “criteri generali” per la determinazione dei valori massimi dei canoni – ha legittimamente adottato la disciplina impugnata nell'ambito della materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nel rispetto dei relativi principi fondamentali.

3.4.4.8. L'efficienza ambientale e la diffusione dei carburanti meno inquinanti quali finalità proprie della concorrenza

La sentenza n. 105 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. d) ed e), della legge della Regione Lombardia n. 34 del 2014 - impugnato dal Governo in riferimento all'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera e), Cost. Le disposizioni impugnate, che modificano la disciplina in materia di vendita di carburanti per autotrazione, prevedono che sia i nuovi operatori che quelli che intendano ammodernare impianti già esistenti, debbano installare erogatori di energia elettrica, GPL o metano, salvo che nel contesto considerato tale installazione sia tecnicamente impossibile o, comunque, abbia un costo sproporzionato all'entità della modifica. Secondo il ricorrente le disposizioni sarebbero ingiustificatamente discriminatorie, perché non imporrebbero obblighi analoghi anche agli operatori già attivi, creando barriere all'ingresso nel mercato interessato, in contrasto sia con la disciplina statale in tema di concorrenza (art. 17, comma 5, del d.l. n. 1 del 2012), che con i principi comunitari di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi (artt. 49 e 56 TFUE). La Corte osserva che, al contrario, le misure oggetto dell'impugnazione si applicano solo quando non comportino ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali, conformandosi così alla disciplina statale. I vincoli introdotti hanno inoltre un carattere transitorio, e presentano due ulteriori margini di flessibilità, riguardando le sole aree urbane individuate dalla Giunta, e potendosi realizzare d'intesa con il Comune competente. Essi risultano così proporzionati agli obiettivi perseguiti (benché diversamente modulati per gli impianti nuovi e per quelli preesistenti), e consentono di equilibrare i costi e gli introiti aggiuntivi previsti dal piano economico-finanziario della futura gestione dell'impianto. Infine, migliorando l'efficienza ambientale degli impianti, e quindi dei servizi offerti ai consumatori, le misure introdotte realizzano le finalità alle quali la concorrenza è rivolta. Né vale richiamare in senso contrario la sentenza n. 125 del 2014 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Umbria sulla stessa materia poiché la disposizione lombarda, diversamente da quest'ultima, non riguarda

solo i nuovi impianti, ma estende i medesimi vincoli anche agli impianti già esistenti quando i gestori decidano di ammodernarli.

3.4.4.9. Le condizioni per la previsione di obblighi asimmetrici (nella specie a carico dei «nuovi» impianti di distribuzione del carburante)

La sentenza n. **239** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 45 della legge della Regione Puglia n. 24 del 2015, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di tutela della concorrenza. La disposizione stabiliva che i «nuovi» impianti di distribuzione del carburante devono essere dotati di almeno un prodotto ecocompatibile GPL o metano, «a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi». La norma, dunque, introduceva come regola un obbligo asimmetrico, in quanto gravante solo sui nuovi distributori, pur prevedendosi in via di eccezione la possibilità di derogarvi, ove l'interessato ne dimostri l'eccessiva onerosità sul piano tecnico o economico. La legislazione statale, invece, con l'art. 17, comma 5, del d.l. n. 1 del 2012, pone come regola, a tutela della concorrenza, la libertà d'iniziativa da parte dei singoli distributori, stabilendo solo in via d'eccezione la possibilità di imporre obblighi asimmetrici, pur sempre subordinati al rispetto della proporzionalità. Nel caso della legge regionale in esame, l'onere della prova dell'eccessiva onerosità ricade sull'operatore economico, mentre nel caso della legge statale esso grava, al contrario, sull'Ente che rilascia l'autorizzazione. La Corte ricorda di aver risolto una controversia del tutto analoga con la sentenza n. 125 del 2014, affermando che simili previsioni regionali determinano una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di tutela della concorrenza, in quanto rendono eccessivamente oneroso l'ingresso di nuovi operatori entranti in un determinato settore di mercato, con correlativa discriminazione concorrenziale tra operatori già presenti e quelli che intendano accedervi. Per contro, evidenzia che nel caso in esame, non sussistono quei caratteri di flessibilità (introduzione dell'obbligo anche per gli impianti esistenti in caso di loro ristrutturazione, così da attenuare se non escludere, l'asimmetria tra vecchi e nuovi operatori, e transitorietà del vincolo, previsto «fino al completo raggiungimento di tutti gli obiettivi di programmazione regionale») che nella sentenza n. 105 del 2016 avevano consentito di ritenere non illegittima la normativa della Regione Lombardia sui distributori di carburante.

3.4.4.10. L'avvio degli esercizi commerciali

“[in materia di avvio degli esercizi commerciali] è precluso al legislatore regionale prevedere requisiti ulteriori rispetto a quelli ammessi dalle discipline comunitaria e statale, trattandosi di regolamentazione normativa riconducibile alla materia «tutela della concorrenza» (*ex plurimis*, sentenze n. 165 e n. 104 del 2014, n. 98 del 2013), di competenza legislativa esclusiva dello Stato”. Così la sentenza n. **39**.

3.4.4.11. Le autorizzazioni comunali per l'esercizio del commercio

La sentenza n. **239** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» e in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», dell'art. 17, commi 3 e 4, della legge della Regione Puglia n. 24 del 2015, che introduceva la necessità di un'autorizzazione comunale finalizzata fra l'altro a consentire l'esercizio del commercio, in ordine alla quale rimetteva ai Comuni l'individuazione di procedure e presupposti specifici. Specificamente, gli impugnati commi 3 e 4 dell'art. 17 prevedevano, rispettivamente, che «[l']apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento della superficie di una media o grande struttura di vendita sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal comune competente per territorio» (comma 3) e che «[l']apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento della superficie di un centro commerciale e di un'area commerciale integrata necessitano di: a) autorizzazione per il centro come tale, in quanto media o grande struttura di vendita, che è richiesta dal suo promotore o, in assenza, congiuntamente da tutti i titolari degli esercizi commerciali che vi danno vita, purché associati per la creazione del centro commerciale; b) autorizzazione o SCIA, a seconda delle dimensioni, per ciascuno degli esercizi al dettaglio presenti nel centro» (comma 4). La Corte ha affermato che: “la previsione di un tale provvedimento autorizzatorio, a maggior ragione se di contenuto indefinito e rimesso sostanzialmente alla discrezionalità dell'amministrazione, contraddice esplicitamente i principi di semplificazione e liberalizzazione stabiliti dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990 – secondo cui la SCIA è sostitutiva di ogni atto di autorizzazione o licenza anche per l'esercizio di un'attività commerciale – e dagli artt. 31 e 34 del

d.l. n. 201 del 2011, che hanno affermato la libertà di apertura, accesso, organizzazione e svolgimento delle attività economiche, abolendo le autorizzazioni espresse e i controlli *ex ante*, con la sola esclusione degli atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, posti a tutela di specifici interessi pubblici costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento dell'Unione europea, secondo quanto stabilito dalla Direttiva n. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, e comunque nel rispetto del principio di proporzionalità". Orbene, le citate disposizioni statali in materia di semplificazione, in quanto riferite ad attività economiche, costituiscono principi di liberalizzazione, e rientrano nella competenza in tema di tutela della concorrenza (sentenza n. 8 del 2013 e n. 200 del 2012), e d'altra parte, in generale, i principi di semplificazione amministrativa sono espressione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (sentenza n. 164 del 2012).

3.4.4.12. La regolazione delle zone adibite alle attività commerciali attraverso gli strumenti urbanistici

La sentenza n. 239 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Regione Puglia n. 24 del 2015 - censurata dal Governo in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. - il quale stabilisce la previsione di una zonizzazione commerciale negli strumenti urbanistici generali e la necessità di piani attuativi per gli insediamenti commerciali di maggiori dimensioni. Più specificamente, l'impugnato art. 18 stabilisce che i Comuni individuino le «aree idonee all'insediamento di strutture commerciali attraverso i propri strumenti urbanistici, in conformità alle finalità di cui all'articolo 2, con particolare riferimento al dimensionamento della funzione commerciale», prevedendo altresì che l'insediamento di «grandi strutture di vendita e di medie strutture di vendita di tipo M3 è consentito solo in aree idonee sotto il profilo urbanistico e oggetto di piani urbanistici attuativi anche al fine di prevedere le opere di mitigazione ambientale, di miglioramento dell'accessibilità e/o di riduzione dell'impatto socio economico, ritenute necessarie». La Corte evidenzia che il legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza, è intervenuto con l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, stabilendo che: «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali» (sentenza n. 104 del 2014). Tuttavia, afferma ancora la Corte, tale disposizione non preclude ogni ulteriore intervento normativo regionale sul punto. Infatti, a differenza di quanto avvenuto con riferimento agli orari degli esercizi commerciali, pure espressione della competenza statale a tutela della concorrenza, la legge dello Stato non pone divieti assoluti di regolazione, né obblighi assoluti di liberalizzazione, ma, al contrario, consente alle Regioni e agli enti locali la possibilità di prevedere «anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali», purché ciò avvenga «senza discriminazioni tra gli operatori» e a tutela di specifici interessi di adeguato rilievo costituzionale, quali la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Ciò premesso sui principi da applicare nella specie, la Corte osserva che la previsione di zonizzazioni commerciali negli strumenti urbanistici generali e di piani attuativi per gli insediamenti più grandi, rientra proprio in quegli spazi di intervento regionale che lo stesso legislatore statale, con il citato art. 31 del decreto-legge n. 201 del 2011, ha salvaguardato a condizione che, come è possibile e doveroso fare, la zonizzazione commerciale non si traduca nell'individuazione di aree precluse allo sviluppo di esercizi commerciali in termini assoluti e che le finalità del «dimensionamento della funzione commerciale» e dell'«impatto socio-economico», siano volte alla cura di interessi di rango costituzionale, indicati nella medesima disposizione e che risultano coerenti con quelli dichiaratamente perseguiti dalla impugnata legge regionale n. 24 del 2015 (art. 2, richiamato esplicitamente dall'art. 18). La possibilità, pertanto, che la citata zonizzazione sia utilizzata per proteggere dalla concorrenza gli esercizi esistenti, confinando l'apertura dei nuovi in aree distanti o non competitive, concerne non la previsione legislativa regionale, quanto l'eventuale illegittimo esercizio in concreto del potere amministrativo in campo urbanistico da parte dal singolo Comune, censurabile nelle

opportune sedi di giustizia amministrativa, senza che esso possa dirsi in alcun modo legittimato dalle disposizioni regionali in esame e dovendosi al contrario ritenere in contrasto con esse, come correttamente interpretate.

3.4.4.13. La limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o il divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti

La sentenza n. **239** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 7, lettera a), della legge della Regione Puglia n. 24 del 2015, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di «tutela della concorrenza». La norma censurata prevedeva, tra i possibili contenuti dei «programmi di valorizzazione commerciale» da elaborarsi a cura dei Comuni, il possibile inserimento del «divieto di vendita di particolari merceologie o settori merceologici». La Corte ha rilevato che il divieto di vendita previsto dalla legislazione regionale risulta letteralmente in contrasto con l'art. 34, comma 3, lettera d), del d.l. n. 201 del 2011, secondo cui sono abrogate le restrizioni concernenti il «divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti» e con l'art. 3, comma 9, lettera f), del d.l. n. 138 del 2011, secondo cui tra le restrizioni abrogate è compresa ogni «limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti», e dunque lesivo delle disposizioni statali dettate per evitare restrizioni alla libera concorrenza e discriminazioni concorrenziali tra operatori.

3.4.4.14. Gli orari degli esercizi commerciali

La sentenza n. **239** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 9, comma 4, e 13, comma 7, lettera c), della legge della Regione Puglia n. 24 del 2015, che prevedono interventi in punto di orari degli esercizi commerciali, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di «tutela della concorrenza». La Corte, preliminarmente ripercorre la vicenda giuridica della liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali, segnata dal d.l. n. 223 del 2006 (art. 3, comma 1, lettera *d-bis*) e dal d.l. n. 201 del 2011 (art. 31, comma 1), per i quali le attività commerciali, come individuate dal d.lgs. n. 114 del 1998, e quelle di somministrazione di alimenti e bevande si svolgono «senza i seguenti limiti e prescrizioni» concernenti, tra l'altro, «il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio»; dalla impugnazione da parte di numerose Regioni di tale disciplina legislativa, per la violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di commercio ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.; dalle pronunce costituzionali che hanno inquadrato le questioni nella materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 299 del 2012), e che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di diverse norme regionali con le quali si erano regolati gli orari degli esercizi commerciali, in quanto contrastanti con l'espresso divieto di limiti e prescrizioni in materia, contenuto nella normativa statale (sentenze n. 27 e n. 65 del 2013 e n. 104 del 2014). Sulla base di queste premesse, la Corte – con riguardo all'art. 9, comma 4, della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, che stabilisce che la Regione e i Comuni promuovono «accordi volontari» tra operatori commerciali volti alla regolazione degli orari di esercizio – afferma che la norma in questione si pone in aperto contrasto con il perentorio e assoluto divieto contenuto nella legislazione statale, sì da determinare una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., a nulla rilevando il carattere «volontario» degli accordi, poiché la perentorietà della legislazione statale sul punto non lascia spazio alcuno a forme di regolazione, diretta o indiretta, degli orari di esercizio: sia quelle prescritte per via normativa, sia quelle frutto di accordi tra operatori economici. Quanto all'art. 13, comma 7, lettera c), della legge reg. Puglia n. 24 del 2015 – il quale prevede che i Comuni nell'elaborare «progetti di valorizzazione commerciale», inseriscano tra i possibili contenuti di tali progetti anche «interventi in materia di orari di apertura» – anche in questo caso, la Corte ribadisce che la legge regionale dispone in materia di orari degli esercizi commerciali, in contrasto con il citato divieto assoluto e perentorio di regolazione, voluto dallo Stato nell'ambito della sua competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza». In finale, tuttavia, la Corte afferma che: «La totale liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali non costituisce una soluzione imposta dalla Costituzione, sicché lo Stato potrà rivederla in tutto o in parte, temperarla o mitigarla. Nondimeno, nel vigore del divieto di imporre limiti e prescrizioni sugli orari, stabilito dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva a tutela della concorrenza, la

disciplina regionale che intervenga per attenuare il divieto risulta illegittima sotto il profilo della violazione del riparto di competenze”.

3.4.4.15. La gestione di canili e gattili

La sentenza n. **285** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale – per violazione della competenza legislativa statale nella materia della tutela della concorrenza ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – dell’art. 14, comma 2-*bis*, della legge della Regione Puglia n. 12 del 1995, nella parte in cui non consente a soggetti privati, che garantiscono la presenza nella struttura di volontari delle associazioni animaliste e zoofile preposti alla gestione delle adozioni e degli affidamenti dei cani e dei gatti, di concorrere all’affidamento di servizi di gestione di canili e gattili. La norma statale di riferimento (art. 4, comma 1, della legge n. 281 del 1991, recante «Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo») prevede, infatti, che «I comuni, singoli o associati, e le comunità montane provvedono a gestire i canili e gattili sanitari direttamente o tramite convenzioni con le associazioni animaliste e zoofile o con soggetti privati che garantiscano la presenza nella struttura di volontari delle associazioni animaliste e zoofile preposti alla gestione delle adozioni e degli affidamenti dei cani e dei gatti», consentendo quindi non solo alle associazioni animaliste la gestione dei canili ma anche ad altri soggetti privati, a condizione che siano in grado di garantire la presenza di volontari delle associazioni animaliste e zoofile. La Corte riconduce la disposizione regionale censurata (che pur detta una disciplina in tema di animali di affezione e di prevenzione del randagismo), per il suo specifico contenuto e le finalità perseguite, alla materia della tutela della concorrenza, in quanto misura volta, in concreto, a limitare la promozione del principio della concorrenza nel settore dell’affidamento in concessione dei canili e dei gattili. La materia della “tutela della concorrenza”, stante il suo carattere “finalistico”, ha carattere di “trasversalità”, con conseguente possibilità per essa di influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni, ed, in particolare, sulla materia “commercio”. “Infatti, la materia tutela della concorrenza non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, ma, dato il suo carattere “finalistico”, anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell’esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza» (sentenza n. 291 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 299 del 2012)”. Per contro, la Corte esclude che la norma regionale troverebbe giustificazione nel limite dell’utilità sociale, posto all’iniziativa economica privata dal comma secondo dell’art. 41 Cost., che nel caso di specie consisterebbe nell’esigenza di garantire il migliore trattamento possibile degli animali. Infatti, “l’art. 4, comma 1, della legge n. 281 del 1991 si fa già carico di tale esigenza, imponendo ai soggetti privati di garantire la presenza, nella loro struttura, di volontari delle associazioni animaliste e zoofile, allo scopo evidente di contemperare l’esigenza di non sottrarre alle regole di mercato l’affidamento dei canili e dei gattili, in una prospettiva di economicità ed efficienza della loro gestione, con quella di assicurare il coinvolgimento in tali attività di soggetti particolarmente sensibili ed esperti nella protezione degli animali”.

3.4.5. “Tutela del risparmio e mercati finanziari” (lett. e)

3.4.5.1. La disciplina delle banche popolari

La sentenza n. **287** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale – sollevata in via principale dalla Regione Lombardia - dell’art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, che ha riformato (modificando il Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, d.lgs. n. 385 del 1993) la disciplina delle banche popolari. Una delle censure concerne l’asserita violazione della competenza legislativa regionale concorrente in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale», prevista all’art. 117, terzo comma, Cost., sotto due profili: a) la norma statale conterrebbe disposizioni di dettaglio (là dove prevede il limite di otto miliardi di euro all’attivo delle banche popolari e l’obbligo delle stesse, in caso di superamento di questo limite, di ridurre l’attivo o di deliberare la trasformazione in società per azioni), b) la norma medesima non avrebbe previsto forme di concertazione con le regioni, neppure per adottare le disposizioni di attuazione affidate alla Banca d’Italia. Con riguardo

al profilo sub a), la Corte - dopo aver osservato che “la scelta del legislatore statale di assumere la soglia dell’attivo di otto miliardi di euro come indice della dimensione della banca popolare è coerente con lo scopo della novella di riservare il modello cooperativo solo alle aziende di credito di piccola o media dimensione, sul presupposto che esso non sia adeguato alle caratteristiche di banche popolari di grandi dimensioni, anche quotate in mercati regolamentati” e che “compiendo tale scelta lo stesso legislatore statale si è mantenuto nei limiti delle proprie attribuzioni e di conseguenza si deve escludere che vi sia stata la lamentata lesione delle competenze regionali in materia di aziende di credito a carattere regionale” – riconduce la norma impugnata ad ambiti materiali di competenza esclusiva trasversale dello Stato, che assumono, per la loro natura trasversale, carattere prevalente (*ex plurimis*, sentenze n. 30 del 2016 e n. 165 del 2014) e «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» (sentenza n. 2 del 2014, e inoltre *ex plurimis* sentenze n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 431, n. 430, n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006). Infatti, secondo la Corte, la previsione che la banca popolare debba trasformarsi in società per azioni al superamento del limite di otto miliardi di attivo, se entro un anno l’attivo non sia stato ridotto al di sotto del limite, si inquadra nel disegno più generale definito dal legislatore statale, diretto ad adeguare la forma giuridica delle banche popolari di maggiori dimensioni al modello organizzativo tipico delle banche non cooperative, sul presupposto che la forma cooperativa delle prime possa essere «un mero schermo della natura sostanzialmente lucrativa dell’impresa» e non corrisponda alla «sostanza della mutualità». Con la riforma il legislatore ha inteso favorire l’accesso delle banche popolari di maggiori dimensioni al mercato dei capitali, la contendibilità dei loro assetti proprietari, il ricambio delle compagini sociali e degli organi amministrativi, così da garantire il miglior funzionamento e la maggiore competitività di queste banche nel mercato, nonché il loro rafforzamento patrimoniale. Si tratta dunque di una disciplina che – tenuto conto della sua *ratio*, della finalità che persegue, del contenuto e dell’oggetto delle singole disposizioni, e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi in modo da identificare così correttamente e compiutamente l’interesse tutelato (*ex plurimis*, sentenze n. 245 del 2015, n. 167 e 121 del 2014) – deve essere ricondotta alle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., della tutela del risparmio, della tutela della concorrenza e dell’ordinamento civile. Con specifico riferimento alla tutela del risparmio la Corte afferma: “le disposizioni in esame, innovando il modello organizzativo delle banche popolari per favorirne la stabilità e il rafforzamento patrimoniale, incidono sui modi di esercizio dell’attività bancaria e dunque, in quanto tali, devono essere ricondotte per questo profilo nell’ambito della materia «tutela del risparmio», essendo l’attività bancaria di intermediazione del credito uno strumento essenziale di impiego produttivo del risparmio. A identiche finalità attinenti alle competenze dello Stato sono orientate anche le disposizioni che mirano a garantire la stabilità del patrimonio (come la previsione sui limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso del socio) e un’elevata capacità di finanziamento (come la previsione sulla possibilità di emettere strumenti finanziari partecipativi)”. La corretta attribuzione competenziale consente anche di superare il profilo sub b) della censura, riguardante la mancata previsione di forme di concertazione con le regioni per l’attuazione dell’intervento. Infatti, la prevalenza della competenza statale esclude che si versi in un’ipotesi di inestricabile intreccio di competenze statali e regionali, nella quale soltanto l’intervento del legislatore statale potrebbe ritenersi congruamente attuato mediante la previsione di adeguate forme di collaborazione con le regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2016 e n. 140 del 2015). *Per la motivazione riferita alla competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza e in materia di ordinamento civile, si rinvia alle relative voci.*

La medesima sentenza ha anche dichiarato la non fondatezza della questione con riguardo alla asserita violazione della competenza legislativa statale in materia di tutela del risparmio congiuntamente con l’art. 3 Cost., nonché, «[i]n via gradata», con riguardo alla pretesa violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. Ad avviso della ricorrente, la competenza statale in materia di tutela del risparmio, intercettando la competenza regionale concorrente in materia di «aziende di credito a carattere regionale», avrebbe imposto al legislatore statale, per un verso di attenersi ai canoni della proporzionalità e della ragionevolezza, che sarebbero invece violati con la fissazione del limite di otto miliardi di attivo per conservare la forma cooperativa, e per altro verso di garantire alle regioni «una utile partecipazione al procedimento» di formazione del decreto o almeno di sua conversione. In subordine, sarebbe violato il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., per essere stata pretermessa nel procedimento legislativo la considerazione, attraverso intese e accordi da raggiungere in

sede di Conferenza unificata Stato-regioni e autonomie locali, delle attribuzioni, delle prerogative e degli interessi regionali. La Corte disattende la censura di irragionevolezza e di sproporzione dell'intervento legislativo, affermando che l'obiettivo di adeguamento della forma giuridica delle banche popolari di maggiori dimensioni alla forma tipica delle banche commerciali è stato perseguito dal legislatore statale con l'uso di un criterio appropriato allo scopo, dal momento che la dimensione dell'attivo è un indicatore attendibile della complessità di una banca, e che il limite di otto miliardi di euro non risulta sproporzionato all'obiettivo perseguito, in quanto conduce a ricomprendere nell'ambito delle aziende di credito tenute a trasformarsi in società per azioni le banche popolari più significative – per credito erogato, numero di sportelli e personale impiegato – nel panorama nazionale. Quanto alle censure riguardanti l'omessa partecipazione delle regioni al procedimento legislativo nonostante la natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela del risparmio», e la violazione del principio di leale collaborazione, esse sono entrambe infondate per la natura prevalente delle competenze statali esclusive delle quali è espressione la riforma del regime delle banche popolari, con la conseguenza che per il loro esercizio non sono costituzionalmente necessarie forme di raccordo con le regioni.

3.4.6. “Organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” (lett. g)

3.4.6.1. L'attribuzione di funzioni e obblighi ad organi statali ad opera di legge regionale

La sentenza n. 9 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost., dell'art. 1, comma 1, lett. c), della legge della Regione Lombardia, n. 32 del 2014 che, modificando la precedente legge regionale n. 20 del 2002, include le prefetture tra i partecipanti al «Tavolo provinciale di coordinamento» finalizzato al monitoraggio degli obiettivi annuali di eradicazione delle nutrie. In via preliminare la Corte ha ricordato che “le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale” (sentenza n. 322 del 2006) e che “tale preclusione opera – in forza del parametro costituzionale evocato – anche con riguardo alla previsione di forme di collaborazione e di coordinamento, le quali, ove coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa, dovendo trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati (sentenza n. 429 del 2004)”. Tuttavia, nel caso di specie la Corte non ha ravvisato la lesione del menzionato parametro costituzionale che riserva in via esclusiva alla legislazione statale l'«organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», in quanto la partecipazione di vari soggetti al Tavolo di coordinamento non ha carattere obbligatorio, con la conseguenza che la scelta di farvi partecipare le Prefetture rimane una determinazione dello Stato, non essendo imposta unilateralmente dalla Regione in modo imperativo.

3.4.6.2. La disciplina del personale docente statale

Il personale docente è personale statale la cui disciplina “rientra senza alcun dubbio nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma secondo, lettera g), della Costituzione (organizzazione amministrativa dello Stato)” (sentenza n. 279 del 2005). Così la sentenza n. 284 che ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Puglia e Veneto in riferimento agli artt. 97, 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120 Cost. – dell'art. 1, commi 66, 68 e 69, della legge n. 107 del 2015. Il comma 66 stabilisce che, a decorrere dall'anno scolastico 2016/2017, i ruoli del personale docente sono regionali, articolati in ambiti territoriali e suddivisi in sezioni separate per gradi di istruzione, classi di concorso e tipologie di posto; e demanda agli uffici scolastici regionali, su indicazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentiti le Regioni e gli enti locali, la definizione, entro il 30 giugno 2016, dell'ampiezza degli ambiti territoriali, inferiore alla provincia o alla città metropolitana, secondo i parametri ivi indicati (popolazione scolastica; prossimità delle istituzioni scolastiche; caratteristiche del territorio). Per quanto la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome sia “compito del quale le Regioni non possono essere private” (sentenza n. 13 del 2004), la censurata disposizione ha riguardo alla ben diversa fattispecie della definizione degli ambiti territoriali dei ruoli del personale docente. Il successivo comma 68 affida, a decorrere dall'anno 2016/2017, ad un decreto del dirigente preposto all'ufficio scolastico regionale la ripartizione dell'organico dell'autonomia

(comprendente l'organico di diritto e i posti per il potenziamento, l'organizzazione, la progettazione e il coordinamento) tra gli ambiti territoriali. Anche tale disposizione attiene "non alla distribuzione del personale tra le scuole, ma all'assetto dell'organico di personale statale". La sentenza n. 62 del 2013 ha già qualificato come "norme generali sull'istruzione" le disposizioni riguardanti la definizione dell'organico dell'autonomia dal momento che, "per evidenti ragioni di necessaria unità ed uniformità della disciplina in materia scolastica, sono preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale avente ad oggetto caratteristiche basilari dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico". "Trattandosi di una disciplina rientrante nella sicura competenza dello Stato", non sussiste il mancato coinvolgimento lamentato dalla ricorrente. Infine, il comma 69 prevede, all'esclusivo scopo di far fronte ad esigenze di personale ulteriori rispetto a quelle soddisfatte dall'organico dell'autonomia, l'annuale costituzione, a decorrere dal 2016/2017, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di un ulteriore contingente di posti non facenti parte dell'organico dell'autonomia né disponibili, per il personale a tempo indeterminato, per operazioni di mobilità o assunzioni in ruolo, per la cui copertura si provvede a valere sulle graduatorie di personale aspirante alla stipula di contratti a tempo determinato ovvero mediante l'impiego di personale a tempo indeterminato con provvedimenti aventi efficacia limitatamente ad un solo anno scolastico. Secondo i Giudici, l'incremento dell'organico del personale della scuola "non può che spettare allo Stato, essendo gli insegnanti – al pari dei dirigenti scolastici – dipendenti pubblici statali e non regionali – come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo *status* giuridico"; di conseguenza, "il titolo di competenza esclusiva statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. assume un peso decisamente prevalente rispetto al titolo di competenza concorrente previsto in materia di istruzione dal medesimo art. 117, terzo comma (sentenza n. 147 del 2012)". Vertendosi in materia di competenza statale esclusiva, non sussiste per lo Stato alcun obbligo di coinvolgimento regionale (sentenza n. 92 del 2011).

3.4.6.3. Il fondo per la valorizzazione del merito del personale docente statale

La sentenza n. 284 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. – dell'art. 1, comma 126, della legge n. 107 del 2015, che, per la valorizzazione del merito del personale docente, istituisce presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca un apposito fondo, con lo stanziamento di euro 200 milioni annui a decorrere dal 2016, ripartito a livello territoriale e tra le istituzioni scolastiche, con decreto ministeriale, in proporzione alla dotazione organica dei docenti e considerando i fattori di complessità delle istituzioni scolastiche e delle aree soggette a maggiore rischio educativo. Per la Corte, la valorizzazione del merito del personale docente "è un profilo attinente alla disciplina dei dipendenti pubblici statali, che rientra nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost." (organizzazione amministrativa dello Stato) e che "non dà luogo, pertanto, ad una destinazione vincolata di fondi alle Regioni".

3.4.7. "Ordine pubblico e sicurezza" (lett. h)

3.4.7.1. I controlli sui luoghi di culto delle confessioni religiose "senza intesa"

La sentenza n. 63 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. - dei commi 4, primo periodo, e 7, lettera e), dell'art. 72 della legge per il governo del territorio della Regione Lombardia n. 12 del 2005. Il comma 4 prevedeva che, nel corso del procedimento per la predisposizione del piano delle attrezzature religiose, venissero acquisiti «i pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, fatta salva l'autonomia degli organi statali». Il comma 7 esigeva che, nel piano predetto, fosse prevista, per ciascun edificio di culto «la realizzazione di un impianto di videosorveglianza esterno all'edificio, con onere a carico dei richiedenti, che ne monitori ogni punto di ingresso, collegato con gli uffici della polizia locale o forze dell'ordine». La Corte afferma che le disposizioni, prescrivendo l'acquisizione di pareri inerenti a questioni di sicurezza pubblica, nonché l'installazione di impianti di videosorveglianza, esorbitano dalla competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio ed entrano nella materia «ordine pubblico e sicurezza», rimessa alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Così

argomenta la Corte: “Nella Costituzione italiana ciascun diritto fondamentale, compresa la libertà di religione, è predicato unitamente al suo limite; sicché non v’è dubbio che le pratiche di culto, se contrarie al «buon costume», ricadano fuori dalla garanzia costituzionale di cui all’art. 19 Cost.; né si contesta che, qualora gli appartenenti a una confessione si organizzino in modo incompatibile «con l’ordinamento giuridico italiano», essi non possano appellarsi alla protezione di cui all’art. 8, secondo comma, Cost. Tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa, così, farsi “tiranno” (sentenza n. 85 del 2013). Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto – nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità, per le ragioni spiegate sopra – sono senz’altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all’ordine pubblico e alla pacifica convivenza. Tuttavia, il perseguimento di tali interessi è affidato dalla Costituzione, con l’art. 117, secondo comma, lettera h), in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni (*ex plurimis*, sentenza n. 35 del 2012). Nel caso di specie, invece, le disposizioni censurate, considerate nella loro *ratio* e nel loro contenuto essenziale (sentenze n. 118, n. 35 e n. 34 del 2012), perseguono evidenti finalità di ordine pubblico e sicurezza: da valutare *ex ante*, nella programmazione (art. 72, comma 4: «[n]el corso del procedimento di predisposizione del piano [...] vengono acquisiti i pareri di [...] rappresentanti delle forze dell’ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura, al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica»); e da gestire a posteriori, in ogni nuovo luogo di culto, mediante la realizzazione di capillari sistemi di videosorveglianza, collegati con le forze dell’ordine (art. 72, comma 7, lettera e)”.

3.4.7.2. L’utilizzo di armi da fuoco per l’eradicazione delle nutrie

La sentenza n. 9 ha dichiarato non fondata, tra l’altro, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lett. d), della legge della Regione Lombardia, n. 32 del 2014 – promossa in riferimento all’art. 117, secondo, lett. h), Cost. – nella parte in cui, sostituendo l’art. 3 della legge regionale n. 20 del 2002, include tra le metodologie di eradicazione delle nutrie l’utilizzo di armi comuni da sparo, di armi da lancio individuale e di trappole. La Corte ha ritenuto la normativa censurata conforme, *in parte qua*, alla normativa statale in materia di porto e trasporto di armi e non lesiva della competenza esclusiva statale in materia di “ordine pubblico e sicurezza” in quanto “l’art. 3, comma 2, della legge regionale 20 del 2002, nel testo sostituito dalla norma censurata, esige espressamente che l’abbattimento degli animali abbia luogo nel rispetto delle leggi e delle norme di pubblica sicurezza, richiedendo, altresì, che i soggetti che partecipano alle operazioni siano in possesso, ove previsto dalla normativa vigente, di porto d’armi ad uso venatorio o ad uso sportivo e con copertura assicurativa in corso”.

3.4.7.3. Gli interventi in difesa del suolo c.d. “integrati” e la prevalenza dell’interesse ambientale e della sicurezza

“Le disposizioni contenute nel quarto, quinto e sesto periodo dell’art. 7, comma 2, sono censurate per la loro natura dettagliata, incompatibile, secondo la ricorrente, con le competenze regionali in materia di «governo del territorio». Si tratta, tuttavia, di previsioni che riguardano specificamente gli «interventi integrati», con riferimento ai quali l’interesse ambientale assume peso prevalente rispetto alla materia «governo del territorio». E la stessa previsione invocata nel ricorso per dimostrare l’afferenza al «governo del territorio» («Nei suddetti interventi assume priorità la delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità») attiene, in realtà, non solo a questa materia concorrente, ma prioritariamente a quella, riservata alla competenza esclusiva statale dall’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., della «sicurezza» (sentenza n. 21 del 2010). Nel complesso, dunque, gli interessi facenti capo alle competenze esclusive statali possono ritenersi prevalenti su quelli afferenti al «governo del territorio». Con tale motivazione la sentenza n. 83 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014 – concernente gli interventi c.d. integrati di delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità - prospettata dalla Regione Veneto per il ritenuto carattere di dettaglio della normativa asseritamente lesivo della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio.

3.4.8. “Ordinamento civile” (lett. l)

3.4.8.1. La disciplina delle banche popolari

La sentenza n. 287 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale – sollevata in via principale dalla Regione Lombardia - dell’art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, che ha riformato (modificando il Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, d.lgs. n. 385 del 1993) la disciplina delle banche popolari. Una delle censure concerne l’asserita violazione della competenza legislativa regionale concorrente in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale», prevista all’art. 117, terzo comma, Cost., sotto due profili: a) la norma statale conterrebbe disposizioni di dettaglio (là dove prevede il limite di otto miliardi di euro all’attivo delle banche popolari e l’obbligo delle stesse, in caso di superamento di questo limite, di ridurre l’attivo o di deliberare la trasformazione in società per azioni), b) la norma medesima non avrebbe previsto forme di concertazione con le regioni, neppure per adottare le disposizioni di attuazione affidate alla Banca d’Italia. Con riguardo al profilo sub a), la Corte - dopo aver osservato che “la scelta del legislatore statale di assumere la soglia dell’attivo di otto miliardi di euro come indice della dimensione della banca popolare è coerente con lo scopo della novella di riservare il modello cooperativo solo alle aziende di credito di piccola o media dimensione, sul presupposto che esso non sia adeguato alle caratteristiche di banche popolari di grandi dimensioni, anche quotate in mercati regolamentati” e che “compiendo tale scelta lo stesso legislatore statale si è mantenuto nei limiti delle proprie attribuzioni e di conseguenza si deve escludere che vi sia stata la lamentata lesione delle competenze regionali in materia di aziende di credito a carattere regionale” – riconduce la norma impugnata ad ambiti materiali di competenza esclusiva trasversale dello Stato, che assumono, per la loro natura trasversale, carattere prevalente (*ex plurimis*, sentenze n. 30 del 2016 e n. 165 del 2014) e «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» (sentenza n. 2 del 2014, e inoltre *ex plurimis* sentenze n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 431, n. 430, n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006). Infatti, secondo la Corte, la previsione che la banca popolare debba trasformarsi in società per azioni al superamento del limite di otto miliardi di attivo, se entro un anno l’attivo non sia stato ridotto al di sotto del limite, si inquadra nel disegno più generale definito dal legislatore statale, diretto ad adeguare la forma giuridica delle banche popolari di maggiori dimensioni al modello organizzativo tipico delle banche non cooperative, sul presupposto che la forma cooperativa delle prime possa essere «un mero schermo della natura sostanzialmente lucrativa dell’impresa» e non corrisponda alla «sostanza della mutualità». Con la riforma il legislatore ha inteso favorire l’accesso delle banche popolari di maggiori dimensioni al mercato dei capitali, la contendibilità dei loro assetti proprietari, il ricambio delle compagini sociali e degli organi amministrativi, così da garantire il miglior funzionamento e la maggiore competitività di queste banche nel mercato, nonché il loro rafforzamento patrimoniale. Si tratta dunque di una disciplina che – tenuto conto della sua *ratio*, della finalità che persegue, del contenuto e dell’oggetto delle singole disposizioni, e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi in modo da identificare così correttamente e compiutamente l’interesse tutelato (*ex plurimis*, sentenze n. 245 del 2015, n. 167 e 121 del 2014) – deve essere ricondotta alle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., della tutela del risparmio, della tutela della concorrenza e dell’ordinamento civile. Con riferimento alla tutela del risparmio la Corte afferma: “le disposizioni in esame, innovando il modello organizzativo delle banche popolari per favorirne la stabilità e il rafforzamento patrimoniale, incidono sui modi di esercizio dell’attività bancaria e dunque, in quanto tali, devono essere ricondotte per questo profilo nell’ambito della materia «tutela del risparmio», essendo l’attività bancaria di intermediazione del credito uno strumento essenziale di impiego produttivo del risparmio. A identiche finalità attinenti alle competenze dello Stato sono orientate anche le disposizioni che mirano a garantire la stabilità del patrimonio (come la previsione sui limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso del socio) e un’elevata capacità di finanziamento (come la previsione sulla possibilità di emettere strumenti finanziari partecipativi)”. Con riferimento alla tutela della concorrenza la Corte afferma: “occorre osservare che, nell’intento del legislatore, la trasformazione in società per azioni delle banche popolari di maggiori dimensioni che scelgano di non ridurre l’attivo al di sotto della soglia di otto miliardi, è diretta a colmare un deficit di competitività derivante a questo tipo di aziende da alcuni elementi che ne caratterizzano lo statuto (quali il voto capitario, il limite alla detenzione delle azioni e alla distribuzione dei dividendi, il gradimento degli

amministratori all'ingresso dei nuovi soci, i forti limiti alle deleghe di voto), costituenti un obiettivo ostacolo alla possibilità di acquisire il controllo societario e, di conseguenza, di accedere ai procedimenti di ricapitalizzazione delle banche popolari e di offerta del credito. Misure legislative di questo tipo sono ascrivibili, secondo la giurisprudenza costituzionale, alla materia della «concorrenza», in quanto si traducono in misure di promozione della competizione tra imprese attraverso l'eliminazione di limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale (concorrenza "nel mercato") (*ex plurimis*, sentenze n. 97 del 2014, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010)". Con riferimento all'ordinamento civile la Corte afferma: "la norma impugnata disciplina un tipico istituto privatistico, quale la forma giuridica delle società, dettando le condizioni per l'utilizzo della forma cooperativa da parte delle banche popolari e il vincolo di loro trasformazione nel caso in cui le previste condizioni non ricorrano, nonché regole di comportamento dei loro organi amministrativi. In quanto incidente sul modulo organizzativo e sullo statuto societario di aziende di credito, la disciplina è dunque da ricondurre alla materia dell'«ordinamento civile» (sentenza n. 144 del 2016 con riguardo al modello delle società pubbliche). Si tratta di profili che attengono alla disciplina dei rapporti privati, riservata alla potestà legislativa dello Stato in ragione dell'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, dei rapporti civilistici tra soggetti che operano in regime privato, senza che detti rapporti debbano rinvenire necessariamente la loro disciplina sul piano codicistico (sentenze n. 97 del 2014 e n. 401 del 2007)". La corretta attribuzione competenziale consente anche di superare il profilo *sub b)* della censura, riguardante la mancata previsione di forme di concertazione con le regioni per l'attuazione dell'intervento. Infatti, la prevalenza della competenza statale esclude che si versi in un'ipotesi di inestricabile intreccio di competenze statali e regionali, nella quale soltanto l'intervento del legislatore statale potrebbe ritenersi congruamente attuato mediante la previsione di adeguate forme di collaborazione con le regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2016 e n. 140 del 2015).

3.4.8.2. Le disposizioni di volontà relative ai trattamenti sanitari nella fase terminale della vita e alla donazione degli organi e dei tessuti (necessità di uniformità di trattamento sul territorio nazionale, per ragioni imperative di eguaglianza)

La sentenza n. 262 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., delle leggi della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 4 e n. 16 del 2015, sull'istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e sulla raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti. La Corte osserva che la legislazione regionale censurata, secondo quanto emerge dalla disamina dei suoi contenuti, appresta una disciplina organica e puntuale delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario, espressive della libertà di cura (*ex multis*, sentenze n. 438 del 2008; n. 282 del 2002; n. 185 del 1998; n. 307 del 1990), di ciascun soggetto. Essa, nello stabilire la forma di espressione, nonché le modalità di annotazione e conservazione in un pubblico registro, sottrae tali dichiarazioni di volontà alla sfera meramente privata e attribuisce loro un rilievo pubblico, con ciò interferendo nella materia dell'«ordinamento civile», attribuita in maniera esclusiva alla competenza legislativa dello Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost. A fronte di una legislazione così configurata – sottolinea la Corte – non può essere condivisa l'interpretazione offerta dalla Regione resistente circa l'asserita inidoneità della disciplina regionale a innovare l'ordinamento giuridico, essendo volta solo a "promuovere" e "incentivare", ovvero a "educare" i cittadini alla pratica di dichiarare la propria volontà sui trattamenti sanitari e sulla donazione di organi, per l'evenienza che intervenga uno stato di incapacità decisionale del soggetto interessato. Né può ritenersi che la legislazione regionale, volta a offrire un servizio «meramente ancillare alle prestazioni ordinariamente erogate a carico del servizio sanitario regionale», avrebbe carattere amministrativo e si manterrebbe, perciò, nell'ambito della competenza legislativa e amministrativa regionale per la tutela della salute e della relativa organizzazione dei servizi pubblici. Conclude la Corte: "D'altra parte, data la sua incidenza su aspetti essenziali della identità e della integrità della persona, una normativa in tema di disposizioni di volontà relative ai trattamenti sanitari nella fase terminale della vita – al pari di quella che regola la donazione di organi e tessuti – necessita 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. Il legislatore nazionale è, nei fatti, già intervenuto a disciplinare la donazione di tessuti e organi, con legge 1 aprile 1999, n. 91 (Disposizioni in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti), mentre, in relazione alle dichiarazioni anticipate di trattamento

sanitario, i dibattiti parlamentari in corso non hanno ancora sortito esiti condivisi e non si sono tradotti in una specifica legislazione nazionale, la cui mancanza, però, non vale a giustificare in alcun modo l'interferenza della legislazione regionale in una materia affidata in via esclusiva alla competenza dello Stato".

3.4.8.3. I diritti di segreteria spettanti al Comune per determinati atti

La sentenza n. **75** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge della Regione Trentino-Alto Adige n. 11 del 2014, per la quale sul provento annuale dei diritti di segreteria spettante al comune per determinati atti, una quota viene attribuita al segretario comunale rogante in misura pari al settantacinque per cento e fino ad un massimo di un quinto dello stipendio in godimento. La disposizione viene censurata dal Governo, fra l'altro, anche per l'asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, per l'incidenza sugli atti successivi all'aggiudicazione. La Corte ritiene non fondata la censura, in quanto la norma regionale si limita a richiamare, ai fini del riconoscimento dei diritti di segreteria, i medesimi atti previsti dalla legislazione statale, senza interferire minimamente con la loro disciplina positiva.

3.4.8.4. Il collocamento obbligatorio in favore delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere

La sentenza n. **175** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Puglia n. 12 del 2015, che ha disciplinato il collocamento obbligatorio in favore delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere, in modo difforme rispetto alla disciplina statale di riferimento (legge n. 407 del 1998). In particolare, sono stati dichiarati incostituzionali gli artt. 7, comma 3, e 8, commi 1 e 3, i quali prevedevano, rispettivamente, che tra i beneficiari del collocamento obbligatorio vi rientravano anche i conviventi *more uxorio* e i genitori, e che ai beneficiari del collocamento medesimo spettavano permessi retribuiti per cento ore annue e la parificazione delle ore di assenza, anche ai fini previdenziali, a normali ore di lavoro. La Corte, avendone evidenziato il contrasto con la normativa statale di riferimento, ha affermato che la normativa regionale, per gli aspetti evidenziati, è invasiva della competenza esclusiva statale nelle materie dell'ordinamento civile e della previdenza sociale, cui la disciplina è riconducibile. Per contro, è stata dichiarata la non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 5, i quali prevedono, rispettivamente l'assunzione nei ruoli della Regione per chiamata diretta e personale e che il diritto al collocamento obbligatorio è attuato "dagli enti e agenzie istituiti o comunque dipendenti o controllati dalla Regione Puglia, dalle società di capitale dalla stessa interamente partecipate nonché dalle aziende e unità sanitarie locali". La Corte ha respinto le censure di esorbitanza dai limiti della competenza legislativa regionale, in quanto le misure nella specie adottate dal legislatore regionale, secondo un'interpretazione sistematica, perseguono compiti meramente attuativi della disciplina statale, nei limiti da questa consentiti.

3.4.8.5. Il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato

La sentenza n. **257** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. - dell'art. 32, comma 3, della legge della Regione Molise n. 8 del 2015. Secondo la disposizione impugnata dal Governo, la titolarità del servizio Centrale unica di committenza regionale, istituita ai sensi dell'art. 22 della stessa legge regionale, poteva essere conferita anche a personale esterno all'amministrazione regionale, in deroga all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, in materia di conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato. Né tale deroga è giustificabile con il riferimento ad una fase di prima applicazione e alla multidisciplinarietà delle competenze del servizio neo istituito. Tali esigenze possono, infatti, eventualmente motivare il ricorso ad assunzioni dirigenziali ai sensi dello stesso art. 19, comma 6, del citato d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui l'amministrazione può procedere a conferire incarichi dirigenziali fornendone specifica motivazione «a persone di particolare comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione», ma esclusivamente nel rispetto dei limiti numerici posti dalla disposizione stessa.

3.4.8.6. I medici in rapporto di convenzione a tempo indeterminato con il Servizio sanitario nazionale (contrattazione collettiva e normazione regionale)

La sentenza n. **186** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 50, comma 4, della legge della Regione Calabria n. 15 del 2008 che, per il recupero delle quote corrisposte *sine titulo*, e rimaste insolute, ai medici di medicina generale inerenti gli assistiti deceduti, trasferiti o irreperibili, stabilisce l'applicazione delle disposizioni dell'Accordo integrativo regionale del 16 settembre 2006. In particolare, l'articolo 12, punto 7 di tale ultimo accordo impedisce all'amministrazione, in caso di comunicazione avvenuta oltre l'anno del trasferimento, decesso o duplicazione degli assistiti, di ripetere più di dodici quote mensili delle somme rimaste insolute. In via preliminare la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza in materia di rapporto di pubblico impiego, in quanto non sono ravvisabili apprezzabili differenze con il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale con il Servizio sanitario nazionale, oggetto della questione sottoposta alla sua valutazione. In tale materia è stato affermato in più occasioni che, a seguito della privatizzazione avvenuta con l'art. 2 del d.lgs. 165 del 2001, la disciplina dei rapporti di pubblico impiego (ivi inclusa quella delle varie componenti della retribuzione) rientra nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva statale (sentenze n. 211 del 2014, n. 36 del 2013, n. 19 del 2013, n. 290 del 2012, n. 77 del 2011, n. 339 del 2011 e n. 332 del 2010). È stato, altresì, precisato che tali rapporti sono soggetti alle regole che garantiscono l'uniformità dei rapporti di lavoro privato (sentenza n. 95 del 2007; nello stesso senso sentenza n. 189 del 2007), anche, più in particolare, per quanto riguarda la disciplina della fase dell'adempimento del rapporto di lavoro, senza che la legge regionale possa disciplinare in difformità istituti incidenti sul diritto delle obbligazioni (sentenza n. 265 del 2013). Alla luce dei principi ricordati la Corte ha rilevato l'evidente contrasto con il parametro invocato in quanto la disciplina censurata incide su un punto fondamentale della fase esecutiva del rapporto in convenzione, ridisegnando i diritti ed i doveri delle parti riguardanti la percezione (e il trattenimento) di compensi non dovuti, relativi ad assistiti nel frattempo deceduti o trasferiti in altra sede. La disciplina del rapporto convenzionale dei medici di medicina generale con il Servizio sanitario nazionale, infatti, trova la sua disciplina innanzi tutto nell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992 e nell'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, che individuano, tra l'altro, le competenze della contrattazione collettiva di "secondo livello". In particolare, l'art. 40 (nel testo vigente *ratione temporis*, prima delle modifiche recate dal d.lgs. n. 150 del 2009) – stabilendo che gli autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa si sarebbero potuti svolgere solamente sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali - poneva il divieto alle pubbliche amministrazioni di sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o comportanti oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione, con conseguente nullità e "disapplicazione" delle clausole eventualmente adottate in violazione di tale divieto. Per la Corte, quindi, è risultata evidente sia la nullità della ricordata clausola dell'Accordo integrativo regionale del 16 settembre 2006 sia l'illegittimità del tentativo di un suo recupero attraverso una prescrizione legislativa regionale in quanto si tratta di una disposizione assunta in assoluta carenza di competenza legislativa. La Regione, infatti, ha introdotto nei rapporti dei medici convenzionati con il Servizio sanitario nazionale un meccanismo derogatorio del generale istituto dell'indebito civile (art. 2033 cod. civ.), che rientra nella competenza legislativa in materia di «ordinamento civile» spettante allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost..

3.4.8.7. Le dotazioni organiche delle Regioni

La sentenza n. **257** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione posti dall'art. 97 Cost. - dell'art. 44 della legge della Regione Molise n. 8 del 2015. La disposizione apportava modifiche alla legge regionale n. 10 del 2010, disponendo che una serie di posti corrispondenti a figure funzionali dell'alta dirigenza regionale non sono ricompresi nelle dotazioni organiche della Regione. Le censure formulate dal ricorrente Governo riguardavano la mancata quantificazione delle risorse destinate al finanziamento delle relative retribuzioni e la mancata specificazione delle modalità di conferimento dei relativi incarichi, nonché l'interferenza in materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, quale è quella dei rapporti di diritto privato regolati dalla legge. Successivamente alla proposizione del ricorso, il

legislatore regionale ha modificato la norma censurata, riducendo i posti dirigenziali esclusi dalla dotazione organica; disponendo che per il conferimento degli incarichi dirigenziali trovano applicazione le disposizioni dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 nelle percentuali ivi previste, riferite alla dotazione organica dei dirigenti di prima fascia; disponendo, infine, che gli incarichi relativi ai predetti posti dirigenziali non ricompresi nelle dotazioni organiche sono conferiti nel rispetto della vigente normativa in materia di contenimento della spesa del personale. La Corte – nel ritenere soddisfattive le modifiche in ordine al rispetto della norma sui limiti di spesa e sulle modalità e limiti per il conferimento degli incarichi dirigenziali - osserva che permane una criticità nell'esclusione, dalla computabilità nelle dotazioni organiche, di tre posti di funzione dirigenziale, rispetto ai cinque posti previsti dalla norma originaria oggetto dell'impugnazione, e dunque accoglie le censure formulate dal Governo, così motivando: “occorre evidenziare che nelle amministrazioni pubbliche, ivi comprese le Regioni, la dotazione organica costituisce elemento ad oggi essenziale per l'assetto organizzativo e per la determinazione dei costi del personale, e che la sua consistenza e le sue variazioni sono pertanto determinate, previa verifica degli effettivi fabbisogni, in funzione di un accrescimento dell'efficienza delle amministrazioni, della realizzazione di un migliore utilizzo delle risorse umane, e appunto di una razionalizzazione del costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva del personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica (in tal senso gli artt. 1, commi 1 e 2, e 6, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001). Proprio in direzione di un contenimento della spesa operano, del resto, gli interventi, anche legislativi, disposti nell'ambito di misure di *spending review* (ad esempio l'art. 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 7 agosto 2012, n. 135), finalizzate a ridurre le dotazioni organiche, ivi comprese quelle dirigenziali. Ne consegue che una previsione, come quella in esame, intesa a non ricomprendere nelle dotazioni organiche una serie di posti dirigenziali può condurre ad un sostanziale aggiramento-svuotamento delle predette disposizioni”.

3.4.8.8. I trattamenti complessivi dei dirigenti apicali di enti e organismi dipendenti dalla regione (Regione Molise)

La sentenza n. 257 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 6, lettera h), della legge della Regione Molise n. 8 del 2015, concernente la determinazione dei trattamenti complessivi dei dirigenti apicali degli enti dipendenti dalla Regione Molise, delle società direttamente o indirettamente partecipate, delle fondazioni o altri organismi dipendenti comunque denominati. La Corte, accogliendo le censure del ricorrente Governo, ha ritenuto che le dettagliate indicazioni contenute nella norma ledono l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e quindi la regolazione del rapporto di lavoro pubblico regionale, con specifico riferimento al profilo della sua contrattualizzazione, previsto dalla legislazione statale come principio regolatore del rapporto di lavoro con tutte le pubbliche amministrazioni, comprese le Regioni. La decisione si uniforma alla costante giurisprudenza costituzionale. La Corte richiama, *ex multis*, quanto in proposito affermato nella sentenza n. 211 del 2014, in considerazione della sua sintetica esaustività: «Secondo il costante orientamento di questa Corte, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego [...] la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva. Con specifico riguardo al trattamento economico, l'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), stabilisce che “L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi” e l'art. 45 dello stesso decreto ribadisce che “Il trattamento economico fondamentale ed accessorio [...] è definito dai contratti collettivi”. Proprio a seguito di tale privatizzazione, questa Corte ha affermato che «i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (sentenza n. 189 del 2007). In particolare, dall'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, della legge n. 421 del 1992, emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, di tal che la disciplina di detto trattamento, e, più in generale, la disciplina del rapporto di impiego pubblico rientra nella materia “ordinamento civile” riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 61 del 2014, n. 286 e n. 225 del 2013, n. 290 e n. 215 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 332 e n. 151 del 2010)». Riguardo, poi, specificamente al rilievo che la contrattazione collettiva assume nell'assetto

regolatorio del rapporto di pubblico impiego, ivi compreso quello alle dipendenze delle Regioni, con peculiare riferimento alle componenti del trattamento economico, la Corte rinvia, anche in termini di ricostruzione sistematica della materia, alle recente sentenza n. 178 del 2015, in cui si è affermato: «Nei limiti tracciati dalle disposizioni imperative della legge (art. 2, commi 2, secondo periodo, e 3-bis del d.lgs. n. 165 del 2001), il contratto collettivo si atteggia come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico (art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001), nelle sue componenti fondamentali ed accessorie (art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001)».

3.4.8.9. Le distanze fra le costruzioni e il rispetto dei limiti fissati dal testo unico dell'edilizia

La sentenza n. 178 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Marche n. 16 del 2015, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, Cost., nella parte in cui modifica l'art. 35 della legge regionale n. 33 del 2014, sostituendo, all'espressione originaria «ovvero di ogni altra trasformazione», la diversa espressione «e di ogni trasformazione». La normativa censurata prevede per gli edifici esistenti - che siano oggetto di interventi di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, di riqualificazione urbana, di recupero funzionale, di accorpamento e [in luogo di «ovvero»] di ogni [«altra», parola espunta] trasformazione espressamente qualificata di interesse pubblico dalla disciplina statale e regionale vigente - la possibilità che vengano demoliti e ricostruiti all'interno dell'area di sedime o aumentando la distanza dagli edifici antistanti, anche in deroga ai limiti di cui all'articolo 9 del decreto del Ministro dei Lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444. Per la Corte, la nuova formulazione della disposizione ammette la possibilità di effettuare interventi di demolizione e costruzione in deroga al menzionato decreto ministeriale anche nel caso in cui non ricorre la finalità di qualificazione o riqualificazione urbana. In altri termini la normativa impugnata finisce per estendere la competenza della Regione di derogare alla normativa statale anche nel caso di “interventi puntuali” o comunque non attinenti a complessivi strumenti urbanistici, in contrasto coi principi validi in tema di disciplina delle distanze fra costruzioni. Al riguardo la Corte ha, infatti, ricordato che “il punto di equilibrio – tra gli ambiti di competenza, rispettivamente, esclusiva, dello Stato (in ragione dell'attinenza di detta disciplina alla materia «ordinamento civile») e, concorrente, della Regione, nella materia governo del territorio (per il profilo della insistenza dei fabbricati su territori che possono avere, rispetto ad altri, specifiche caratteristiche, anche naturali o storiche) – si rinviene nel principio, estraibile dall'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968 (che [la] Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile: sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011), per cui sono ammesse distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche”. Da ciò consegue che “la legislazione regionale che interviene sulle distanze, interferendo con l'ordinamento civile, è legittima solo in quanto persegue chiaramente finalità di carattere urbanistico, demandando l'operatività dei suoi precetti a strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio (sentenza n. 232 del 2005)”. Diversamente, “le norme regionali che, disciplinando le distanze tra edifici, esulino, invece, da tali finalità, risultano invasive della materia ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 134 del 2014)”.

La disciplina delle distanze minime tra costruzioni “rientra nella materia dell'ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale; alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio. Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall'altro essa, interferendo con l'ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo – il governo del territorio – che ne detta anche le modalità di esercizio” (sentenze nn. 134 del 2014, 6 del 2013 e 114 del 2012; ordinanza n. 173 del 2011). Nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza (statale in materia di ordinamento civile e concorrente in materia di governo del territorio), “il punto di equilibrio è stato rinvenuto nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968”, ritenuto dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 114 del 2012 e 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011) “dotato di efficacia precettiva e inderogabile”. Tale disposto “ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni

convenzionate con previsioni planovolumetriche. In definitiva, le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio" (sentenze nn. 134 del 2014 e 6 del 2013). I riferiti insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **185** con cui sono state accolte talune censure statali avverso disposizioni della legge molisana n. 7 del 2015 che, consentendo deroghe al citato d.m. in assenza del prescritto collegamento con gli strumenti urbanistici, ledevano la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile ed esorbitavano dall'ambito di competenza concorrente del governo del territorio in contrasto con l'art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost. In particolare, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lett. g (limitatamente alle parole “, ivi comprese quelle previste dall'articolo 9 del D.M. n. 1444/1968”) ed i (nella parte in cui non prevedeva, dopo le parole “fermo restando quanto stabilito dal codice civile”, le parole “e dall'articolo 9 del d.m. n. 1444 del 1968”), e 4, comma 1, lett. g, che ammettevano la possibilità di derogare alle distanze fissate dal decreto del 1968 in relazione, rispettivamente, agli ampliamenti in sopraelevazione degli edifici esistenti, ad altri specifici ampliamenti agli edifici esistenti e in costruzione e a taluni interventi di demolizione e ricostruzione; nonché, in via consequenziale, dell'art. 3, comma 7, della legge regionale n. 30 del 2009, nella parte in cui non prevedeva il rispetto delle distanze legali stabilite dal codice civile e dalle disposizioni integrative. Il Collegio ha, invece, rigettato la questione avente ad oggetto l'art. 18, comma 2, della legge regionale n. 7 del 2015, censurato, in riferimento ai medesimi parametri, in quanto - prevedendo che i procedimenti avviati prima della sua entrata in vigore e per i quali non siano ancora stati versati gli oneri concessori siano valutati e definiti secondo le disposizioni della legge medesima - realizzerebbe un inammissibile condono edilizio straordinario. La norma non ha, di per sé, un contenuto precettivo illegittimo, limitandosi a regolare l'applicazione dello *ius superveniens* ai procedimenti amministrativi in corso, secondo il noto principio *tempus regit actum*.

La sentenza n. **231** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, sesto comma, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, che - nel modificare l'art. 18, comma 1, della legge regionale n. 16 del 2008 - ha disciplinato le distanze da osservare negli interventi sul patrimonio edilizio esistente e di nuova costruzione. Le disposizioni regionali derogano alla normativa statale in materia di distanze (art. 2-*bis* del TUE, Testo unico in materia edilizia - d.P.R. n. 380 del 2001), in quanto la disciplina introdotta dalla Regione Liguria è destinata, non a soddisfare esigenze di carattere urbanistico, bensì a consentire interventi edilizi puntuali, così invadendo la sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» (di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.). L'art. 2-*bis* del d.P.R. n. 380 del 2001 recepisce la giurisprudenza costituzionale, inserendo nel testo unico sull'edilizia i principi fondamentali della vincolatività, anche per le regioni e le province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell'ammissibilità di deroghe solo a condizione che esse siano «inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 134 del 2014; da ultimo sentenze 185 e 178 del 2016). Secondo la giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze in tema di distanze legali, infatti, «la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell'ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale; alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio. Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall'altro essa, interferendo con l'ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo - il governo del territorio - che ne detta anche le modalità di esercizio» (sentenza n. 6 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 134 del 2014 e n. 114 del 2012; ordinanza n. 173 del 2011). Si è affermato di conseguenza che: «Nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza - statale in materia di “ordinamento civile” e concorrente in materia di “governo del territorio” -, il punto di equilibrio è stato rinvenuto nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, che questa Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile (sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011). Tale disposto ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo “nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche”. In definitiva, le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (sentenza n. 6

del 2013)» (sentenza n. 134 del 2014). In conclusione, la disposizione regionale impugnata, non affidando l'operatività dei suoi precetti a «strumenti urbanistici» e non essendo funzionale ad un «assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio», riferisce la possibilità di deroga a qualsiasi ipotesi di intervento, quindi anche su singoli edifici, con la conseguenza che essa risulta assunta al di fuori dell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di «governo del territorio», in violazione del limite dell'«ordinamento civile» assegnato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

3.4.8.10. Gli interventi di recupero dei sottotetti (distanze minime e standard urbanistici)

La sentenza n. 282 ha, tra l'altro, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata per l'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in riferimento all'articolo 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «governo del territorio», in relazione agli artt. 24 e 25 dello stesso testo unico - dell'art. 13, della legge della Regione Marche n. 17 del 2015 che prevede una disciplina in tema di recupero dei sottotetti degli edifici esistenti al 30 giugno 2014. La Corte non ha ravvisato, innanzitutto, alcun contrasto della normativa regionale con l'art. 2-bis citato in quanto la norma non autorizza alcuna deroga alle distanze minime tra fabbricati e agli *standard* urbanistici, ma deve ritenersi che faccia salvo il rispetto di questi parametri fissati nel d.m. n. 1444 del 1968. È stato, inoltre, escluso che la norma impugnata elimini l'obbligo di sottoporre a controllo gli interventi di recupero dei sottotetti, con conseguente sensibile rischio di peggioramento delle condizioni igienico-sanitarie dell'edificio o degli impianti in questione. Essa va, infatti, logicamente interpretata nel senso che, dal punto di vista edilizio, il recupero dei sottotetti - ove ne ricorrano i requisiti di igiene e salubrità - consente di ottenere il certificato di agibilità, a seguito di procedimento per il suo rilascio.

3.4.8.11. Il regime concessorio delle cave di marmo di Carrara e la natura giuridica dei “beni estimati”

La sentenza n. 228 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dell'art. 32, comma 2, della legge della Regione Toscana n. 35 del 2015, “per la parte in cui qualifica la natura giuridica di beni estimati”. La legge regionale n. 35 del 2015, in materia di cave, ha tra gli altri obiettivi anche quello della ridefinizione della questione dei cosiddetti “beni estimati” (cave di marmo di Carrara di limitate dimensioni territoriali, in origine disciplinate dall'editto della duchessa Maria Teresa Cybo Malaspina del 1° febbraio 1751). Il legislatore regionale, con la disposizione impugnata, è intervenuto nella confusa materia allo scopo di mettervi ordine, prevedendo anche per i “beni estimati” il regime concessorio, sulla premessa che essi appartengano al patrimonio indisponibile del Comune. E ciò per molteplici ragioni: a) le peculiari caratteristiche morfologiche che li contraddistinguono, non li rendono coltivabili singolarmente e ne richiedono l'incorporazione all'interno di una stessa unità produttiva insieme a cave pubbliche, soggette a concessioni comunali; b) le moderne tecnologie rendono sempre più opportuna, ai fini dell'efficienza dell'attività estrattiva, la gestione comune di cave contigue, anche se assoggettate a regimi giuridici diversi; c) la diversità di regime nell'esperimento della procedura di gara è foriera di disfunzioni; d) le sempre più avvertite esigenze ambientali richiedono rigorose regole di tutela, comuni per tutte le cave. Ma tale qualificazione giuridica - alla luce della vicenda storica di tali beni, segnata, a partire dall'editto del 1751, da una sequenza di plurisecolari inefficienze dell'amministrazione, che hanno impedito le verifiche e gli accertamenti necessari a porre ordine alla materia - non è affatto scontata, ed anzi la Corte constata che “è un dato storicamente incontrovertibile che nel diritto vivente venutosi a consolidare nei secoli diciannovesimo e ventesimo, i “beni estimati” non sono trattati come beni appartenenti al patrimonio indisponibile del Comune”; che “è un fatto che il Comune di Carrara non ha mai incluso i beni estimati tra quelli appartenenti al proprio patrimonio indisponibile”; che, conseguentemente “la riconduzione dei beni estimati ai beni del patrimonio indisponibile del Comune operata dall'impugnato art. 32, comma 2, si configura alla stregua di un'interpretazione autentica dell'editto di Maria Teresa, effettuata con legge della Regione, in palese contrasto con tutta la prassi precedente”. A questo punto, la Corte - venendo all'esame della questione promossa - rileva che in base alla giurisprudenza costituzionale, tale potere esula, nella materia, dalle competenze della Regione. Infatti, come precisato già con le sentenze n. 232 del 2006 e n. 290 del 2009, la potestà di interpretazione autentica spetta a chi sia titolare della funzione legislativa nella materia cui la norma è riconducibile, ed è innegabile che l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni

appartiene all'«ordinamento civile». Così conclude la Corte: “la Regione ha ecceduto i limiti della propria competenza legislativa, violando l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Il che è accaduto non in ragione degli interessi pubblici che il legislatore regionale ha inteso tutelare, ma perché a tale tutela la Regione deve, se lo ritiene, provvedere con le competenze che possiede, non con competenze che costituzionalmente non le spettano”.

3.4.8.12. Il diritto di prelazione sui fondi agricoli della Provincia di Bolzano

“L'incidenza sulla competenza regionale del limite del diritto privato non opera [...] in modo assoluto, in quanto anche la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento, ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza”, che vale a soddisfare il rispetto del principio di eguaglianza (sentenze nn. 352 del 2001, 441 del 1994, 35 del 1992). “Condizioni imprescindibili, per giustificare l'intervento regionale sono, dunque: 1) la sua marginalità, 2) la connessione con una materia di competenza regionale e 3) il rispetto del principio di ragionevolezza”. Così la sentenza n. **283** che – riconoscendo il difetto di marginalità dell'intervento (sentenze nn. 295 del 2009, 60 del 1968, 6 del 1958) – ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 20-ter, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 2 del 1987 (nel testo originario antecedente la sostituzione operata dalla legge provinciale n. 6 del 2007). La disposizione censurata, disciplinando le modalità di esternazione della volontà dell'ente pubblico di alienare i suoi fondi agricoli e il connesso termine di decadenza per l'esercizio del diritto di prelazione agraria, ha leso la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile. Essa, infatti, non prevedeva “adattamenti, integrazioni o specificazioni della disciplina statale” ma ad essa derogava in relazione al fondamentale profilo della libertà negoziale, incidendo sulla scelta del contraente nella compravendita dei fondi agricoli provinciali e sull'autonomia negoziale sia dei soggetti che si determinano al loro acquisto (sentenza n. 253 del 2006), titolari o meno del diritto di prelazione, sia della pubblica amministrazione che agisce *iure privatorum* per la dismissione di beni patrimoniali disponibili (sentenze nn. 247 del 2015, 269 del 2014, 74 del 2012, 114 e 53 del 2011, 45 del 2010, 401 del 2007). Non sono stati reputati pertinenti i precedenti giurisprudenziali in materia di maso chiuso che hanno considerato legittime ampie deroghe al diritto privato, funzionali alla disciplina dell'istituto e giustificate dalla “necessità di tutelare la specificità storica e sociale del maso chiuso” e dalla “maggiore estensione della potestà legislativa della Provincia autonoma” (sentenze nn. 173 del 2010, 405 e 340 del 1996, 691 del 1988, 40 e 5 del 1957, 4 del 1956).

3.4.9. “Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lett. m.)

3.4.9.1. I livelli essenziali di assistenza e la riduzione di spesa per beni e servizi a carico delle regioni

La sentenza n. **141** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 398, lettera c), dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, anche in rapporto ai successivi commi 414 e 556, proposta dalla Regione Veneto per violazione dei parametri di cui agli artt. 3 e 117, secondo e terzo comma, Cost. Il comma 398, lettera c), dell'art. 1 della legge di stabilità 2015 prevede un incremento della riduzione di spesa per beni e servizi già disposta per gli anni dal 2015 al 2018; il comma 414 prevede che le Regioni assicurino comunque il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza; il comma 556 prevede la rideterminazione, in conseguenza delle riduzioni di spesa, del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale al quale concorre lo Stato. La ricorrente ravvisa una contraddizione tra l'obbligo di garantire il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza e la riduzione delle risorse disponibili da destinare all'erogazione dei relativi servizi. La Corte respinge ricordando che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni costituisce uno strumento attribuito alla competenza esclusiva statale, da utilizzare per evitare che le Regioni possano fornire servizi inferiori a certi standard minimi (in tal senso, le sentenze n. 125 del 2015, n. 111 del 2014 e n. 207 del 2012). Aggiunge che la determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale offre indubbiamente alle Regioni un «significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di

riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile» (sentenza n. 65 del 2016). Tuttavia, il loro aggiornamento, come quello dei LEA, non può assurgere a condizione necessaria per la stessa legittimità dell'intervento statale di «coordinamento della finanza pubblica» nella corrispondente materia.

3.4.9.2. I principi di semplificazione amministrativa (le autorizzazioni comunali per l'esercizio del commercio)

La sentenza n. 239 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» e in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», dell'art. 17, commi 3 e 4, della legge della Regione Puglia n. 24 del 2015, che introduceva la necessità di un'autorizzazione comunale finalizzata fra l'altro a consentire l'esercizio del commercio, in ordine alla quale rimetteva ai Comuni l'individuazione di procedure e presupposti specifici. Specificamente, gli impugnati commi 3 e 4 dell'art. 17 prevedevano, rispettivamente, che «[l]'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento della superficie di una media o grande struttura di vendita sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal comune competente per territorio» (comma 3) e che «[l]'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento della superficie di un centro commerciale e di un'area commerciale integrata necessitano di: a) autorizzazione per il centro come tale, in quanto media o grande struttura di vendita, che è richiesta dal suo promotore o, in assenza, congiuntamente da tutti i titolari degli esercizi commerciali che vi danno vita, purché associati per la creazione del centro commerciale; b) autorizzazione o SCIA, a seconda delle dimensioni, per ciascuno degli esercizi al dettaglio presenti nel centro» (comma 4). La Corte ha affermato che: «la previsione di un tale provvedimento autorizzatorio, a maggior ragione se di contenuto indefinito e rimesso sostanzialmente alla discrezionalità dell'amministrazione, contraddice esplicitamente i principi di semplificazione e liberalizzazione stabiliti dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990 – secondo cui la SCIA è sostitutiva di ogni atto di autorizzazione o licenza anche per l'esercizio di un'attività commerciale – e dagli artt. 31 e 34 del d.l. n. 201 del 2011, che hanno affermato la libertà di apertura, accesso, organizzazione e svolgimento delle attività economiche, abolendo le autorizzazioni espresse e i controlli *ex ante*, con la sola esclusione degli atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, posti a tutela di specifici interessi pubblici costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento dell'Unione europea, secondo quanto stabilito dalla Direttiva n. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, e comunque nel rispetto del principio di proporzionalità». Orbene, le citate disposizioni statali in materia di semplificazione, in quanto riferite ad attività economiche, costituiscono principi di liberalizzazione, e rientrano nella competenza in tema di tutela della concorrenza (sentenza n. 8 del 2013 e n. 200 del 2012), e d'altra parte, in generale, i principi di semplificazione amministrativa sono espressione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (sentenza n. 164 del 2012).

3.4.9.3. L'abbattimento delle barriere architettoniche

La sentenza n. 272 ha dichiarato tra l'altro l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., dell'art. 20, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015 che prevede - in caso di opere di manutenzione ordinaria e straordinaria o di ristrutturazione edilizia di edifici sedi di attività aperte al pubblico, non già adeguati alle norme sul superamento delle barriere architettoniche - solo l'obbligo di non peggioramento delle «caratteristiche originarie di accessibilità». La normativa censurata si colloca tra le disposizioni in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche che, secondo la giurisprudenza costituzionale (da ultimo, la sentenza n. 111 del 2014), attengono alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Essa si traduce in un abbassamento del livello di tutela dei portatori di disabilità rispetto a quanto previsto dall'articolo 82 del d.P.R. n. 380 del 2001 che prescrive la conformazione degli edifici pubblici e privati aperti al pubblico, di nuova costruzione e già esistenti (qualora siano sottoposti ad interventi di ristrutturazione), ai requisiti costruttivi e funzionali necessari per eliminare ogni ostacolo che si frapponga alla loro utilizzazione da parte di soggetti portatori di *deficit* anatomici o senso-percettivi. La normativa regionale, pertanto, derogando alla previsione contenuta nella disciplina statale menzionata, ha invaso «l'ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni rese in favore delle persone

portatrici di *handicap*, alterando la delicata graduazione di interessi rimessa, nel sistema di tutela delle persone disabili, al legislatore statale».

3.4.10. “Previdenza sociale” (lett. o)

3.4.10.1. Il collocamento obbligatorio in favore delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere

La sentenza n. 175 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Puglia n. 12 del 2015, che ha disciplinato il collocamento obbligatorio in favore delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere, in modo difforme rispetto alla disciplina statale di riferimento (legge n. 407 del 1998). In particolare, sono stati dichiarati incostituzionali gli artt. 7, comma 3, e 8, commi 1 e 3, i quali prevedevano, rispettivamente, che tra i beneficiari del collocamento obbligatorio vi rientravano anche i conviventi *more uxorio* e i genitori, e che ai beneficiari del collocamento medesimo spettavano permessi retribuiti per cento ore annue e la parificazione delle ore di assenza, anche ai fini previdenziali, a normali ore di lavoro. La Corte, avendone evidenziato il contrasto con la normativa statale di riferimento, ha affermato che la normativa regionale, per gli aspetti evidenziati, è invasiva della competenza esclusiva statale nelle materie dell’ordinamento civile e della previdenza sociale, cui la disciplina è riconducibile. Per contro, è stata dichiarata la non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 7, commi 1 e 5, i quali prevedono, rispettivamente l’assunzione nei ruoli della Regione per chiamata diretta e personale e che il diritto al collocamento obbligatorio è attuato “dagli enti e agenzie istituiti o comunque dipendenti o controllati dalla Regione Puglia, dalle società di capitale dalla stessa interamente partecipate nonché dalle aziende e unità sanitarie locali”. La Corte ha respinto le censure di esorbitanza dai limiti della competenza legislativa regionale, in quanto le misure nella specie adottate dal legislatore regionale, secondo un’interpretazione sistematica, perseguono compiti meramente attuativi della disciplina statale, nei limiti da questa consentiti.

3.4.11. “Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (lett. p)

3.4.11.1. Il riassetto del personale delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni ordinarie in seguito al riordino delle funzioni di cui alla legge n. 56 del 2014

La sentenza n. 159 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto in relazione all’art. 117, commi terzo e quarto, Cost. – dell’art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge n. 190 del 2014 che detta disposizioni sul riassetto del personale delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni ordinarie in attuazione della riforma degli enti territoriali di area vasta operata dalla legge n. 56 del 2014. Quest’ultima ha realizzato un intervento riconosciuto come organico dalla sentenza n. 50 del 2015, riservato a livello normativo statale ed espressivo della competenza esclusiva di cui all’art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. e, con specifico riferimento alle Città metropolitane, di quella *ex art.* 114 Cost. Pertanto, la contestata disciplina del personale, che rappresenta uno dei fondamentali passaggi attuativi della riforma, deve essere ricondotta alla stessa competenza esclusiva in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

3.4.11.2. La riallocazione del personale provinciale

La sentenza n. 202 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014, nel testo modificato dall’art. 4, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78 del 2015, sollevata dalle Regioni Lombardia e Puglia, per l’asserita violazione dell’autonomia organizzativa, gestionale e finanziaria regionale. La disposizione censurata stabilisce che le risorse di cui dispongono le Regioni ed enti locali per l’immissione in ruolo dei vincitori dei concorsi già espletati sono destinate anche al ricollocamento del personale in mobilità. Inoltre, stabilisce che le regioni e gli enti locali destinano esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. La Corte chiarisce che la disposizione si inserisce nel processo di riordino

delle Province e delle Città metropolitane, che naturalmente contempla anche la riallocazione del personale. Tale circostanza esclude la sussistenza delle lesioni lamentate, in quanto il vincolo all'autonomia organizzativa, gestionale e finanziaria regionale è imposto nell'esercizio di competenze statali con carattere di prevalenza. La Corte ricorda che la procedura di ricollocamento del personale perdente posto di Province e Città metropolitane è un elemento basilare del processo di riordino di tali enti, su cui è già intervenuta la sentenza n. 50 del 2015, individuando negli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), Cost. il fondamento della competenza del legislatore statale. Infatti, la ridefinizione delle funzioni amministrative spettanti a Regioni ed enti locali non può prescindere, per divenire effettiva, dalla individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale, secondo criteri concordati sulla base di intesa tra lo Stato e le Regioni. Perciò si giustifica un intervento del legislatore statale avente ad oggetto, in termini generali, le dotazioni organiche. Inoltre, la sentenza n. 159 del 2016, ha escluso la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 421, della legge impugnata, con cui è stata determinata la percentuale di personale "perdente posto" presso le Province e le Città metropolitane, perché rispondente alle finalità di «evitare la cessazione definitiva del rapporto di lavoro» di chi sia allo stato dipendente pubblico e di ottenere allo stesso tempo «un contenimento della spesa per il personale» (sentenza n. 388 del 2004), nell'esercizio della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Ciò posto, la compressione dell'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni sulla scelta del personale da assumere, risulta ragionevole - e non contrasta con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione - in quanto la mobilità, nel caso di specie, e diversamente da quanto accade ordinariamente, parte dal presupposto di una redistribuzione di funzioni amministrative da Province e Città metropolitane verso Regioni ed enti locali, cosicché, in linea tendenziale, questi ultimi si troveranno gravati da compiti ulteriori, ai quali in precedenza assolvevano proprio i dipendenti soggetti alla mobilità. Inoltre, si deve ritenere che la norma censurata non abbia carattere di dettaglio e costituisca un principio di coordinamento della finanza pubblica, in quanto la Corte ha da tempo reputato che l'incisione con misure transitorie, da parte dello Stato, di un rilevante aggregato della spesa pubblica, come quella per il personale, interviene a titolo di principio fondamentale della materia (*ex plurimis*, sentenze n. 18 del 2013 e n. 169 del 2007). Né si può ritenere che sia stato imposto un vincolo di destinazione alle risorse finanziarie regionali. La fattispecie è diversa da quella esaminata a più riprese con riferimento ai finanziamenti statali vincolati, relativi ad attività attinenti alla potestà legislativa regionale (sentenze n. 16 del 2004 e n. 370 del 2003). La disposizione censurata, infatti, non convoglia le risorse trasferite dallo Stato alle Regioni verso un impiego che implica la sovrapposizione di un indirizzo politico centrale a quello locale (sentenza n. 423 del 2004), ma opera sulle risorse di cui le Regioni già dispongono a qualsivoglia titolo, rispettandone la destinazione, che resta il frutto di una decisione del livello di governo decentrato, volta alla assunzione a tempo indeterminato di personale. È solo impedita la sua selezione al di fuori della forza lavorativa soprannumeraria e dei vincitori dei concorsi già espletati, nel rispetto della finalità cui la Regione e gli enti locali hanno preposto le risorse economiche disponibili.

3.4.12. "Protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale" (lett. q)

3.4.12.1. Controlli veterinari sul bestiame di allevamento

La sentenza n. 270 ha scrutinato il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato, dichiarando inammissibili alcune censure e, per il resto, stabilendo che spettava al Ministero della salute adottare l'ordinanza del 28 maggio 2015 intitolata «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica». Detta ordinanza afferma la necessità di rafforzare le misure di identificazione e registrazione degli animali, quale elemento imprescindibile per una efficace lotta alle malattie infettive trasmissibili, e che le pratiche connesse a transumanza/monticazione/demonticazione, il pascolo vagante, l'allevamento allo stato brado o semibrado e le stalle di sosta dei commercianti costituiscono elemento di maggior rischio per la diffusione e la persistenza delle malattie oggetto della medesima ordinanza. Ritiene necessario e urgente proseguire e intensificare ulteriormente l'attività di lotta alla tubercolosi bovina, alla brucellosi bovina e bufalina, alla brucellosi ovi-caprina, nonché alla leucosi bovina enzootica nei territori nazionali non ancora ufficialmente indenni, alla luce di quanto raccomandato dalla Commissione europea nel *Report audit FVO*

6979 del 2013 sulla brucellosi svoltosi nelle Regioni Puglia e Calabria, (con l'obiettivo di valutare l'attuazione dei programmi di eradicazione della brucellosi dei bovini e della brucellosi di ovini e caprini, approvati dalla decisione 2012/761/UE della Commissione, nonché i controlli associati in materia di salute pubblica e degli animali), e nel *Report audit* FVO 8407 del 2010 per la valutazione di attività di eradicazione della tubercolosi, e tenuto conto dei risultati conseguiti con l'adozione di precedenti ordinanze in materia. La Provincia ricorrente aveva censurato l'ordinanza sia nel suo insieme che con riguardo ad alcune disposizioni (art. 3, in generale e con riferimento ai commi 1, 6, 7, e art. 9, commi 1 e 9). Quanto all'ordinanza in generale, lo Stato sarebbe intervenuto nelle materie agricoltura, patrimonio zootecnico, igiene e sanità, invadendo le competenze provinciali, di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto del Trentino-Alto Adige, e relative norme di attuazione. La Corte ha respinto la censura affermando che, invece, essa attiene in modo prevalente alla materia di competenza esclusiva dello Stato della «profilassi internazionale», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost. (in tal senso v. sentenza n. 72 del 2013, riguardante normativa regionale, che sopprimeva nei fatti la certificazione del veterinario della ASL competente in materia di movimentazione del bestiame, sostituendola con una autocertificazione), nonché, alle materie del «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale» e della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di cui alle lettere r) ed s) dello stesso articolo. Ciò ha comportato anche l'infondatezza della censura con riguardo alla violazione dei limiti posti alla potestà regolamentare dello Stato. Parimenti infondate sono state riconosciute le censure specificamente rivolte nei confronti dei commi 6 (obbligo anche per i territori ufficialmente indenni, come la Provincia autonoma di Bolzano, di inserimento nel sistema informativo SANAN di tutte le informazioni relative all'esecuzione delle profilassi previste dall'ordinanza ministeriale medesima, e 7 (modalità informatiche delle movimentazioni sul territorio nazionale) dell'art. 3, rientrando l'oggetto del primo nella «profilassi internazionale», e l'oggetto del secondo nel «coordinamento informatico», di cui alle lettere q) ed r) dell'art. 117, secondo comma, Cost. E infine, la censura relativa all'invasione delle competenze provinciali a dare attuazione, sul proprio territorio, alle norme dell'Unione europea nelle materie, a causa della sussistenza di potestà legislativa esclusiva, in quanto, «Come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentenza n. 250 del 2015), la norma costituzionale si riferisce alla partecipazione delle Regioni «alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari», e riconosce alle Regioni stesse «il potere di attuare gli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza»».

3.4.13. “Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale” (lett. r)

3.4.13.1. La delegazione legislativa per la realizzazione della Agenda digitale italiana

La Corte con la sentenza n. 251 ha scrutinato diverse disposizioni della legge n. 124 del 2015, con la quale il legislatore ha conferito al Governo deleghe in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. In particolare, è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – prospettata in via principale dalla Regione Veneto - riferita alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettere b), c) e g), e comma 2, nella parte in cui dettano principi e criteri direttivi in ordine alla delega all'adozione di «uno o più decreti legislativi volti a modificare e integrare, anche disponendone la delegificazione, il codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82», previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997. La ricorrente lamentava la lesione degli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. La Corte respinge le censure in quanto le disposizioni impugnate – che si prefiggono l'obiettivo di agevolare la realizzazione, da parte di tutte le amministrazioni, della Agenda digitale italiana, già attuata in ambito nazionale, «nel quadro delle indicazioni sancite a livello europeo» - pur intersecando sfere di attribuzione regionale come il turismo e l'organizzazione amministrativa regionale, costituiscono, in via prevalente, espressione della competenza statale nella materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.). Esse, infatti, sono strumentali per «assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione» (sentenza n. 17 del 2004; nello

stesso senso, fra le altre, sentenze n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013). Assolvono, inoltre, all'esigenza primaria di offrire ai cittadini garanzie uniformi su tutto il territorio nazionale, nell'accesso ai dati personali, come pure ai servizi, esigenza che confina anche con la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni.

3.4.13.2. I controlli veterinari sul bestiame di allevamento

La sentenza n. 270 ha scrutinato il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato, dichiarando inammissibili alcune censure e, per il resto, stabilendo che spettava al Ministero della salute adottare l'ordinanza del 28 maggio 2015 intitolata «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica». Detta ordinanza afferma la necessità di rafforzare le misure di identificazione e registrazione degli animali, quale elemento imprescindibile per una efficace lotta alle malattie infettive trasmissibili, e che le pratiche connesse a transumanza/monticazione/demonticazione, il pascolo vagante, l'allevamento allo stato brado o semibrado e le stalle di sosta dei commercianti costituiscono elemento di maggior rischio per la diffusione e la persistenza delle malattie oggetto della medesima ordinanza. Ritiene necessario e urgente proseguire e intensificare ulteriormente l'attività di lotta alla tubercolosi bovina, alla brucellosi bovina e bufalina, alla brucellosi ovi-caprina, nonché alla leucosi bovina enzootica nei territori nazionali non ancora ufficialmente indenni, alla luce di quanto raccomandato dalla Commissione europea nel *Report audit* FVO 6979 del 2013 sulla brucellosi svoltosi nelle Regioni Puglia e Calabria, (con l'obiettivo di valutare l'attuazione dei programmi di eradicazione della brucellosi dei bovini e della brucellosi di ovini e caprini, approvati dalla decisione 2012/761/UE della Commissione, nonché i controlli associati in materia di salute pubblica e degli animali), e nel *Report audit* FVO 8407 del 2010 per la valutazione di attività di eradicazione della tubercolosi, e tenuto conto dei risultati conseguiti con l'adozione di precedenti ordinanze in materia. La Provincia ricorrente aveva censurato l'ordinanza sia nel suo insieme che con riguardo ad alcune disposizioni (art. 3, in generale e con riferimento ai commi 1, 6, 7, e art. 9, commi 1 e 9). Quanto all'ordinanza in generale, lo Stato sarebbe intervenuto nelle materie agricoltura, patrimonio zootecnico, igiene e sanità, invadendo le competenze provinciali, di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto del Trentino-Alto Adige, e relative norme di attuazione. La Corte ha respinto la censura affermando che, invece, essa attiene in modo prevalente alla materia di competenza esclusiva dello Stato della «profilassi internazionale», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost. (in tal senso v. sentenza n. 72 del 2013, riguardante normativa regionale, che sopprimeva nei fatti la certificazione del veterinario della ASL competente in materia di movimentazione del bestiame, sostituendola con una autocertificazione), nonché, alle materie del «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale» e della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di cui alle lettere r) ed s) dello stesso articolo. Ciò ha comportato anche l'infondatezza della censura con riguardo alla violazione dei limiti posti alla potestà regolamentare dello Stato. Parimenti infondate sono state riconosciute le censure specificamente rivolte nei confronti dei commi 6 (obbligo anche per i territori ufficialmente indenni, come la Provincia autonoma di Bolzano, di inserimento nel sistema informativo SANAN di tutte le informazioni relative all'esecuzione delle profilassi previste dall'ordinanza ministeriale medesima, e 7 (modalità informatiche delle movimentazioni sul territorio nazionale) dell'art. 3, rientrando l'oggetto del primo nella «profilassi internazionale», e l'oggetto del secondo nel «coordinamento informatico», di cui alle lettere q) ed r) dell'art. 117, secondo comma, Cost. E infine, la censura relativa all'invasione delle competenze provinciali a dare attuazione, sul proprio territorio, alle norme dell'Unione europea nelle materie, a causa della sussistenza di potestà legislativa esclusiva, in quanto, «Come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale (ex multis, sentenza n. 250 del 2015), la norma costituzionale si riferisce alla partecipazione delle Regioni «alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari», e riconosce alle Regioni stesse «il potere di attuare gli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza»».

3.4.13.3. Il monitoraggio dei piani di edilizia scolastica

La sentenza n. 284 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Puglia in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. – dell'art. 1, commi 162 e 171, della legge n. 107 del 2015, che impone alle Regioni di fornire al Ministero dell'istruzione, dell'università e della

ricerca, il monitoraggio completo dei piani di edilizia scolastica relativi alle annualità 2007, 2008 e 2009, finanziati ai sensi dell'art. 1, comma 625, della legge n. 296 del 2006, pena la mancata successiva assegnazione di ulteriori risorse statali; di destinare le eventuali economie accertate, che restano nella disponibilità regionale, ad interventi urgenti di messa in sicurezza degli edifici scolastici nonché agli interventi che si rendono necessari all'esito delle indagini diagnostiche sugli edifici e sulla base dei dati risultanti dall'Anagrafe dell'edilizia scolastica; e di effettuare il monitoraggio degli interventi secondo quanto disposto dal d.lgs. n. 229 del 2011. L'art. 1 di tale d.lgs. obbliga le amministrazioni che realizzino opere pubbliche a detenere ed alimentare un sistema gestionale informatizzato contenente le informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione e programmazione delle opere e dei relativi interventi. Per la Corte, disposizioni del genere "costituiscono espressione della competenza statale nella materia del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.) e sono anzitutto strumentali per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione" (sentenze nn. 251 del 2016, 23 del 2014, 46 del 2013, 17 del 2004). "L'attività di monitoraggio di cui devono farsi carico le Regioni, ai sensi della norma impugnata, si colloca pienamente all'interno di questo sistema informativo e si rivela una modalità conoscitiva strumentale al finanziamento statale degli interventi di edilizia scolastica". Peraltro, le risorse statali destinate dalla legge n. 296 del 2006 a finanziare i piani di edilizia scolastica sono riservate, per il 50 per cento, al completamento di attività di messa in sicurezza e di adeguamento a norma degli edifici scolastici, vale a dire al "perseguimento di un obiettivo che non può non avere un'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale e che vale dunque a configurare le disposizioni impuginate alla stregua di principi fondamentali in materia di edilizia scolastica".

3.4.14. "Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (lett. s)

3.4.14.1. Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente

i) La procedura di VIA per la produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili

Secondo una scelta di politica programmatica del legislatore statale, l'obiettivo di interesse generale della realizzazione di impianti energetici alternativi non è affidato esclusivamente alla mano pubblica ma è ritenuto perseguibile attraverso l'iniziativa economica privata, quando non ostino altri interessi di carattere generale. In particolare, l'attività di sfruttamento dell'energia eolica costituisce iniziativa economica comportante la destinazione di capitali privati ad un processo produttivo di risorse materiali di interesse pubblico strategico. Pertanto, "deve essere considerata costituzionalmente illegittima l'imposizione di condizionamenti e vincoli, anche di carattere temporale, non collegati funzionalmente alla cura di interessi" pubblici, come quelli ambientali, poiché "l'assenza di un nesso teleologico con la salvaguardia di detti interessi finisce per costituire una grave interferenza con l'iniziativa dell'imprenditore" (in tal senso sentenze nn. 20 del 1980 e 78 del 1958). Il coinvolgimento di fondamentali valori ambientali e paesaggistici nel delicato settore della produzione dell'energia eolica chiama altresì in causa l'assetto delle competenze in virtù del quale la legislazione statale di tutela dell'ambiente "viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza" e "le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati (...), così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente" (sentenze nn. 67 del 2010, 225, 61, 30 e 12 del 2009, 104 del 2008). Così la sentenza n. **267** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 41 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 2, comma 1, lett. h), n. 3), della legge pugliese n. 17 del 2007, nella parte in cui prevedeva che la pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA avesse efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale, in assenza di inizio dei lavori, le procedure ivi indicate dovevano essere rinnovate. Hanno osservato i Giudici che la disciplina statale dello sfruttamento dell'energia eolica, disegnando una sorta di "procedimento dei procedimenti", è caratterizzata da una valutazione frammentata e parcellizzata dei vari interessi pubblici, la quale si manifesta nell'espletamento di procedimenti minori, la cui definizione è comunque necessaria per ottenere l'autorizzazione unica finale. E' vero che la descritta soluzione determina un'obiettiva penalizzazione normativa (sotto il profilo dei maggiori ma doverosi adempimenti

istruttori) della fonte energetica in esame, “connotata da criticità soprattutto estetiche ma anche da aspetti evolutivi in termini di efficienza produttiva e di vantaggi per l’ambiente”, e condiziona le scelte degli operatori. Essa è apparsa però giustificata dalla complessità e dalla dialettica degli interessi in gioco – “per lo più interni alla materia” ambientale e bisognosi di bilanciamento in sede non solo normativa ma anche amministrativa, al fine di evitare il completo sacrificio di uno di essi nell’ottica di un “tendenziale principio di integrazione” – e dalla sua idoneità a contemperare “una tutela tendenzialmente statica come quella del paesaggio ed una dinamica consistente nella produzione energetica da parte di impianti eolici”. A livello di legislazione statale, il bilanciamento è intervenuto, attraverso distinti subprocedimenti, “tra l’intrinseca utilità degli impianti eolici, che producono energia senza inquinare l’ambiente, ed il principio di precauzione attuato mediante la separata verifica che detti impianti non danneggino il paesaggio, in particolare sotto il profilo dell’impatto visivo”. Tuttavia, “ulteriori incombenze amministrative” non potevano essere tollerate ed il legislatore regionale, lungi dall’apprestare un livello di tutela ambientale superiore a quello fissato dallo Stato, ha operato un’aggiunta normativa priva di coordinamento con le esigenze in concreto perseguite dalla legislazione nazionale di concentrazione dei tempi e di definitività degli accertamenti confluenti nell’autorizzazione finale, frapponendo, con l’apposizione di termini e scadenze, un ostacolo alla libera iniziativa privata come “funzionalizzata” alla cura di interessi ambientali ed invadendo la competenza statale in materia ambientale.

ii) La procedura per la lavorazione di materiali esterni negli impianti a servizio dell’attività di cava

La sentenza n. **210** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Liguria n. 6 del 2015, concernenti il Piano regionale delle attività estrattive in relazione alla pianificazione paesaggistica, in quanto contrastanti con l’art. 117, comma secondo, lettera s). Fra queste, i commi 1 e 2 dell’art. 15 che, a modifica dell’art. 17 della legge reg. n. 12 del 2012, consentono di effettuare, negli impianti a servizio dell’attività di cava, il recupero e la lavorazione di materiali di provenienza esterna, sia estratti da altre cave, che derivanti da demolizioni, restauri o sbancamenti (comma 1), previa la semplice presentazione allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), secondo le modalità stabilite all’uopo dalla Giunta regionale (comma 2). Alla luce della normativa statale vigente in materia, il riempimento delle cave mediante rifiuti da estrazione risulta consentito utilizzando la procedura semplificata prevista dagli artt. 214 e 216 del d.lgs. n. 152 del 2006 e dal d.m. 5 febbraio 1998 e successive modifiche ed integrazioni, mentre, ove si tratti di rifiuti diversi da quelli di estrazione, la disciplina applicabile risulta essere quella posta dall’art. 208 del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006. La Corte afferma che è indubbio che la regolamentazione della materia spetta, in via esclusiva, allo Stato e che non è, in alcun modo, consentito alle Regioni di introdurre norme che derogano, in senso peggiorativo, rispetto alla disciplina statale. Inadeguata al rispetto della normativa statale risulta anche la clausola di salvaguardia secondo cui l’attività in esame deve essere svolta nel rispetto di quanto previsto dalla normativa statale e regionale in materia ambientale e di rifiuti delle industrie estrattive e l’attività prevalente dell’azienda deve continuare ad essere rappresentata dalla conduzione del polo estrattivo. Essa, infatti, risulta del tutto generica, e, quindi, non idonea a specificare, in conformità alle previsioni della legge statale, né le condizioni di svolgimento dell’attività di recupero e di lavorazione dei materiali di provenienza esterna alla cava, né l’esatta portata della nozione di «attività prevalente dell’azienda», né, infine, se la detta attività di recupero debba essere svolta in un vero e proprio impianto di recupero dei rifiuti, localizzato all’interno della cava, ovvero se il materiale, così trattato, possa essere anche utilizzato all’interno della cava stessa.

iii) L’approvazione del Piano regionale delle attività estrattive e l’obbligo del rapporto ambientale

La sentenza n. **210** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Liguria n. 6 del 2015, concernenti il Piano regionale delle attività estrattive in relazione alla pianificazione paesaggistica, in quanto contrastanti con l’art. 117, comma secondo, lettera s). Fra queste, il comma 1 dell’art. 4 che, nel modificare il comma 1 dell’art. 5 della legge reg. n. 12 del 2012, sopprime il riferimento alla necessità che il progetto di Piano regionale delle attività estrattive adottato dalla Giunta regionale debba essere corredato dal rapporto ambientale, come, invece, imposto dal comma 5 dell’art. 11

e dai commi 1 e 3 dell'art. 13 del codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006). Neanche la circostanza che il sub-procedimento di VAS sia, comunque, previsto dalla normativa regionale in relazione a tutte le altre fasi del Piano, rende priva di rilievo la violazione, in quanto il comma 3 dell'art. 13 del d.lgs. n. 152 del 2006 impone, esplicitamente, la presenza del rapporto ambientale nella fase di approvazione del Piano.

iv) La procedura di VAS per la gestione dei rifiuti

La sentenza n. 244 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014 – avente ad oggetto la realizzazione su scala nazionale di un sistema di gestione dei rifiuti - prospettata dalle Regioni Veneto e Lombardia per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento alla direttiva 2001/42/CE, in materia di VAS. Secondo le ricorrenti, l'art. 35 impugnato adotterebbe un vero e proprio programma nazionale in materia di gestione integrata dei rifiuti, senza averne espressamente previsto la sottoposizione alla procedura di VAS. Già in riferimento all'art. 37 del medesimo decreto-legge n. 133 del 2014, con riguardo alle specifiche infrastrutture ivi indicate rivestenti «carattere di interesse strategico», la Corte aveva chiarito che «la disposizione impugnata non modifica – né espressamente, né implicitamente – le singole discipline di settore, dettate per la localizzazione, la realizzazione ovvero l'autorizzazione all'esercizio di ciascuna delle categorie di infrastrutture in essa elencate» (sentenza n. 110 del 2016). Anche per gli impianti di incenerimento di cui all'art. 35 – anch'essi qualificati come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale ai fini della tutela della salute e dell'ambiente» - esiste una specifica disciplina di settore, concernente la localizzazione, la realizzazione e l'autorizzazione all'esercizio dell'impianto. Tale disciplina ne contempla, evidentemente, anche la sottoposizione a VAS, la quale, dunque, deve ritenersi impregiudicata dalla qualificazione dell'impianto come infrastruttura strategica di preminente interesse nazionale.

3.4.14.2. La gestione dei rifiuti

i) Le scelte politiche (incenerimento/riciclo)

La sentenza n. 244 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014 – avente ad oggetto la realizzazione su scala nazionale di un sistema di gestione dei rifiuti - prospettata dalla Regione Veneto per violazione dell'art. 3 Cost., in collegamento con gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, e 119 Cost., in quanto favorirebbe irragionevolmente la prospettiva dell'incenerimento a discapito dell'economia del riciclo. La Corte afferma che: «la scelta delle politiche da perseguire e degli strumenti da utilizzare in concreto per superare il ciclico riproporsi dell'emergenza rifiuti, infatti, è necessariamente rimessa allo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente». Lo Stato, peraltro, ai sensi del comma 1, agisce «nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale».

ii) La realizzazione su scala nazionale di un sistema di gestione dei rifiuti

La sentenza n. 244 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014 – avente ad oggetto la realizzazione su scala nazionale di un sistema di gestione dei rifiuti – censurato dalle Regioni Veneto e Lombardia in quanto esso comprometterebbe «oltre il limite dell'adeguatezza le [...] sfere di competenza regionale» e violerebbe il principio di leale collaborazione prevedendo un coinvolgimento regionale insufficiente, ovvero del tutto assente. Quanto alla prima censura, la Corte richiama la costante giurisprudenza costituzionale secondo la quale «la disciplina della gestione dei rifiuti rientra nella materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” riservata, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato (*ex multis*, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009)» (sentenza n. 154 del 2016); materia nella quale, inoltre, «lo Stato conserva il potere di dettare *standard* di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste» (sentenza n. 307 del 2003). Dunque – afferma – l'art. 35 persegue un livello uniforme di tutela ambientale su tutto il territorio nazionale e, pertanto, risulta legittimamente adottato dallo Stato nell'esercizio di tale sua competenza. Quanto alla censura relativa alla violazione del principio di leale collaborazione, la Corte, in riferimento all'art. 195, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevedeva che «l'individuazione degli impianti di recupero e

smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese» fosse operata «sentita la Conferenza unificata», ha ritenuto non fondata un'analoga censura di violazione del principio di leale collaborazione, sul presupposto che «tale forma di coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali si rivela adeguata, incidendo la predetta attività su competenze regionali (governo del territorio, tutela della salute) concorrenti, in ordine alle quali spetta comunque allo Stato dettare i principi fondamentali» (sent. n. 249 del 2009). Nel caso di specie, la non fondatezza della questione riguarda, sia il comma 1, sia il comma 2 dell'art. 35, con specifico riferimento al quale il rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni comporta l'intesa con la Regione interessata ai fini della localizzazione dell'impianto.

La medesima sentenza ha dichiarato, altresì, non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 35, il quale prevede che i nuovi impianti siano realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico di cui al d. lgs. n. 152 del 2006. La Corte respinge la censura formulata dalla Regione Veneto per violazione degli artt. 117, terzo comma e 119, Cost., per la quale, stante la competenza regionale in materia di produzione di energia, la norma impugnata imporrebbe illegittimamente un obbligo che non sarebbe neppure accompagnato da adeguate garanzie finanziarie a favore delle Regioni. La Corte afferma, per contro, che si tratta di una prescrizione legittimamente adottata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Infine, la sentenza ha anche dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale l'art. 35, comma 11, che inserisce nell'art. 182 del d. lgs. n. 152 del 2006 il comma 3-*bis*, ai sensi del quale il divieto di smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in Regioni diverse da quelle dove sono prodotti «non si applica ai rifiuti urbani che il Presidente della Regione ritiene necessario avviare a smaltimento, nel rispetto della normativa europea, fuori del territorio della Regione dove sono prodotti per fronteggiare situazioni di emergenza causate da calamità naturali per le quali è dichiarato lo stato di emergenza di protezione civile ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225». Secondo la ricorrente Regione Lombardia tale disposizione violerebbe il principio di leale collaborazione, in quanto la Regione destinataria dei rifiuti non verrebbe messa in condizione di interloquire sulla loro destinazione. La Corte, per contro, afferma che: «il principio di leale collaborazione attiene ai rapporti – verticali – tra lo Stato e le Regioni. La norma in esame si limita a rendere legittima per lo Stato una decisione presa da una Regione diversa da quella in cui potrà avvenire lo smaltimento. In tal modo, tuttavia, l'impugnato comma 11 non esclude affatto che tale decisione – nell'ambito dei rapporti orizzontali fra Regioni – possa essere oggetto di accordi o intese interregionali, da concludersi in ogni caso in seno alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e non in sede di Conferenza Stato Regioni».

iii) Lo smaltimento di rifiuti speciali pericolosi provenienti da altre Regioni

La sentenza n. **244** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 6 dell'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, censurato dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost., in quanto l'ammissione di rifiuti a solo rischio infettivo provenienti da altre Regioni altererebbe gli equilibri finanziari raggiunti dalla Regione, con potenziale aggravio della tariffa per i cittadini. La Corte esclude il *vulnus* in quanto ai sensi del successivo comma 7, nel caso in cui rifiuti urbani provenienti da altre Regioni vengano smaltiti negli impianti della Regione, i gestori di tali impianti devono versare ad essa un contributo che confluisce in un apposito fondo destinato, fra l'altro, «al contenimento delle tariffe di gestione dei rifiuti urbani»; inoltre, è espressamente previsto che gli oneri derivanti dallo smaltimento di rifiuti extra-regionali «non possono essere traslati sulle tariffe poste a carico dei cittadini».

iv) Le limitazioni alla localizzazione degli inceneritori

La sentenza n. **154** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 4, della legge della Regione Basilicata n. 4 del 2015 art. della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La disposizione impugnata stabiliva, fra l'altro, che «il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà prevedere, tra gli obiettivi prioritari, la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata». La Corte, nel riassumere i principi giurisprudenziali consolidati in materia, ricorda che la disciplina della gestione dei rifiuti rientra nella materia «tutela

dell'ambiente e dell'ecosistema» riservata, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato (*ex multis*, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009); e che in questa materia la Regione «non può introdurre “limitazioni alla localizzazione”, ben può somministrare “criteri di localizzazione” [...] purché ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa (sentenza n. 278 del 2010) [...]»; pertanto, alla Regione non può essere consentito, anche nelle more della definizione dei criteri statali, di porre limiti assoluti di edificabilità degli impianti (sentenza n. 192 del 2011)» (sentenza n. 285 del 2013). Ciò posto, osserva che la disposizione impugnata, pur non ponendo un divieto immediato di localizzazione di tali impianti, tuttavia, oltre ad enunciare il proposito di eliminare gli inceneritori dal territorio della Regione, specifica che il Piano regionale dovrà definirne modalità e tempi di dismissione, e così facendo, si pone in contrasto con la legislazione statale in materia. L'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, infatti, qualifica gli impianti di incenerimento come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale» (comma 1). Con riguardo alla medesima attribuzione di «carattere di interesse strategico», ancorché riferita alle infrastrutture energetiche di cui all'art. 37, comma 1, del medesimo decreto-legge (i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale), la Corte ha affermato che essa è «da ritenere espressione normativa di un indirizzo volto a fornire impulso e rilievo allo sviluppo energetico nazionale» (sentenza n. 110 del 2016). Conclude, dunque, la Corte che l'art. 47, comma 4, è costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole «il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà prevedere, tra gli obiettivi prioritari, la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata e la contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla riduzione, riciclo, recupero e valorizzazione dei rifiuti. A tal fine il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà definire modalità e tempi di dismissione degli impianti di incenerimento esistenti.».

v) I rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento (rifiuti speciali)

La sentenza n. **101** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3-*bis*, della legge della Regione Lombardia n. 26 del 2003, aggiunto dall'art. 6, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 35 del 2014, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost. La disposizione nel determinare la categoria dei “rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale” prevedeva che vi rientrassero anche i rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani. La Corte ne ha ravvisato il contrasto con l'art. 184, comma 3, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui “i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti” debbono venir ricompresi nella categoria dei rifiuti speciali. Dunque, poiché la disciplina dei rifiuti rientra, per costante giurisprudenza, nella materia della «tutela dell'ambiente» (*ex plurimis*, sentenze n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 70 del 2014, n. 69 del 2011, n. 373 e n. 127 del 2010), sussiste il *vulnus* al precetto di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Aggiunge la Corte: “non rileva, in contrario, quanto argomentato dalla resistente sulla “opportunità” della diversa classificazione dei rifiuti urbani, da essa operata, o sul prospettato carattere, di interpretazione adeguatrice della disciplina statale, attribuito alla norma impugnata, poiché in ambito di competenza esclusiva dello Stato (quale quello che attiene alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema») non è certamente consentito alla Regione di adottare interventi normativi siffatti”. La medesima sentenza ha dichiarato, anche, l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3-*ter*, della medesima legge regionale, sempre per violazione della competenza statale esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente. La disposizione, nel disciplinare lo smaltimento di rifiuti urbani prodotti in altre Regioni, prevedeva che i rifiuti in questione venissero trattati in impianti di recupero energetico “previo accordo tra le Regioni interessate”. La Corte ha ravvisato la denunciata violazione in quanto il legislatore regionale aveva introdotto un elemento innovativo in una fattispecie già compiutamente regolata dal legislatore statale.

vi) La procedura per la lavorazione di materiali esterni negli impianti a servizio dell'attività di cava

La sentenza n. **210** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Liguria n. 6 del 2015, concernenti il Piano regionale delle attività estrattive in relazione alla pianificazione paesaggistica, in quanto contrastanti con l'art. 117, comma secondo, lettera s). Fra queste, i

commi 1 e 2 dell'art. 15 che, a modifica dell'art. 17 della legge reg. n. 12 del 2012, consentono di effettuare, negli impianti a servizio dell'attività di cava, il recupero e la lavorazione di materiali di provenienza esterna, sia estratti da altre cave, che derivanti da demolizioni, restauri o sbancamenti (comma 1), previa la semplice presentazione allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), secondo le modalità stabilite all'uso dalla Giunta regionale (comma 2). Alla luce della normativa statale vigente in materia, il riempimento delle cave mediante rifiuti da estrazione risulta consentito utilizzando la procedura semplificata prevista dagli artt. 214 e 216 del d.lgs. n. 152 del 2006 e dal d.m. 5 febbraio 1998 e successive modifiche ed integrazioni, mentre, ove si tratti di rifiuti diversi da quelli di estrazione, la disciplina applicabile risulta essere quella posta dall'art. 208 del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006. La Corte afferma che è indubbio che la regolamentazione della materia spetta, in via esclusiva, allo Stato e che non è, in alcun modo, consentito alle Regioni di introdurre norme che derogano, in senso peggiorativo, rispetto alla disciplina statale. Inadeguata al rispetto della normativa statale risulta anche la clausola di salvaguardia secondo cui l'attività in esame deve essere svolta nel rispetto di quanto previsto dalla normativa statale e regionale in materia ambientale e di rifiuti delle industrie estrattive e l'attività prevalente dell'azienda deve continuare ad essere rappresentata dalla conduzione del polo estrattivo. Essa, infatti, risulta del tutto generica, e, quindi, non idonea a specificare, in conformità alle previsioni della legge statale, né le condizioni di svolgimento dell'attività di recupero e di lavorazione dei materiali di provenienza esterna alla cava, né l'esatta portata della nozione di «attività prevalente dell'azienda», né, infine, se la detta attività di recupero debba essere svolta in un vero e proprio impianto di recupero dei rifiuti, localizzato all'interno della cava, ovvero se il materiale, così trattato, possa essere anche utilizzato all'interno della cava stessa.

3.4.14.3. La difesa del suolo

i) Gli interventi c.d. "integrati" di delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità e la prevalenza dell'interesse ambientale e della sicurezza

“Le disposizioni contenute nel quarto, quinto e sesto periodo dell'art. 7, comma 2, sono censurate per la loro natura dettagliata, incompatibile, secondo la ricorrente, con le competenze regionali in materia di «governo del territorio». Si tratta, tuttavia, di previsioni che riguardano specificamente gli «interventi integrati», con riferimento ai quali l'interesse ambientale assume peso prevalente rispetto alla materia «governo del territorio». E la stessa previsione invocata nel ricorso per dimostrare l'afferenza al «governo del territorio» («Nei suddetti interventi assume priorità la delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità») attiene, in realtà, non solo a questa materia concorrente, ma prioritariamente a quella, riservata alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., della «sicurezza» (sentenza n. 21 del 2010). Nel complesso, dunque, gli interessi facenti capo alle competenze esclusive statali possono ritenersi prevalenti su quelli afferenti al «governo del territorio». Con tale motivazione la sentenza n. 83 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014 – concernente gli interventi c.d. integrati di delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità - prospettata dalla Regione Veneto per il ritenuto carattere di dettaglio della normativa asseritamente lesivo della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio.

ii) Gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico

La sentenza n. 83 ha dichiarato la non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014 - concernente l'individuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico ammessi al finanziamento attraverso apposito decreto del Presidente del Consiglio – promossa dalla Regione Veneto, per l'asserita violazione del principio di leale collaborazione per il mancato coinvolgimento della Regione interessata. La Corte – premesso che la difesa del suolo è riconducibile alle materie della tutela dell'ambiente e del governo del territorio (sentenze n. 109 del 2011, n. 341 del 2010 e n. 232 del 2009) – ricorda che, con riferimento specifico alle funzioni statali di programmazione e finanziamento degli interventi di prevenzione del rischio idrogeologico, ha già ritenuto necessario il coinvolgimento delle regioni, pervenendo alla

dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, lettera b) (che attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri l'approvazione del programma nazionale di intervento), e dell'art. 58, comma 3, lettera a) (che attribuisce al Ministero dell'ambiente la funzione di «programmazione, finanziamento e controllo degli interventi in materia di difesa del suolo»), del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto le funzioni in questione «sono tali da produrre effetti significativi sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di governo del territorio», per cui «il principio di leale collaborazione impone un coinvolgimento delle Regioni» (sentenza n. 232 del 2009, richiamata su questo punto dalla sentenza n. 341 del 2010). Sulla base di tale precedente, nonché sulla base dell'importante ruolo da tempo riconosciuto dalla stessa legislazione statale alle regioni nella materia della difesa del suolo, la Corte – ribadendo un indirizzo più volte applicato – ha ritenuto esistenti, in quanto desumibili in via interpretativa, quei raccordi collaborativi non esplicitamente previsti dalle norme censurate, ma invocati dalla ricorrente Regione.

iii) La revoca di risorse per interventi di mitigazione del rischio idrogeologico assegnate e non utilizzate

La sentenza n. 83 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, il quale, nell'ambito di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, ha previsto la revoca, da parte del Ministro dell'ambiente, delle risorse già assegnate alle Regioni per lo stesso fine e non utilizzate. La ricorrente Regione Veneto aveva censurato la disposizione per il carattere dettagliato delle norme, asseritamente lesivo della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio, nonché per violazione del principio di leale collaborazione. La Corte nel respingere entrambe le censure, così argomenta: “quanto alla violazione del principio di leale collaborazione, ribadisce che, in caso di revoca di risorse assegnate alle regioni e da tempo inutilizzate, le esigenze di leale collaborazione possono essere considerate recessive (sentenza n. 105 del 2007: «Né la sfera di competenze costituzionalmente garantita delle Regioni, né il principio di leale collaborazione risultano violati da una norma che prende atto dell'inattività di alcune Regioni nell'utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato»; nello stesso senso, sentenza n. 16 del 2010). Nel caso in esame, peraltro, va rilevato che l'art. 7, comma 3, prevede che la revoca delle risorse sia disposta «previo parere favorevole dell'Autorità di distretto territorialmente competente» e, in base all'art. 63 del d.lgs. n. 152 del 2006 (sia nel testo vigente al momento dell'entrata in vigore del d.l. n. 133 del 2014, sia nel testo attualmente vigente, come sostituito dall'art. 51 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, recante «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali»), la conferenza istituzionale permanente comprende «i Presidenti delle regioni e delle province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico». Dunque, le regioni sono coinvolte nell'adozione dell'atto di revoca (sentenza n. 341 del 2010). Quanto al carattere dettagliato delle disposizioni relative alla revoca delle risorse e all'istruttoria dell'ISPRA, la questione risulta infondata perché – anche a prescindere dalla considerazione che, in caso di concorrenza di competenze, l'intervento del legislatore statale è ammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 231 del 2005) e che, nel caso di specie, la competenza concorrente in materia di «governo del territorio» non si può certo considerare prevalente su quella esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente» – l'art. 7, comma 3, primo e secondo periodo, si limita a prevedere le funzioni statali e a dettare le norme essenziali al loro svolgimento. Dunque, non essendo contestata dalla Regione la spettanza al livello statale accentrato delle funzioni in questione, non si può negare allo Stato la possibilità di completare la scelta attributiva del potere con la cornice normativa indispensabile alla sua operatività”.

3.4.14.4. La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico

i) I controlli veterinari sul bestiame di allevamento

La sentenza n. 270 ha scrutinato il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato, dichiarando inammissibili alcune censure e, per il resto, stabilendo che spettava al Ministero della salute adottare l'ordinanza del 28 maggio 2015 intitolata «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica». Detta ordinanza afferma la necessità di rafforzare le misure di identificazione e registrazione degli animali, quale elemento imprescindibile per una efficace

lotta alle malattie infettive trasmissibili, e che le pratiche connesse a transumanza/monticazione/demonticazione, il pascolo vagante, l'allevamento allo stato brado o semibrado e le stalle di sosta dei commercianti costituiscono elemento di maggior rischio per la diffusione e la persistenza delle malattie oggetto della medesima ordinanza. Ritiene necessario e urgente proseguire e intensificare ulteriormente l'attività di lotta alla tubercolosi bovina, alla brucellosi bovina e bufalina, alla brucellosi ovi-caprina, nonché alla leucosi bovina enzootica nei territori nazionali non ancora ufficialmente indenni, alla luce di quanto raccomandato dalla Commissione europea nel *Report audit* FVO 6979 del 2013 sulla brucellosi svoltosi nelle Regioni Puglia e Calabria, (con l'obiettivo di valutare l'attuazione dei programmi di eradicazione della brucellosi dei bovini e della brucellosi di ovini e caprini, approvati dalla decisione 2012/761/UE della Commissione, nonché i controlli associati in materia di salute pubblica e degli animali), e nel *Report audit* FVO 8407 del 2010 per la valutazione di attività di eradicazione della tubercolosi, e tenuto conto dei risultati conseguiti con l'adozione di precedenti ordinanze in materia. La Provincia ricorrente aveva censurato l'ordinanza sia nel suo insieme che con riguardo ad alcune disposizioni (art. 3, in generale e con riferimento ai commi 1, 6, 7, e art. 9, commi 1 e 9). Quanto all'ordinanza in generale, lo Stato sarebbe intervenuto nelle materie agricoltura, patrimonio zootecnico, igiene e sanità, invadendo le competenze provinciali, di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto del Trentino-Alto Adige, e relative norme di attuazione. La Corte ha respinto la censura affermando che, invece, essa attiene in modo prevalente alla materia di competenza esclusiva dello Stato della «profilassi internazionale», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost. (in tal senso v. sentenza n. 72 del 2013, riguardante normativa regionale, che sopprimeva nei fatti la certificazione del veterinario della ASL competente in materia di movimentazione del bestiame, sostituendola con una autocertificazione), nonché, alle materie del «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale» e della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di cui alle lettere r) ed s) dello stesso articolo. Ciò ha comportato anche l'infondatezza della censura con riguardo alla violazione dei limiti posti alla potestà regolamentare dello Stato. Parimenti infondate sono state riconosciute le censure specificamente rivolte nei confronti dei commi 6 (obbligo anche per i territori ufficialmente indenni, come la Provincia autonoma di Bolzano, di inserimento nel sistema informativo SANAN di tutte le informazioni relative all'esecuzione delle profilassi previste dall'ordinanza ministeriale medesima, e 7 (modalità informatiche delle movimentazioni sul territorio nazionale) dell'art. 3, rientrando l'oggetto del primo nella «profilassi internazionale», e l'oggetto del secondo nel «coordinamento informatico», di cui alle lettere q) ed r) dell'art. 117, secondo comma, Cost. E infine, la censura relativa all'invasione delle competenze provinciali a dare attuazione, sul proprio territorio, alle norme dell'Unione europea nelle materie, a causa della sussistenza di potestà legislativa esclusiva, in quanto, «Come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale (ex multis, sentenza n. 250 del 2015), la norma costituzionale si riferisce alla partecipazione delle Regioni «alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari», e riconosce alle Regioni stesse «il potere di attuare gli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza»».

ii) La costituzione degli ambiti territoriali di caccia

La «costituzione degli ambiti territoriali di caccia, prevista dall'art. 14 della legge n. 157 del 1992, manifesta uno *standard* inderogabile di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con riferimento sia alla dimensione subprovinciale dell'ambito (sentenze n. 142 del 2013 e n. 4 del 2000), sia alla composizione degli organi direttivi (sentenze n. 268 del 2010 e n. 165 del 2009). Infatti, il legislatore statale ha voluto, attraverso la ridotta dimensione degli ambiti stessi, pervenire ad una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio e conferire specifico rilievo (...) alla dimensione della comunità locale, più ristretta e più legata sotto il profilo storico e ambientale alle particolarità del territorio» (sentenza n. 142 del 2013). Il citato art. 14, «dedicato alla gestione programmata della caccia sul territorio agro-silvo-pastorale, collega direttamente la ripartizione territoriale in ambiti di dimensioni subprovinciali alla costituzione, presso questi ultimi, di organi direttivi, cui sono conferiti rilevanti compiti gestionali. Ciò è stato fatto allo scopo di realizzare uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio, valorizzando, al tempo stesso, il ruolo della comunità che, in quel territorio, è insediata e che è primariamente chiamata, attraverso gli organi direttivi degli ambiti, ad occuparsi delle risorse faunistiche (sentenza n. 4 del 2000; inoltre, ordinanza n. 299 del 2001)». Così la sentenza n. **124** che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art.

117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 11, commi 2 e 3, della legge toscana n. 3 del 1994 (nel testo modificato dalla legge regionale n. 32 del 2015), il quale stabiliva che gli ambiti territoriali di caccia fossero nove e corrispondessero al territorio delle Province, ai soli fini dell'organizzazione amministrativa, e che, in seno ad essi, fossero istituiti sottoambiti privi di organi. Il carattere provinciale dell'ambito voluto dal legislatore toscano, al quale si legava l'istituzione di sottoambiti privi di funzioni amministrative, ha tradito la riferita finalità, diluendo "una sfera di interessi (connessi alla caccia e alla tutela dell'ambiente: sentenza n. 4 del 2000), incentrata sul territorio locale, nella ripartizione per Province, ove la dimensione territoriale implica più ampie, e meno specifiche, esigenze di decentramento amministrativo".

iii) Le metodologie di eradicazione delle nutrie

La sentenza n. 9 ha dichiarato non fondata, tra l'altro, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. d), della legge della Regione Lombardia n. 32 del 2014 – promossa in riferimento all'art. 117, commi primo, in relazione all'art. 8 della direttiva n. 2009/147/CE, e secondo, lett. s), Cost. - nella parte in cui, sostituendo l'art. 3 della legge regionale n. 20 del 2002, include tra le metodologie di eradicazione delle nutrie l'utilizzo di armi comuni da sparo, di armi da lancio individuale e di trappole. La Corte non ha condiviso la tesi della Regione ricorrente secondo la quale la normativa censurata si porrebbe in contrasto con la competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, e specificamente con l'art. 21, comma 1, lettere u) e z), della legge n. 157 del 1992 che vieta, tra l'altro, di fare impiego di trappole e balestre, nonché di produrre, vendere e detenere trappole per la fauna selvatica. È stato evidenziato, infatti, che la legge regionale censurata è stata adottata successivamente alla modifica della legge n. 157 del 1992 operata dal d.l. 24 giugno 2014, n. 91, per effetto del quale le nutrie – che in precedenza rientravano nell'ambito della fauna selvatica protetta, la cui popolazione era suscettibile di controllo nei limiti e nelle forme stabilite dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992 – sono transitate tra le specie nocive, in quanto considerate animali infestanti e dannosi con la conseguente possibilità di ricorrere per la gestione delle problematiche relative al sovrappopolamento delle nutrie, a tutti gli strumenti impiegati per le specie nocive, non solo in un'ottica di contenimento, ma anche per l'eliminazione totale di detti animali (circolare del Ministero della salute e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 31 ottobre 2014, prot. DGSAF n. 22732 e DG DISR n. 21814). Alla luce del descritto quadro normativo, la Corte ha concluso escludendo la lesione del menzionato parametro costituzionale e degli evocati divieti stabiliti dalla legge n. 157 del 1992 in quanto essi non sono più riferibili alle nutrie, stante l'estraneità di queste ultime alla fauna selvatica omeoterma tutelata dalla medesima. Per analoghe ragioni è stata ritenuta insussistente anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., conseguente all'asserito contrasto della norma censurata con la direttiva n. 2009/147/CE e, in modo particolare, con il divieto di impiego di trappole sancito dall'art. 8, in riferimento all'Allegato IV, lettera a), della stessa direttiva poiché tale normativa non è riferibile all'attività di controllo ed eradicazione delle nutrie, attenendo in via esclusiva alla conservazione degli uccelli selvatici.

3.4.14.5. I beni culturali e paesaggistici

i) Il principio della prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti di regolazione del territorio

L'obiettivo di limitare lo sfruttamento edilizio del territorio attraverso una razionale utilizzazione dei volumi esistenti non può essere perseguito a scapito delle prescrizioni a contenuto paesaggistico, in quanto «la tutela del paesaggio costituisce un ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva statale (sentenze n. 210 del 2014 e n. 235 del 2011)» e pertanto «la tutela paesaggistica apprestata dallo Stato costituisce un limite inderogabile alla disciplina che le regioni e le province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza (sentenze n. 101 del 2010, n. 437 e n. 180 del 2008, n. 378 e n. 367 del 2007)». È quanto ha affermato la sentenza n. 11, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – perché in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. – dell'art. 6 della legge della Regione Campania n. 15 del 2000. La norma consentiva il recupero dei sottotetti laddove sussistevano una serie di condizioni alla data della richiesta, derogando, in tal caso, le prescrizioni dei piani paesaggistici e di quelle a contenuto paesaggistico dei piani urbanistico-territoriali. La Corte, al riguardo, ha evidenziato che l'art. 145, comma 3 del codice dei beni culturali e del paesaggio, norma interposta rispetto a quella

costituzionale invocata come parametro di legittimità violato, «definisce (...) con efficacia vincolante anche per le regioni, i rapporti tra prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio – sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, come il permesso di costruire – secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale». Nessuna deroga quindi è consentita «al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assume a valore prevalente». La norma impugnata, al contrario, «degrada la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente a mera “esigenza urbanistica” (sentenze n. 197 del 2014 e n. 437 del 2008)», compromettendo l’«impronta unitaria della pianificazione paesaggistica», considerata «valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme» sull’intero territorio nazionale (sentenza n. 182 del 2006).

La sentenza n. **210** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Liguria n. 6 del 2015, concernenti il Piano regionale delle attività estrattive in relazione alla pianificazione paesaggistica, in quanto contrastanti con l’art. 117, comma secondo, lettera s). Dopo aver ricordato i consolidati principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale che regolano in caso di intreccio delle competenze il riparto fra Stato e Regioni e, in particolare, con riguardo all’ampia materia dell’ambiente, la regola secondo cui il livello di tutela stabilito dallo Stato costituisce il limite alle competenze delle Regioni e Province autonome, la Corte esamina le singole questioni. A) Il comma 1 dell’art. 3 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, modifica l’art. 4 della legge reg. Liguria n. 12 del 2012, sostituendo il previgente obbligo di coerenza del Piano regionale delle attività estrattive al Piano territoriale di coordinamento paesistico con un vincolo di mero raccordo tra i due atti; ciò comporta una significativa alterazione del principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico, sancito dall’art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio. Afferma in proposito la Corte: “... non può ritenersi ammissibile che una disposizione di legge regionale limiti o alteri, in qualsivoglia forma, il principio di gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali che va considerato, come già affermato nella sentenza n. 182 del 2006, «valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull’intero territorio nazionale»; principio ribadito nelle recenti sentenze di questa Corte n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013”. B) Le censure relative agli artt. 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 hanno ad oggetto l’introduzione della previsione di «margini di flessibilità» - del tutto assente nella normativa statale - della autorizzazione paesaggistica per l’esecuzione e l’autorizzazione all’esercizio dell’attività estrattiva. La Corte rileva che il rapporto di necessaria presupposizione, stabilito dall’art. 146, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, tra l’autorizzazione paesistica e l’autorizzazione all’esercizio dell’attività estrattiva, impone che quest’ultima non possa avere dei contenuti, come i detti «margini di flessibilità», che non risultino già previsti e disciplinati nell’autorizzazione paesistica, non essendo consentito al legislatore regionale di introdurre, *ex novo*, categorie concettuali ed istituti idonei, per la loro indeterminatezza, a cagionare l’elusione dei precetti statali. C) Il comma 1 dell’art. 23 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 modifica l’art. 28 della legge reg. n. 12 del 2012, relativo alla disciplina transitoria anteriore all’entrata in vigore del Piano regionale dell’attività di cava. Esso stabilisce che: «Le modifiche a tale Piano non comportanti variante al Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico (PTCP) o modifica alla tipologia di cava sono approvate dalla Giunta regionale previo parere dei comuni, della Città metropolitana e delle province territorialmente interessate, da rendersi entro trenta giorni dalla richiesta. Le modifiche al Piano necessarie ai fini della correzione di meri errori materiali sono approvate dal dirigente della struttura regionale competente in materia di attività estrattive». Non è dunque prevista alcuna partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti, sicché la disposizione si pone in aperto contrasto con la previsione dell’art. 145, comma 5, del codice dei beni culturali e del paesaggio, che stabilisce, invece, che: «La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo» (in questo senso le sentenze n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013). D) Il comma 2 dell’art. 23, consente alla Regione di rilasciare autorizzazioni aventi ad oggetto un incremento sino al 25 per cento della superficie dell’areale di cava e/o la modifica della tipologia normativa, sulla base della presunzione *ex lege* che tali incrementi non comportano mai

variazioni al PTCP. La Corte evidenzia che la prevista irrilevanza del detto incremento, per quanto concerne le zone soggette a vincolo paesaggistico sulla base di previsione di legge o di specifico provvedimento, non può, in alcun modo e in nessun caso, discendere da una disposizione di legge regionale, dovendo invece, costituire oggetto di specifico accordo tra la Regione e il Ministero dei beni e delle attività culturali, secondo quanto previsto, in materia, dagli artt. 135, 143 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, che sanciscono il principio inderogabile della pianificazione congiunta e che risultano, nel caso, palesemente violati. Aggiunge anche che, in ogni caso, la disciplina regionale, anche se di dettaglio o meramente transitoria, non può derogare in senso peggiorativo rispetto alla disciplina statale in materia e deve garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente (così le già citate sentenze n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013).

ii) Il principio della prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti urbanistici e l'inderogabilità delle norme fondamentali statali in materia di edilizia e urbanistica

Il legislatore statale “conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l’emanazione di leggi qualificabili come riforme economico-sociali: e ciò anche sulla base (...) del titolo di competenza legislativa nella materia tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali (...), comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna” che eserciti la propria competenza in materia di edilizia e urbanistica (sentenze nn. 51 del 2006 e 536 del 2002) e di piani territoriali paesistici. “Il legislatore regionale è poi tenuto a rispettare quanto previsto dal d.m. n. 1444 del 1968 che (...) integra la disciplina privatistica delle distanze (sentenza n. 114 del 2012), la quale può essere derogata dalla normativa regionale solo in quanto questa persegua chiaramente finalità di carattere urbanistico, rimettendo l’operatività dei suoi precetti a strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio” (sentenze nn. 134 del 2014, 6 del 2013 e 232 del 2005). Infine, “la legislazione regionale non può porsi in contrasto con la normativa statale in materia di rischi di incidenti rilevanti” da ricondurre alla tutela dell’ambiente (sentenze nn. 135 del 2005 e 407 del 2002). Tali insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **189** che ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 1, lett. f), della legge sarda n. 21 del 2011, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lett. l) ed s), Cost., in quanto – prevedendo che taluni interventi edilizi siano realizzati in deroga alle previsioni dei regolamenti edilizi e degli strumenti urbanistici comunali, alle disposizioni normative regionali ed agli indici massimi di fabbricabilità, salvi il rispetto delle disposizioni del codice civile e i diritti dei terzi – consentirebbe altresì di derogare alla disciplina di uso del territorio stabilita dal piano paesaggistico regionale, al decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 1444 del 1968 ed alla disciplina statale in materia di rischi di incidenti rilevanti (d.lgs. n. 334 del 1999). Alla pur non implausibile interpretazione del ricorrente la Corte ha opposto una diversa esegesi idonea a prevenire l’insorgere della denunciata antinomia normativa e ad escludere che gli interventi edilizi previsti dalla disposizione *de qua* possano essere realizzati in deroga al piano paesaggistico regionale e alla legislazione statale. Innanzitutto, il principio della prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti urbanistici (sentenza n. 11 del 2016) ha indotto a negare che il piano paesaggistico regionale sia derogabile: del resto, a quest’ultimo non vi è alcun riferimento nell’intervento legislativo regionale, da ricondurre alla materia “edilizia e urbanistica” (sentenza n. 46 del 2014). Quanto alla possibilità di derogare al d.m. n. 1444 del 1968 e alla normativa statale sui rischi di incidenti rilevanti, si è osservato che il censurato disposto normativo non menziona la legislazione statale e si conclude con una clausola di salvezza con cui il legislatore regionale ha voluto espressamente escludere che gli interventi edilizi possano essere realizzati in violazione delle disposizioni del codice civile – il cui richiamo “deve intendersi come riferito all’intera disciplina civilistica di cui il d.m. n. 1444 del 1968 è parte integrante e fondamentale (sentenza n. 134 del 2014)” – e dei diritti dei terzi, senza consentire che essi siano effettuati in deroga ad altra normativa statale, la quale deve in ogni caso essere osservata.

iii) Il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica

La sentenza n. **189** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge sarda n. 21 del 2011, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., nella parte in cui consente alla Giunta regionale di individuare ulteriori forme di semplificazione del procedimento di autorizzazione paesaggistica in conformità ai principi contenuti nel d.P.R. n. 139 del 2010. Ha osservato la Corte che l'art. 146, comma 9, quarto periodo, del codice dei beni culturali e del paesaggio demanda ad apposito regolamento governativo la previsione di procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti. Tale regolamento è stato adottato con il citato d.P.R. che, nel disporre l'efficacia immediata della disciplina in tema di autorizzazioni semplificate, obbliga le autonomie speciali, in conformità agli statuti ed alle relative norme di attuazione, a dettare, nei successivi centottanta giorni, le norme necessarie a disciplinare il procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata nel rispetto dei criteri ivi fissati. La disposizione censurata, attuativa della normativa statale, è stata correttamente interpretata nel senso che la Giunta può prevedere forme di semplificazione "diverse" da quelle contemplate dalla normativa statale, nel frattempo applicabile anche nella Regione Sardegna, ma non per questo di "maggiore semplificazione", "tanto più che è la stessa disposizione regionale a prevedere che esse debbono essere conformi" ai principi contenuti nel d.P.R.

iv) L'autorizzazione paesaggistica per gli allestimenti mobili di pernottamento

La legislazione regionale "non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica" (sentenze nn. 235 del 2011, 101 del 2010 e 232 del 2008). Così la sentenza n. **189** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale (limitatamente alle parole "e paesaggistici"), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 20 della legge sarda n. 21 del 2011, nella parte in cui qualificava come paesaggisticamente irrilevanti gli allestimenti mobili di pernottamento (quali tende, *roulotte*, *caravan*, *mobil-home*, *maxicaravan* o case mobili), anche se collocati in via continuativa, nelle aziende ricettive all'area aperta regolarmente autorizzate e nei limiti della ricettività autorizzata. Analoghe disposizioni statali sono già state ritenute illegittime (sentenze nn. 189 del 2015 e 278 del 2010) perché lesive delle competenze regionali in materia di governo del territorio e di turismo. Nella specie, la Corte ha sottolineato la diversità di profili specificamente inerenti alla tutela del paesaggio, evidenziando che "non ogni intervento qualificato dalla norma impugnata come paesaggisticamente irrilevante ha sempre un impatto paesaggisticamente significativo, perché ciò dipenderà, di volta in volta, dalle modalità di realizzazione del singolo intervento", risiedendo proprio qui "l'esigenza che i richiamati interventi, come previsto dalla legislazione statale, siano soggetti all'autorizzazione paesaggistica". Il legislatore sardo, invece, nel qualificare come paesaggisticamente irrilevanti taluni interventi nelle aziende ricettive all'area aperta, ha consentito che essi venissero posti in essere a prescindere dall'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, che è norma di grande riforma economico-sociale che la Regione Sardegna deve rispettare (sentenza n. 238 del 2013), in quanto adottata nell'ambito della competenza esclusiva statale nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali". La norma *de qua* si è così posta in contrasto con il suddetto art. 146, oltre che con il successivo art. 149 – che individua tassativamente le tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di autorizzazione paesaggistica – e con l'Allegato 1 del d.P.R. n. 139 del 2010 – che reca un elenco tassativo degli interventi di lieve entità, assoggettati a procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica (sentenza n. 235 del 2011).

3.5. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)

3.5.1. “Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale”

3.5.1.1. La riforma delle banche popolari

La sentenza n. 287 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale – sollevata in via principale dalla Regione Lombardia - dell’art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, che ha riformato (modificando il Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, d.lgs. n. 385 del 1993) la disciplina delle banche popolari. La questione – che si articola in plurime censure - è prospettata anche sotto il profilo dell’asserita violazione della competenza legislativa regionale concorrente in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale» prevista all’art. 117, terzo comma, Cost. La norma, infatti, conterrebbe disposizioni di dettaglio, là dove prevede il limite di otto miliardi di euro all’attivo delle banche popolari e l’obbligo delle stesse, in caso di superamento di questo limite, di ridurre l’attivo o di deliberare la trasformazione in società per azioni. La Corte - dopo aver osservato che “la scelta del legislatore statale di assumere la soglia dell’attivo di otto miliardi di euro come indice della dimensione della banca popolare è coerente con lo scopo della novella di riservare il modello cooperativo solo alle aziende di credito di piccola o media dimensione, sul presupposto che esso non sia adeguato alle caratteristiche di banche popolari di grandi dimensioni, anche quotate in mercati regolamentati” e che “compiendo tale scelta lo stesso legislatore statale si è mantenuto nei limiti delle proprie attribuzioni e di conseguenza si deve escludere che vi sia stata la lamentata lesione delle competenze regionali in materia di aziende di credito a carattere regionale” – riconduce la norma impugnata ad ambiti materiali di competenza esclusiva trasversale dello Stato (tutela del risparmio, tutela della concorrenza e ordinamento civile, di cui all’art. 117, secondo comma, lettere e ed l, Cost.), destinati a prevalere anche sull’ipotetica e in ogni caso marginale competenza concorrente regionale in materia di aziende di credito di interesse regionale, della quale dunque *inutiliter* la Regione ricorrente lamenta la lesione.

3.5.2. “Coordinamento della finanza pubblica”

3.5.2.1. Il contenimento della spesa degli enti locali

i) Gli obiettivi di contenimento delle spese degli enti locali, quale principio di coordinamento della finanza pubblica

Gli obiettivi di contenimento delle spese degli enti locali, si pongono come principio di coordinamento della finanza pubblica, che vincola senz’altro anche i Comuni, secondo il principio costantemente affermato (sentenze n. 65 e n. 1 del 2016, n. 88 e n. 36 del 2014, n. 376 del 2003), per cui le politiche statali di riduzione delle spese pubbliche possono incidere anche sull’autonomia finanziaria degli enti territoriali; tuttavia, tale incidenza deve, in linea di massima, essere mitigata attraverso la garanzia del loro coinvolgimento nella fase di distribuzione del sacrificio e nella decisione sulle relative dimensioni quantitative, e non può essere tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni degli enti in questione (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015 e n. 241 del 2012). Vero è che i procedimenti di collaborazione tra enti debbono sempre essere corredati da strumenti di chiusura che consentano allo Stato di addivenire alla determinazione delle riduzioni dei trasferimenti, anche eventualmente sulla base di una sua decisione unilaterale, al fine di assicurare che l’obiettivo del contenimento della spesa pubblica sia raggiunto pur nella inerzia degli enti territoriali (*ex multis*, sentenze n. 82 e 19 del 2015). Ma tale condizione non può giustificare l’esclusione sin dall’inizio di ogni forma di coinvolgimento degli enti interessati, tanto più se il criterio posto alla base del riparto dei sacrifici non è esente da elementi di dubbia razionalità, come è quello delle spese sostenute per i consumi intermedi. Così la sentenza n. 129.

ii) Il taglio “lineare” alle spese per acquisti di beni e servizi degli enti territoriali

La sentenza n. 141 ha dichiarato la non fondatezza di questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione Veneto con riferimento all’art. 1, commi 398, lettere a), b) e c), 414 e 556 della legge n. 190 del 2014, per violazione degli artt. 3, 117, commi secondo, terzo e sesto, 119 e 120, Cost. Le disposizioni

censurate, inserite nella legge di stabilità per il 2015, prevedono l'estensione di un anno del limite temporale del contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni già fissato in un triennio nonché l'ulteriore riduzione della spesa per beni e servizi già disposta per gli anni dal 2015 al 2018. Una censura ha riguardato la pretesa lesione dell'autonomia di spesa della Regione per il «carattere meramente lineare del taglio» imposto alle spese per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e senza alcuna distinzione qualitativa. Inoltre, l'ulteriore estensione temporale della misura finanziaria sarebbe potenzialmente idonea ad interferire in ambiti inerenti a fondamentali diritti civili e sociali, e cioè in ambiti nei quali lo Stato dovrebbe, invece, svolgere la propria funzione di coordinamento attraverso la determinazione, uniforme su tutto il territorio nazionale, dei livelli essenziali delle prestazioni. La Corte ribadisce quanto già affermato, in ordine a analoghe censure, con la sentenza n. 65 del 2016: «Quanto alla prospettata esondazione dagli argini di un corretto esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, infatti, per costante giurisprudenza costituzionale, l'imposizione di risparmi di spesa rientra a pieno titolo nell'esercizio di tale fondamentale compito, attribuito alla competenza statale dall'art. 117, terzo comma, Cost. (da ultimo, sentenze n. 65 del 2016 e n. 218 del 2015). In secondo luogo, la sentenza n. 65 del 2016 ha già rilevato come la ricorrente imputi all'applicazione della disposizione impugnata un risultato – il taglio «lineare», ossia di pari importo, in ogni ambito di spesa – che la disposizione stessa, per il suo tenore testuale, non impone in alcun modo. La previsione normativa in questione, infatti, letta unitamente all'art. 8 del medesimo d.l. n. 66 del 2014, come convertito, si limita a prescrivere una riduzione di spesa per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e per un ammontare complessivo, senza indicare dettagliatamente la misura dei risparmi da conseguire in ciascun singolo ambito. Il meccanismo legislativo non impone, in sostanza, di effettuare riduzioni di identica dimensione in tutti i settori, ma semplicemente richiede di intervenire in ciascuno di questi, limitandosi ad individuare un importo complessivo di risparmio, lasciando in primo luogo alle Regioni il potere di decidere l'entità dell'intervento in ogni singolo ambito. La disposizione censurata, dunque, non esclude affatto che la riduzione avvenga prevedendo tagli maggiori proprio nei settori in cui la spesa sia risultata improduttiva, eventualmente evitando di coinvolgere in modo rilevante, e nella medesima misura, gli ambiti in cui la spesa si sia rivelata, al contrario, efficiente. Risulta in tal modo smentito l'asserito carattere irragionevole dell'intervento legislativo statale. Quanto, infine, all'invocato contrasto con l'art. 119 Cost., è appena il caso di riaffermare che non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. Di conseguenza, la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive, risultando legittima l'incidenza dei principi statali di coordinamento, sia sull'autonomia di spesa delle Regioni, sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale».

iii) Il limite temporale delle manovre di contenimento della spesa pubblica a carico delle Regioni, delle Province e dei Comuni - Monito al legislatore

La sentenza n. 141 ha dichiarato la non fondatezza di questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione Veneto con riferimento all'art. 1, commi 398, lettere a), b) e c), 414 e 556 della legge n. 190 del 2014, per violazione degli artt. 3, 117, commi secondo, terzo e sesto, 119 e 120, Cost. Le disposizioni censurate, inserite nella legge di stabilità per il 2015, prevedono l'estensione di un anno del limite temporale del contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni già fissato in un triennio nonché l'ulteriore riduzione della spesa per beni e servizi già disposta per gli anni dal 2015 al 2018. Una censura ha riguardato un preteso contrasto con i principi fissati dalla giurisprudenza costituzionale nelle sentenze n. 193 del 2012, n. 79 del 2014, e nn. 43 e 64 del 2016, in relazione alla funzione di coordinamento della finanza pubblica, in base ai quali in ordine alle manovre di contenimento della spesa pubblica a carico delle Regioni, delle Province e dei Comuni, sarebbe stata sancita l'obbligatorietà di un termine finale di operatività, individuato in un triennio. Sarebbe dunque elusiva la tecnica normativa di prevedere un termine triennale alle riduzioni di spesa, per poi estenderlo, con successivi interventi normativi, ad annualità ulteriori. La Corte – dopo aver ribadito il costante insegnamento secondo cui 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 porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non

generale, della spesa corrente (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011) - disattende l'interpretazione proposta dalla ricorrente, così argomentando: “Le sentenze citate dalla ricorrente hanno vagliato, appunto alla luce di tale incontestato presupposto, la legittimità costituzionale di disposizioni finanziarie del tutto prive della previsione di un termine finale. In esse, questa Corte, una volta esclusa la possibilità di introdurre, con autonoma valutazione, l'arco temporale di operatività delle misure di contenimento – scelta che non può che spettare alla discrezionalità del legislatore – ha ritenuto necessario dedurre, dalla trama normativa censurata, il termine finale che consente di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, al contempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica. Questo termine è stato fatto coincidere, del tutto plausibilmente, con il ciclo triennale di programmazione del bilancio. Del tutto diversa appare la situazione sottoposta all'odierno scrutinio di costituzionalità. È qui impugnata, infatti, una disposizione che si è limitata ad estendere di una annualità il confine temporale di operatività delle misure di contenimento della spesa, nel perdurante rispetto del canone della transitorietà. E ciò dimostra l'inconsistenza della censura sollevata. Tuttavia, la declaratoria di non fondatezza della questione, nei termini in cui è stata prospettata, non impedisce a questa Corte di segnalare che il costante ricorso alla tecnica normativa dell'estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre, mediante aggiunta di un'ulteriore annualità a quelle originariamente previste, finisce per porsi in contrasto con il canone della transitorietà, se indefinitamente ripetuto. Il ricorso a tale tecnica normativa potrebbe, infatti, prestare al canone della transitorietà un ossequio solo formale, in assenza di plausibili e riconoscibili ragioni che impediscano in concreto al legislatore di ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, alla luce di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese”.

iv) Il ridimensionamento, sotto il profilo macroeconomico, delle risorse di pertinenza delle amministrazioni comunali

La sentenza n. **151** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 435, della legge n. 190 del 2014 – nella versione censurata, antecedente alle modifiche apportate dall'art. 3, comma 4, del d.l. n. 78 del 2015 – il quale dispone che la dotazione del Fondo di solidarietà comunale sia ridotta di 1.200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015. La ricorrente Regione Veneto lamentava la violazione, fra l'altro, dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la disposizione impugnata non si sarebbe limitata a dettare principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica ed avrebbe previsto misure non temporalmente circoscritte bensì destinate a protrarsi nel tempo «a decorrere dall'anno 2015». La Corte, per contro, ha ritenuto che la disposizione esprima un principio generale del «coordinamento della finanza pubblica» finalizzato a specificare il ridimensionamento, sotto il profilo macroeconomico, delle risorse di pertinenza delle amministrazioni comunali, e ha ribadito che “come è stato già affermato da questa Corte «[a]llo Stato spetta dunque anche determinare l'entità dei trasferimenti erariali e dei fondi che alimentano la finanza comunale e provinciale ed eventualmente anche di ridurli, naturalmente con il vincolo di assicurare a tutti gli enti territoriali, compresi quelli con minore capacità fiscale per abitante, risorse sufficienti a finanziare integralmente le funzioni loro attribuite, come previsto dall'art. 119, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 82 del 2015)”.

v) L'esercizio della funzione statale di coordinamento finanziario per la riduzione della spesa corrente

La sentenza n. **65** ha dichiarato non fondate le questioni proposte dalla Regione Veneto avverso gli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, aventi ad oggetto misure per la partecipazione delle Regioni agli obiettivi della finanza pubblica, quali, in particolare: a) l'obbligo di riduzione della spesa per acquisti di beni e di servizi, in ogni settore, per un ammontare annuo determinato, a decorrere dal 2015, b) la possibilità di misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori, c) la definizione del procedimento per la determinazione degli obiettivi di riduzione di spesa da adottarsi in sede di autocoordinamento e successivamente da recepirsi con intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni. La ricorrente Regione, ritenendo che le misure predette si risolvessero nella imposizione di un taglio “meramente lineare” alle

spese per acquisti di beni e servizi in ogni settore, senza alcuna distinzione qualitativa e a tempo indeterminato, denunciava la lesione degli artt. 3, 117, commi terzo e quarto, 119, commi terzo e quinto, e 120, Cost. La Corte esamina partitamente le censure. Con riferimento alla violazione del principio di ragionevolezza, rileva che la norma impugnata non prevede affatto il taglio «lineare», ossia di pari importo, in ogni ambito di spesa ma semplicemente richiede di intervenire in ciascuno di questi, limitandosi ad individuare un importo complessivo di risparmio, e lasciando alle Regioni il potere di decidere l'entità dell'intervento in ogni singolo ambito. Né sussiste un vizio di irragionevolezza nella previsione – contenuta nell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014 – dei criteri “sussidiari” (costituiti dal PIL regionale e dalla popolazione residente) ai quali lo Stato, in mancanza del raggiungimento dell'intesa tra le Regioni nei termini assegnati, potrebbe ricorrere per individuare autonomamente gli obiettivi di riduzione della spesa e i relativi ambiti e misure. Infatti, l'eventuale inerzia regionale nel raggiungimento dell'intesa non può impedire il dispiegarsi effettivo della funzione di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 229 e n. 122 del 2011, n. 370 del 2010, n. 121 del 2007, n. 35 del 2005). Inoltre, una volta assicurato il coinvolgimento regionale – attraverso l'attribuzione, in sede di autocoordinamento tra le Regioni, della possibilità, entro un termine, di un'autonoma individuazione della distribuzione anche territoriale del sacrificio e di una definizione degli importi delle riduzioni – non appare irragionevole, in caso di inutile decorso di quel termine, la previsione dell'applicazione, da parte statale, di idonei criteri sostitutivi. Con riferimento alla censura di esorbitanza dall'esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica, in quanto si sarebbe in presenza di un “contenimento” della spesa, privo dell'indicazione di parametri idonei a consentire una verifica di sostenibilità delle riduzioni imposte, rispetto all'erogazione dei servizi inerenti a fondamentali diritti civili e sociali, per costante giurisprudenza costituzionale, l'imposizione di risparmi di spesa rientra a pieno titolo nell'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica: da ultimo, la sentenza n. 218 del 2015, ha affermato che sin dalle prime decisioni rese all'indomani della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la Corte ha ricondotto le disposizioni dettate dal legislatore statale in vista del contenimento della spesa corrente degli enti territoriali alle finalità di coordinamento della finanza pubblica, sull'assunto che «[n]on è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, 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» (sentenza n. 36 del 2004). E ciò in quanto «il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario», essendo «indicato fin dall'inizio fra le azioni attraverso le quali deve perseguirsi la riduzione del disavanzo annuo» (così, ancora, la sentenza n. 36 del 2004). Con riferimento alla censura della mancanza di un termine finale, la Corte – dopo aver ricordato il suo costante indirizzo secondo cui 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 porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011) – afferma che le misure finanziarie impuginate rispettano il canone della transitorietà: “Il riferimento alle «modalità di cui all'art. 46» appare, infatti, di tale latitudine da consentire di includere, nel rinvio, anche le determinazioni temporali ivi contenute, le quali abbracciano – nella versione originaria, qui scrutinata, dell'art. 8, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito – il periodo 2014-2017”. Con riferimento alla censura di indebita incisione dell'autonomia di spesa della Regione e, dunque, della relativa funzione legislativa, da esercitare nel rispetto degli equilibri di un quadro finanziario che verrebbe illegittimamente alterato, la Corte – ricordato che per costante giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 236 e n. 63 del 2013 e n. 151 del 2012), la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive e che, come precisato nella sentenza n. 250 del 2015, l'incidenza dei principi statali di coordinamento è legittima, sia sull'autonomia di spesa delle Regioni (già prima, *ex plurimis*, sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale (sentenza n. 151 del 2012) - afferma che l'eventuale impatto sull'autonomia finanziaria delle Regioni si traduce in una «circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale» (sentenze n. 236 del 2013, n. 40 del 2010, n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004), e che sarebbe spettato, semmai, alla Regione ricorrente dimostrare l'assoluta impossibilità, conseguente

all'applicazione delle misure finanziarie in esame, di svolgere le funzioni attribuitele dalla Costituzione, come da costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 29 del 2016, n. 252 e n. 239 del 2015, n. 26 del 2014). Con riferimento alla censura secondo cui i criteri del PIL regionale e della popolazione residente non presenterebbero «un'attinenza costituzionalmente corretta con lo scopo della norma», indirizzata al contenimento della spesa regionale, ma realizzerebbero, piuttosto, un effetto perequativo implicito, in contrasto con il criterio perequativo ordinario tra le autonomie territoriali di cui all'art. 119, Cost., qual è la capacità fiscale, calcolata in base al gettito dei tributi di competenza regionale, la Corte osserva che nel caso oggetto del presente giudizio, l'intervento statale non comporta, neppure indirettamente, una riduzione degli squilibri tra le Regioni, mirando piuttosto a coinvolgere tutti gli enti nell'opera di risanamento, secondo criteri di "progressività" dello sforzo, proporzionati alla dimensione del PIL e della popolazione, senza alcun effetto di livellamento: le "differenze di ricchezza" già esistenti, calcolate applicando congiuntamente (anche) il criterio del PIL in rapporto alla popolazione residente, non vengono ridotte, ma semplicemente assunte come base di calcolo – peraltro eventuale, provvisoria e comunque non esclusiva, rimanendo possibile operare determinazioni fondate su parametri diversi – per riduzioni di spesa imposte a tutte le Regioni, appunto in proporzione ai dislivelli già esistenti. Infine, con riguardo alla violazione del principio di leale collaborazione – ricordata la ricorrente affermazione secondo cui l'esercizio della funzione legislativa non è soggetto alle procedure di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 63 del 2013, n. 112 del 2010, n. 159 del 2008 e n. 387 del 2007), né tali procedure si impongono al procedimento legislativo, ove ciò non sia specificamente previsto (sentenza n. 43 del 2016) – la Corte ribadisce che la giurisprudenza costituzionale, pur riconoscendo l'inevitabile incidenza – sull'autonomia finanziaria delle Regioni – del concorso ad esse imposto alla finanza pubblica, ha costantemente affermato che è necessario, ma anche sufficiente, «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza n. 88 del 2014).

La medesima sentenza ha dichiarato non fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, sollevata dalla Regione Veneto con riferimento all'art. 3 Cost., – la cui violazione ridonderebbe sulla sfera costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. – e al principio di leale collaborazione. La disposizione impugnata, in relazione al contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario già disposto dall'art. 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, ha anticipato, dal 31 ottobre al 30 settembre 2014, il termine originariamente previsto per l'intesa da raggiungere, tra le Regioni, in ordine al riparto degli importi indicati e all'individuazione degli ambiti in cui effettuare la riduzione, sì da renderlo asseritamente troppo breve. La Corte premette che, nonostante la scadenza del termine repentinamente ridotto, lo Stato non ha applicato, per sua scelta, i criteri "sussidiari", e la Regione Veneto non ne ha quindi subito i danni paventati. Ciò non esclude, tuttavia, la persistenza del suo interesse alla decisione sulla legittimità costituzionale della disposizione impugnata, poiché dall'eventuale dichiarazione d'illegittimità costituzionale potrebbe derivare la reintegrazione dell'ordine costituzionale delle competenze asseritamente violato (sentenza n. 74 del 2001). Ciò posto, evidenzia che il termine per la stipulazione dell'intesa era complessivamente adeguato e la riduzione introdotta dalla norma impugnata non può considerarsi irragionevolmente breve, tenuto anche conto del periodo precedente e della dimostrata capacità delle Regioni di concludere analoghe intese in tempi ristretti (come accaduto per quella relativa all'anno 2014, stipulata in data 29 maggio 2014, a fronte di un termine decorrente dal 24 aprile 2014). Infine, non è fondata neppure la questione sollevata con riferimento all'art. 120 Cost., dal momento che «il principio di leale collaborazione, ove non specificamente previsto, non si impone nel procedimento legislativo» (sentenza n. 43 del 2016).

vi) I divieti di spesa imposti alle province

La sentenza n. 143 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionali - sollevate con riferimento a molteplici parametri costituzionali e specificamente per violazione della potestà legislativa concorrente della Regione nella materia «coordinamento della finanza pubblica» di cui agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost. - dell'art. 1, comma 420, della legge n. 190 del 2014, che prevede una serie di specifici divieti di spesa per le Province delle Regioni a statuto ordinario, a decorrere dal 1° gennaio 2015: divieti attinenti al ricorso a mutui per spese non rientranti nelle funzioni concernenti

determinate materie, a spese per relazioni pubbliche ed attività affini, all'assunzione di dipendenti a tempo indeterminato, anche nell'ambito delle procedure di mobilità, all'acquisizione di personale mediante il ricorso al comando e alla proroga dei comandi cessati. La Corte, infatti, ha ritenuto che i divieti di spesa e di nuove assunzioni non sono riconducibili alla categoria delle «norme di dettaglio», ma si configurano come «principi fondamentali», funzionali alla realizzazione del disegno riformatore previsto dalla legge n. 56 del 2014 e volto alla futura soppressione delle Province stesse, con conseguente riconducibilità della materia «alla competenza dello Stato, il quale soltanto può legittimamente provvedere in modo uniforme per tutti gli enti interessati dalla riforma (sentenza n. 50 del 2015)». Inoltre, quanto ai divieti di acquisizione di nuovo personale, la Corte, nel non ravvisare alcuna violazione della competenza legislativa regionale in materia di «organizzazione amministrativa delle Province», ha ritenuto che le disposizioni censurate sono connotate dalla finalità di garantire il coordinamento della finanza pubblica. In relazione a tale aspetto, la Corte ha ribadito che «la spesa per il personale costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (sentenze n. 69 del 2011 e n. 169 del 2007). E ciò senza che rilevi, in contrario, che le disposizioni denunciate possano avere influenza sull'organizzazione dell'ente territoriale, risolvendosi una tale evenienza in una circostanza di fatto, come tale non rilevante sul piano della legittimità costituzionale (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 e n. 36 del 2004)».

vii) Le misure volte alla razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche

La razionalizzazione e il contenimento della spesa pubblica (...) giustificano una disciplina statale di principio – in materia di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute da soggetti pubblici, tra cui le Regioni – «che lascia ampio margine di manovra all'autonomia regionale». È quanto ha affermato la sentenza n. **144**, la quale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Veneto in merito alla disciplina volta a ridurre il numero delle società partecipate pubbliche entro il 31 dicembre 2015. La disciplina impugnata si articola in una serie di criteri che non fissano in dettaglio i compiti regionali, ma stabiliscono gli obiettivi da perseguire, lasciando alle Regioni margini sufficienti di scelta. L'obiettivo «di aggregazione, riferito, in particolare, a società di servizi pubblici locali di rilevanza economica», è infatti «volto a conseguire anche un evidente risparmio di spesa, tramite l'indicazione di una misura (...) che, in assenza di specificazioni modali, consente di ascriverla al novero dei principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica». Allo stesso modo, anche il criterio del contenimento dei costi di funzionamento «evoca chiaramente la materia del coordinamento della finanza pubblica, nell'ambito della quale si pone come principio fondamentale, in quanto lascia spazio alle Regioni in ordine alla scelta delle modalità di conseguimento dell'obiettivo, che si propone, di realizzare un risparmio tramite la riduzione dei costi di funzionamento degli organi sociali e delle remunerazioni dei componenti». Infine, anche la predisposizione di un piano operativo e di una relazione tecnica, da comunicare alla Corte dei conti, va interpretato come un puntuale obbligo di comunicazione, senza conseguenze sanzionatorie, ed «è da ricondurre alla realizzazione in concreto delle finalità di coordinamento finanziario e, dunque, ascrivibile ai principi della relativa materia, di competenza concorrente (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014 e n. 417 del 2005)».

viii) La riduzione dei costi degli apparati amministrativi

La legislazione statale di coordinamento della finanza pubblica volta a ridurre i costi degli apparati amministrativi deve comunque garantire alle Regioni «ampia libertà di allocazione delle risorse fra diversi ambiti e obiettivi di spesa», fermo restando il rispetto dei limiti complessivi da essa stabiliti. Affinché tali vincoli siano dunque rispettosi dell'autonomia regionale, essi devono riguardare o «l'entità del disavanzo di parte corrente», oppure «la crescita della spesa corrente», purché operino «solo in via transitoria ed in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica». È quanto ha affermato la sentenza n. **43**, che ha esaminato numerose questioni promosse dalla Regione Veneto in riferimento al d.l. n. 66 del 2014, che conteneva norme limitative della spesa (anche) regionale per consulenze e contratti (art. 14, commi 1, 2 e 4-ter) e per autovetture e buoni taxi (art. 15, comma 1). Un esito di non fondatezza è toccato alla questione specificamente riguardante l'art. 14, commi 1, 2 e 4-ter, laddove limitava la spesa per incarichi

di consulenza e ricerca, nonché quella per contratti di collaborazione coordinata e continuativa, ad una determinata percentuale della spesa per il personale regionale nell'anno 2011. Tale previsione, asseritamente lesiva degli artt. 3, 97, 117, terzo comma, 119 Cost., permette comunque di "rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli" richiesti; inoltre essa non è irragionevole, perché sebbene condizioni la spesa delle Regioni per gli incarichi a quella sostenuta per il proprio personale, non è "manifestamente incongruo istituire un legame di proporzionalità diretta" tra le due voci di costo, in quanto non sussiste alcuna presunzione "che un maggior numero di dipendenti pubblici sia inequivocabilmente il segno di una cattiva amministrazione, anziché, come è invece astrattamente possibile, di scelte politiche favorevoli all'espansione del settore pubblico, se non anche della necessità di far fronte ad un più ampio novero di funzioni e servizi da parte di alcune Regioni". Un diverso esito di incostituzionalità è stato invece riservato al medesimo art. 14, commi 1 e 2, nella parte in cui prevedeva che i tetti di spesa regionale per incarichi di consulenza, studio e ricerca, nonché per contratti di collaborazione coordinata e continuativa, si applicassero "a decorrere dall'anno 2014", con ciò significando che la limitazione imposta all'autonomia finanziaria regionale fosse priva di termine finale. La Corte riconduce a legittimità la misura censurata con una pronuncia c.d. sostitutiva: ovverosia, sostituisce il termine meramente iniziale (a decorrere dall'anno 2014) con un periodo transitorio di efficacia individuato "negli anni 2014, 2015 e 2016", arco temporale di vigenza della legge di stabilità n. 147 del 2013 in cui si colloca la misura censurata. Infine, è stato dichiarato incostituzionale – sempre con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. – l'art. 15, comma 1, nella parte in cui applicava alle Regioni il vincolo di contenimento della spesa per le autovetture e i buoni taxi entro il 30% della medesima spesa sostenuta nel 2011, in quanto la norma, anziché stabilire "un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, (...) non lascia alla Regione alcun margine di sviluppo dell'analitico precetto che è stato formulato".

ix) La necessaria transitorietà delle limitazioni, anche puntuali, alla spesa regionale previste dalla legislazione statale in quanto necessarie a fronteggiare una situazione contingente

Con la sentenza n. 64 la Corte ha ribadito alcuni consolidati principi in tema di vincoli e limiti alla spesa regionale imposti dallo Stato alle Regioni per fronteggiare una situazione contingente: "...questa Corte ha più volte affermato che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è «parte della finanza pubblica allargata» e che, 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» (sentenza n. 44 del 2014; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 79 del 2014 e n. 182 del 2011). Sempre in base ad un orientamento ormai costante di questa Corte, le disposizioni statali che impongono limiti alla spesa regionale sono configurabili quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, alla duplice condizione che: a) prevedano un limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, che lasci alle Regioni libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa; b) abbiano il carattere della transitorietà (*ex plurimis*, sentenze n. 79 e n. 44 del 2014, n. 205 del 2013). Con riguardo alla prima di tali condizioni, questa Corte ha affermato che essa deve ritenersi soddisfatta anche da disposizioni statali che prevedono «puntuali misure di riduzione [...] di singole voci di spesa», sempre che «da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 139 del 2012), essendo, in tale caso, possibile «l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sentenze n. 139 del 2012 e n. 182 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 236 e n. 36 del 2013, n. 262 e n. 211 del 2012). Va, infine, rammentato che i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica sono applicabili anche alle autonomie speciali (da ultimo, *ex plurimis*, sentenza n. 156 del 2015)". Sulla base di tali principi, la Corte ha risolto la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Veneto nei confronti dell'art. 24, comma 4, lettera b), del d.l. n. 66 del 2014, in relazione agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. La disposizione censurata, nell'intento di contenere la spesa regionale, aveva disposto l'applicazione alle Regioni, in quanto compatibili, delle previsioni dei commi 4 e 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012 che

stabiliscono la riduzione del 15 per cento dei canoni dei contratti di locazione passiva, aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale, a decorrere dal 1° luglio 2014. La Corte osserva che la norma censurata effettivamente prevede una puntuale misura di riduzione di una specifica spesa, tuttavia, essa consente alle Regioni di adottare, in luogo dell'anzidetta misura, «misure alternative di contenimento della spesa corrente», purché queste consentano di conseguire risparmi non inferiori a quelli derivanti dalla riduzione dei canoni. L'attribuzione di tale facoltà dimostra che la prevista riduzione della spesa relativa ai canoni di locazione passiva è vincolante, in realtà, per le Regioni, non nel senso della necessaria osservanza di tale specifico precetto, ma solo come limite complessivo di spesa. Per tale aspetto, dunque, la norma impugnata «non intende imporre alle Regioni l'osservanza puntuale e incondizionata dei singoli precetti di cui si compone e può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica» (sentenze n. 139 del 2012 e n. 182 del 2011). Per contro, essa non rispetta la condizione secondo cui le disposizioni restrittive della spesa regionale devono operare per un periodo di tempo definito, in quanto necessarie a fronteggiare una situazione contingente (sentenza n. 79 del 2014). Infatti, le misure previste dai commi 4 e 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012 – di cui il censurato art. 24, comma 4, lettera b), dispone l'applicazione alle Regioni – producono i loro effetti per un arco temporale indefinito a partire dal 1° luglio 2014. In conseguenza di ciò la Corte – ritenuta l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata per violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e dell'autonomia finanziaria regionale – interviene a correggere la norma in modo da renderla rispettosa della condizione ora elusa. Specificamente - dopo aver affermato che “a questa Corte non compete di sostituirsi al legislatore nello stabilire discrezionalmente l'arco temporale di operatività della normativa in esame” - i Giudici desumono dalle caratteristiche dell'intervento legislativo in questione «un termine finale che consenta di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, allo stesso tempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica, specie in relazione all'anno finanziario in corso» (sentenze n. 79 del 2014 e n. 193 del 2012), così argomentando: “Questa Corte ha già posto in evidenza il carattere necessariamente pluriennale delle politiche di bilancio (sentenze n. 178 del 2015 e n. 310 del 2013), che vengono scandite dalla legge di stabilità lungo un arco temporale, di regola, triennale (art. 11 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica»). Nel caso di specie, il d.l. n. 66 del 2014 è intervenuto a correggere i conti pubblici con riferimento al triennio considerato dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), che, salvo espresse disposizioni contrarie, si riferisce agli anni dal 2014 al 2016 (sentenza n. 43 del 2016). Le caratteristiche dell'intervento legislativo in cui l'impugnato art. 24, comma 4, lettera b) si inserisce, consentono di individuare l'anno 2016, quale termine entro cui circoscrivere, allo stato, le misure restrittive della spesa regionale”.

Per contro, la Corte ha dichiarato la non fondatezza della medesima questione in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto la norma impugnata avrebbe imposto «una generalizzata e irragionevole riduzione dei canoni di locazione a prescindere dalla loro congruità». Premessa l'ammissibilità di tali censure, in quanto l'asserita violazione di parametri estranei a quelli che sovrintendono al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni potrebbe nella specie ridondare in una lesione dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione, la Corte ha ritenuto che la facoltà di modulare discrezionalmente la riduzione della spesa, attribuita alle Regioni dalla norma impugnata, considerata nel suo complesso, consente non solo di assicurare il rispetto, sotto tale aspetto, dell'autonomia finanziaria regionale, ma anche di escludere la violazione, con riguardo al dedotto profilo dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione. Precisa la Corte: “Questa conclusione discende, in particolare, dalla considerazione che, ogni qual volta una Regione ritenesse che l'applicazione delle norme che prevedono la riduzione dei canoni di locazione possa farla incorrere in «pericolose ed anti economiche risoluzioni dei contratti» o, comunque, comportare difficoltà nell'acquisizione della disponibilità degli immobili necessari allo svolgimento della propria attività istituzionale, essa potrà decidere, esercitando la citata facoltà, di non applicarle, così escludendo in radice ogni paventata conseguenza irragionevole o pregiudizievole del buon andamento della sua amministrazione”.

x) La riduzione della spesa sanitaria

La sentenza n. **183** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge della Regione Basilicata n. 5 del 2015, per violazione della competenza legislativa statale nella materia del

coordinamento della finanza pubblica. La disposizione – in tema di contenimento della spesa sanitaria per gli anni 2015 e 2016 – prevedeva che la programmata riduzione della spesa sostenuta dalle Aziende Sanitarie Locali per prestazioni di specialistica ambulatoriale, assistenza ospedaliera e assistenza riabilitativa da privato accreditato, dovesse essere determinata al netto della mobilità sanitaria attiva. Tale previsione, però, si poneva in contrasto con l’art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, secondo cui la spesa per le richiamate prestazioni, a decorrere dal 2014, deve essere tagliata al lordo della mobilità attiva. La Corte, nel sottolineare che la norma statale prevede altresì che la riduzione è “determinata dalla Regione”, rileva che essa è espressiva “di un principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», poiché riguarda «non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente» (*ex plurimis*, sentenze n. 218 e n. 153 del 2015, n. 289 del 2013, n. 69 del 2011) e lascia «ciascuna Regione [...] libera di darvi attuazione [...] in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale» (*ex plurimis*, sentenza n. 211 del 2012)”. La Regione, dunque, non ha dato un’attuazione graduata e differenziata della riduzione di spesa che le viene richiesta, in ipotesi modulando diversamente tale riduzione a seconda del tipo di prestazione o del soggetto erogatore, pur nel rispetto del «risultato complessivo» indicato dal legislatore statale; essa, al contrario, escludendo dal tetto di spesa per tali prestazioni la quota riferita a quelle erogate in favore dei cittadini non residenti in Basilicata, non ha conseguito quel complessivo risparmio perseguito.

xi) I piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria

“Questa Corte ha più volte affermato che la disciplina dei piani di rientro dai *deficit* di bilancio in materia sanitaria è riconducibile a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenza n. 278 del 2014). In particolare, ha affermato che costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall’art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall’art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015). Tali accordi assicurano, da un lato, la partecipazione delle Regioni alla definizione dei percorsi di risanamento dei disavanzi nel settore sanitario e, dall’altro, escludono che la Regione possa poi adottare unilateralmente misure – amministrative o normative – con essi incompatibili (sentenza n. 51 del 2013). Qualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi e concordate con lo Stato, l’art. 120, secondo comma, Cost. consente l’esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, al fine di assicurare contemporaneamente l’unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.). A tal fine il Governo può nominare un Commissario *ad acta*, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), 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. (*ex plurimis*, sentenze n. 227 del 2015, n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011)”. Così la sentenza n. **266** che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 5, comma 4, della legge della Regione Calabria n. 11 del 2015, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., in quanto interferenti con i poteri affidati al Commissario *ad acta* nominato per l’attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario.

3.5.2.2. Il contenimento della spesa per il personale

i) La stabilizzazione del personale precario

La sentenza n. **37** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 4 della legge della Regione Puglia n. 47 del 2014, che – nel dare attuazione all’art. 1, comma 529, della legge n. 147 del 2013, che consente la stabilizzazione del personale regionale assunto con contratti a tempo determinato e con procedure ad evidenza pubblica – ha ampliato la sfera dei destinatari includendovi anche il personale delle agenzie

regionali, degli enti, dell’Autorità di bacino e delle società in house della Regione Puglia. La norma regionale ponendosi in contrasto con una disposizione espressiva di un principio di coordinamento della finanza pubblica ha “sconfinato” dalle potestà legislative regionali. La Corte ha ritenuto insussistenti sia l’asserita «sostanziale immedesimazione» del personale di organismi strumentali con l’«ente Regione», in quanto le vicende del rapporto (“organico” o “funzionale” o quale che sia) tra le diverse figure soggettive coinvolte non influenzano significativamente (o automaticamente) quelle dei rapporti di servizio che ciascun organismo stabilisce con il rispettivo personale; sia la circostanza che sarebbero stati rispettati i previsti «vincoli assunzionali» ed i «tetti di spesa per il personale previsti dalla vigente legislazione statale e regionale», in quanto non possono rilevare profili di intrinseca compatibilità, o incompatibilità, della norma regionale con la correlativa disciplina di programmazione finanziaria.

ii) Le misure statali per la riallocazione del personale provinciale presso regioni ed enti locali

La sentenza n. 202 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014, nel testo modificato dall’art. 4, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2015, sollevata dalle Regioni Lombardia e Puglia, per l’asserita violazione dell’autonomia organizzativa, gestionale e finanziaria regionale. La disposizione censurata stabilisce che le risorse di cui dispongono le Regioni ed enti locali per l’immissione in ruolo dei vincitori dei concorsi già espletati sono destinate anche al ricollocamento del personale in mobilità. Inoltre, stabilisce che le regioni e gli enti locali destinano esclusivamente per le finalità di ricollocamento del personale in mobilità, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. La Corte chiarisce che la disposizione si inserisce nel processo di riordino delle Province e delle Città metropolitane, che naturalmente contempla anche la riallocazione del personale. Tale circostanza esclude la sussistenza delle lesioni lamentate, in quanto il vincolo all’autonomia organizzativa, gestionale e finanziaria regionale è imposto nell’esercizio di competenze statali con carattere di prevalenza. La Corte ricorda che la procedura di ricollocamento del personale perdente posto di Province e Città metropolitane è un elemento basilare del processo di riordino di tali enti, su cui è già intervenuta la sentenza n. 50 del 2015, individuando negli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), Cost. il fondamento della competenza del legislatore statale. Infatti, la ridefinizione delle funzioni amministrative spettanti a Regioni ed enti locali non può prescindere, per divenire effettiva, dalla individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale, secondo criteri concordati sulla base di intesa tra lo Stato e le Regioni. Perciò si giustifica un intervento del legislatore statale avente ad oggetto, in termini generali, le dotazioni organiche. Inoltre, la sentenza n. 159 del 2016, ha escluso la illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 421, della legge impugnata, con cui è stata determinata la percentuale di personale “perdente posto” presso le Province e le Città metropolitane, perché rispondente alle finalità di «evitare la cessazione definitiva del rapporto di lavoro» di chi sia allo stato dipendente pubblico e di ottenere allo stesso tempo «un contenimento della spesa per il personale» (sentenza n. 388 del 2004), nell’esercizio della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Ciò posto, la compressione dell’autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni sulla scelta del personale da assumere, risulta ragionevole - e non contrasta con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione - in quanto la mobilità, nel caso di specie, e diversamente da quanto accade ordinariamente, parte dal presupposto di una redistribuzione di funzioni amministrative da Province e Città metropolitane verso Regioni ed enti locali, cosicché, in linea tendenziale, questi ultimi si troveranno gravati da compiti ulteriori, ai quali in precedenza assolvevano proprio i dipendenti soggetti alla mobilità. Inoltre, si deve ritenere che la norma censurata non abbia carattere di dettaglio e costituisca un principio di coordinamento della finanza pubblica, in quanto la Corte ha da tempo reputato che l’incisione con misure transitorie, da parte dello Stato, di un rilevante aggregato della spesa pubblica, come quella per il personale, interviene a titolo di principio fondamentale della materia (*ex plurimis*, sentenze n. 18 del 2013 e n. 169 del 2007). Né si può ritenere che sia stato imposto un vincolo di destinazione alle risorse finanziarie regionali. La fattispecie è diversa da quella esaminata a più riprese con riferimento ai finanziamenti statali vincolati, relativi ad attività attinenti alla potestà legislativa regionale (sentenze n. 16 del 2004 e n. 370 del 2003). La disposizione censurata, infatti, non convoglia le risorse trasferite dallo Stato alle Regioni verso un impiego che implica la sovrapposizione di

un indirizzo politico centrale a quello locale (sentenza n. 423 del 2004), ma opera sulle risorse di cui le Regioni già dispongono a qualsivoglia titolo, rispettandone la destinazione, che resta il frutto di una decisione del livello di governo decentrato, volta alla assunzione a tempo indeterminato di personale. È solo impedita la sua selezione al di fuori della forza lavorativa soprannumeraria e dei vincitori dei concorsi già espletati, nel rispetto della finalità cui la Regione e gli enti locali hanno preposto le risorse economiche disponibili.

iii) Il riassetto del personale delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni ordinarie in seguito al riordino delle funzioni di cui alla legge n. 56 del 2014

Le disposizioni sul riassetto del personale delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni ordinarie dettate dall'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge n. 190 del 2014 in attuazione della riforma degli enti territoriali di area vasta operata dalla legge n. 56 del 2014 devono essere ricondotte alla competenza esclusiva statale in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, secondo comma, lett. p, Cost.) e non a quella concorrente relativa al coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.). E' quanto ha sostenuto la sentenza n. **159** nel rigettare talune questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto. Infatti, la legge n. 56 del 2014 ha realizzato un intervento riconosciuto come organico dalla sentenza n. 50 del 2015, riservato a livello normativo statale ed espressivo della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. e, con specifico riferimento alle Città metropolitane, di quella *ex art. 114 Cost.* Pertanto, la contestata disciplina del personale, che rappresenta uno dei fondamentali passaggi attuativi della riforma, deve essere ricondotta alla stessa competenza esclusiva, benché l'aspetto finanziario abbia svolto fin dall'inizio un ruolo rilevante nell'impostazione dell'intervento legislativo e risulti particolarmente evidente per le disposizioni in esame volte alla razionalizzazione della spesa relativa al personale.

3.5.2.3. Il patrimonio, le opere pubbliche, i servizi

i) Il reimpiego delle risorse derivanti dalle vendite degli immobili di edilizia residenziale pubblica

La sentenza n. **273** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 5, commi 3 e 5, della legge abruzzese n. 10 del 2015 che consentivano, rispettivamente, alle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ATER) di destinare il venti per cento dei proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi al ripianamento dei loro *deficit* finanziari e ai comuni con popolazione inferiore ai tremila abitanti di destinare la stessa quota percentuale dei proventi alla realizzazione di opere di urbanizzazione nei quartieri dove sono localizzati immobili di edilizia residenziale pubblica. Le censurate disposizioni violavano il principio di esclusiva destinazione dei detti proventi a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, affermato dall'art. 3, comma 1, lett. a), del d.l. n. 47 del 2014. In proposito, la sentenza n. 38 del 2016 ha chiarito che la citata norma statale "esprime una scelta di politica nazionale di non depauperamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, diretta a fronteggiare l'emergenza abitativa e, al tempo stesso, la crisi del mercato delle costruzioni" nonché, nell'ambito di un più ampio disegno di politica economica, "a finanziare il programma straordinario di edilizia residenziale attraverso piani di alienazioni che privilegiano (...) la possibilità di favorire la dismissione degli alloggi nei condomini misti nei quali la proprietà pubblica è inferiore al 50 per cento oltre che in quelli inseriti in situazioni abitative estranee all'edilizia residenziale pubblica, al fine di conseguire una razionalizzazione del patrimonio e una riduzione degli oneri a carico della finanza locale" e, dunque, un obiettivo generale di finanza pubblica. Il vincolo di destinazione esclusiva posto dalla norma statale è stato così considerato come espressivo di un principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, con il quale è stata prescritta una "regola generale di uso uniforme delle risorse disponibili provenienti dalle alienazioni immobiliari". La norma regionale, consentendo agli enti di gestione e ai piccoli comuni di destinare parte dei proventi delle alienazioni degli alloggi a un diverso fine, è risultata in contrasto con il riferito principio ed ha invaso la competenza concorrente dello Stato nella materia del

coordinamento della finanza pubblica.

ii) Il divieto di dismettere il patrimonio per spese di natura corrente, incluso il pagamento di oneri tributari (il caso delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica)

Costituisce regola generale di finanza e contabilità pubblica il divieto di utilizzare i proventi derivanti dalle dismissioni patrimoniali per spese di natura corrente, fra le quali ricade anche il pagamento di oneri tributari; infatti, l'impiego dei proventi di alienazioni per spese correnti provoca un pregiudizio all'equilibrio finanziario e patrimoniale dell'ente che lo pratica, pari al valore della dismissione stessa. Sulla base di tale principio, la sentenza n. **38** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia n. 48 del 2014, la quale consentiva agli enti gestori degli alloggi di edilizia residenziale pubblica che non versavano in stato di dissesto finanziario di utilizzare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi medesimi per destinarla al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, al fine di rispettare il vincolo del pareggio di bilancio. La Corte rileva il contrasto della norma regionale con la disciplina di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014, che, invece, impone la destinazione esclusiva dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, e osserva che essa va considerata come l'espressione di un principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, con il quale il legislatore statale ha inteso stabilire una regola generale di uso uniforme delle risorse disponibili provenienti dalle alienazioni immobiliari. Infatti, la disposizione statale, per quanto si traduca in una prescrizione puntuale sull'uso delle risorse in oggetto, esprime una scelta di politica nazionale di potenziamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, diretta a fronteggiare l'emergenza abitativa e, al tempo stesso, la crisi del mercato delle costruzioni, scelta che si inserisce nell'ambito di un più ampio disegno di politica economica nazionale volto a conseguire un obiettivo generale di finanza pubblica. Aggiunge la Corte che nella norma statale in esame è individuabile un rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione tra prescrizione puntuale e principio, giacché, una volta assunto dal legislatore l'obiettivo generale di potenziare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica attraverso la vendita di determinati beni, l'imposizione del vincolo di destinazione specifica dei proventi della vendita all'acquisizione di nuovi alloggi o alla manutenzione di quelli esistenti appare mezzo necessario al suo raggiungimento (*ex plurimis*, sentenze n. 205 e n. 63 del 2013, in fattispecie nelle quali è stato riconosciuto carattere di principio a norme che imprimono vincoli di destinazione alla riduzione del debito pubblico di risorse derivanti da dismissioni patrimoniali).

iii) Le misure dirette a favorire la realizzazione di opere pubbliche

La sentenza n. **69** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4 e 9, del d.l. n. 133 del 2014 - concernente misure dirette a favorire la realizzazione di opere pubbliche dei Comuni, non portate a compimento per il mancato concerto tra amministrazioni, mediante la facoltà di riconvocare la Conferenza di servizi e l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno - promossa dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per lesione della competenza concorrente della Regione nella materia governo del territorio. La Corte non condivide tale imputazione competenziale e riconduce la disciplina impugnata alla materia del coordinamento della finanza pubblica. Afferma la Corte che le norme impugnite non hanno alcun effetto novativo nella materia del «governo del territorio» perché sono destinate a recuperare progetti e finanziamenti immobilizzati per cause rimuovibili attraverso il superamento di inconvenienti che non coinvolgono la violazione della disciplina inerente al governo del territorio. Per contro è, invece, la finalità del coordinamento della finanza pubblica a collegare teleologicamente le norme impugnite, in quanto volte al recupero di risorse allo stato inutilizzate e alla ripresa dell'economia e dell'occupazione in un momento di particolare difficoltà per il Paese. L'esclusione dal patto di stabilità diventa a sua volta condizione necessaria per l'effettiva realizzazione della finalità legislativa. La correlazione funzionale tra le disposizioni oggetto di impugnazione risponde dunque ad una scelta di politica economica nazionale, adottata per far fronte all'eccezionale emergenza finanziaria ed occupazionale che il Paese sta attraversando e si pone quindi come espressione del perseguimento di obiettivi di interesse generale. Tutto ciò premesso, la Corte riconosce che la disciplina censurata, per la sua finalità e per la proporzionalità allo scopo che intende

perseguire, risulta espressiva di un principio fondamentale della materia, di competenza concorrente, del «coordinamento della finanza pubblica», e come tale non è invasiva delle attribuzioni della Regione nella materia stessa, in quanto il finalismo della previsione normativa esclude che possa invocarsi nei suoi confronti la natura di norma di dettaglio (sentenze n. 205 e n. 63 del 2013).

iv) Gli istituti di cooperazione tra enti locali per il conseguimento di risultati economici migliori nella gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica

La sentenza n. **160** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 609, lettera a), della legge n. 190 del 2014, impugnato dalla Regione Veneto per l'asserita violazione degli artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 123, Cost. e dell'art. 3, comma 2, dello statuto regionale. La disposizione, per la parte oggetto di censura, afferma l'obbligo per gli enti locali di partecipare agli enti istituiti o designati per il governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei e, al contempo, conferma quanto previsto all'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014. La Regione ricorrente lamenta, tra le altre censure, la lesione della competenza legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali. La Corte, invece, riconduce la disposizione censurata alle competenze statali nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della concorrenza. Infatti, laddove i servizi siano gestiti senza ricorrere al mercato, la norma si qualifica come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica - analogamente a quanto ritenuto in relazione ad altri, sia pure differenti, istituti di cooperazione tra enti locali (sentenze n. 44 e n. 22 del 2014) - in quanto mira al conseguimento di risultati economici migliori nella gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica e, quindi, a un contenimento della spesa pubblica attraverso sistemi tendenzialmente virtuosi di esercizio delle relative funzioni. Mentre, laddove i servizi pubblici siano esercitati tramite il ricorso al mercato, viene in rilievo la competenza statale sulla tutela della concorrenza, dovendosi riconoscere allo Stato la competenza a disciplinare il regime dei servizi pubblici locali, per gli aspetti che hanno una diretta incidenza sul mercato e sono strettamente funzionali alla gestione unitaria (sentenza n. 46 del 2013), ivi compresa la disciplina degli ambiti territoriali ottimali e delle relative autorità di governo (sentenze n. 134 del 2013 e n. 128 del 2011), soprattutto quando essa sia finalizzata a superare situazioni di frammentazione e a garantire la competitività e l'efficienza dei relativi mercati (sentenza n. 325 del 2010). In particolare, la competenza statale rileva nella ricerca della dimensione ottimale dell'ambito territoriale entro il quale erogare il servizio, così da individuare l'estensione geografica che meglio permette di contenere i costi della gestione e favorire l'apertura del mercato a nuovi soggetti, con l'incentivazione di una più ampia partecipazione delle imprese alle gare per l'affidamento del servizio. Nella specie, inoltre, sono rispettati i criteri di proporzionalità e adeguatezza tra gli interventi attuati e gli obiettivi perseguiti, necessari per definire il legittimo ambito di operatività della competenza statale (*ex plurimis*, sentenza n. 443 del 2007, sentenza n. 14 del 2004).

3.5.2.4. I bilanci regionali

i) Il riassorbimento del disavanzo finanziario (Regione Molise)

La sentenza n. **107** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale promossa dal Governo sull'art. 6 della legge della Regione Molise n. 25 del 2014, concernente l'assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014. Specificamente la disposizione censurata prevede che "Il disavanzo finanziario alla chiusura dell'esercizio finanziario 2013, pari a euro 60.423.952,35 è riassorbito nell'anno 2014 per euro 2.423.952,35 e nel decennio 2015-2024 con importi annui pari ad euro 5.800.000,00, salvo rideterminazione dello stesso negli anni successivi prossimi". Il ricorrente la denuncia per l'asserita emanazione di norme di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica, in violazione della norma statale di riferimento, nonché per l'asserita violazione del principio dell'obbligo di copertura finanziaria. La Corte premette che la questione ha un rapporto di stretta pregiudizialità con due precedenti pronunce. Con la sentenza n. 138 del 2013 la Corte aveva dichiarato illegittima la legge di approvazione del rendiconto 2011 della Regione Molise nella parte inerente alla contabilizzazione di crediti privi di accertamento giuridico. Successivamente, con la sentenza n. 266 del 2013 la Corte aveva dichiarato illegittima la legge di approvazione del bilancio di previsione 2013 della Regione Molise nella parte in cui veniva applicato un avanzo di amministrazione presunto. È stato

conseguentemente affermato che, in base al principio dell'equilibrio tendenziale, la Regione Molise era tenuta al ripristino dell'equilibrio di bilancio, pregiudicato dall'iscrizione di una parte attiva insussistente, attraverso le modalità previste dalla legge in caso di accertato squilibrio dello stesso. La Regione Molise non aveva dato immediata ottemperanza ai due giudicati costituzionali, i quali vietavano, da un lato, di contabilizzare nel rendiconto crediti non provati e, dall'altro, di applicare un avanzo di amministrazione presunto (assolutamente incongruente con la grave situazione debitoria del servizio sanitario regionale, ufficialmente sancita dalla sottoposizione al piano di rientro sanitario). Anzi, con la legge di approvazione del bilancio di previsione 2014 la situazione di squilibrio era peggiorata, senza che lo Stato, tuttavia, la impugnasse. In corso di anno, tuttavia, la Regione ha provveduto alle operazioni di revisione contabile, utili a far emergere la vera dimensione economica dei risultati pregressi. In tal modo – anche per effetto dell'intervento ispettivo del MEF – è stato posto in essere un riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, limitato agli esercizi 2011, 2012 e 2013, mentre si rendeva necessaria una variazione del bilancio di previsione 2014, che però interveniva in una data e in circostanze non utili ad assicurare un integrale riequilibrio. La Regione, prendendo atto di una situazione non più emendabile nel suo complesso per effetto della dimensione e della cronologia caratterizzante l'emersione del disavanzo, riteneva di fronteggiarne l'eccezionale misura con una quota ricavata attraverso le economie realizzate nel corso dell'esercizio 2014, e, per la rimanente parte, attraverso un accantonamento della stessa a valere sui 10 successivi esercizi. Ciò premesso, la Corte passa ad esaminare le censure formulate dal Governo. In particolare, con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 15 del d.lgs. n. 76 del 2000, la Corte evidenzia che è erronea l'individuazione della norma interposta, che si riferiva a fattispecie assolutamente diversa. Invece, anche per effetto delle reiterate pratiche adottate negli esercizi precedenti in pregiudizio al principio dell'equilibrio di bilancio, la Regione Molise, come altre Regioni caratterizzate da analoghe situazioni finanziarie, si è venuta a trovare – dopo la tardiva ma doverosa operazione di riaccertamento dei residui attivi e passivi – in un contesto di sostanziale assenza di disposizioni specifiche. È così accaduto che, una volta effettuata la revisione dei residui ed accertato il disavanzo precedentemente sommerso, la Regione Molise abbia cercato di rimediare in qualche modo all'impossibilità di coprire integralmente il *deficit* così manifestatosi, ponendosi comunque nel solco degli indirizzi legislativi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica non ancora vigenti ma già conosciuti al momento dell'adozione della legge regionale impugnata. Infatti, l'indirizzo della subentrata legislazione statale, in relazione alla quale risulta congruente la disposizione impugnata, prende in sostanza le mosse dal presupposto che in una fase di complesse operazioni di riaccertamento dei residui finalizzate a far emergere la reale situazione finanziaria delle Regioni, i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio ma richiedano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale. Ciò anche al fine di assicurare lo svolgimento delle funzioni della Regione in ossequio al «principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale [affidati all'ente territoriale, che deve essere] salvaguardato» (sentenza n. 10 del 2016). In conclusione, la Corte sottolinea che «Probabilmente una più tempestiva vigilanza nei confronti delle consolidate prassi patologiche di alcuni enti territoriali avrebbe evitato le situazioni di obiettiva emergenza che il legislatore nazionale è stato costretto a fronteggiare con mezzi eccezionali». Quanto alle censure proposte in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., la Corte osserva: «il ricorrente non fornisce alcuna prova del denunciato disequilibrio: al contrario, l'accantonamento, previsto dalla disposizione impugnata, di una parte sia pur marginale di risorse altrimenti destinate alla spesa dell'esercizio 2014, produce comunque un intervento riduttivo del disavanzo ed un conseguente effetto migliorativo rispetto al reale assetto economico-finanziario configurato dal coevo bilancio di previsione. Difatti il disavanzo (seppur latente) già preesisteva ed incombeva: paradossalmente la rimozione della norma impugnata farebbe venire meno le uniche risorse sottratte alla spesa dell'esercizio 2014, lasciandone intatta, nella sostanza, la originaria destinazione. Ai fini della presente decisione non è irrilevante considerare – come già osservato – l'apporto recato dalle disposizioni sopravvenute le quali, al di là dei profili critici di ordine temporale precedentemente sottolineati, hanno introdotto, per tutte le Regioni interessate da deficit di natura analoga a quello della Regione Molise, modalità di copertura che sono state addirittura estese a trent'anni, ben al di là della soluzione contenuta nella norma regionale impugnata. In definitiva la sopravvenuta normativa, proprio in quanto rivolta ai disavanzi riferiti a passate gestioni ed accertati con riferimento agli esercizi antecedenti al 1° gennaio 2015, ha implicita valenza retroattiva, poiché viene di fatto a colmare – in modo sostanzialmente coerente con la disposizione impugnata – l'assenza di previsioni specifiche che caratterizzava il contesto normativo nel quale si è

trovata ad operare la Regione Molise nel dicembre 2014”.

3.5.2.5. Il coordinamento finanziario e le autonomie speciali

i) La diretta incidenza dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica sulle autonomie speciali

“...i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica sono applicabili anche alle autonomie speciali (da ultimo, *ex plurimis*, sentenza n. 156 del 2015)”. Così la sentenza n. **64**.

ii) Il concorso statale alla spesa della Regione quale presupposto per l’operare del coordinamento finanziario

La sentenza n. **75** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 11 della legge della Regione Trentino-Alto Adige n. 11 del 2014, censurata dal Governo per l’asserita violazione degli artt. 3, 117, commi secondo, lettera l) e terzo, Cost. La disposizione regionale – per la quale sul provento annuale dei diritti di segreteria spettante al comune per determinati atti, una quota viene attribuita al segretario comunale rogante in misura pari al settantacinque per cento e fino ad un massimo di un quinto dello stipendio in godimento – sarebbe in contrasto con il principio fondamentale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica di cui all’art. 10, comma 2-*bis*, del d.l. n. 90 del 2014, che esclude dal diritto di rogito i dipendenti aventi qualifica dirigenziale. Sarebbe altresì violata la competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile per l’incidenza sugli atti successivi all’aggiudicazione, nonché il principio di eguaglianza per l’aggravio dei costi in danno delle imprese aggiudicatarie sul territorio regionale. La Corte, quanto alla ritenuta violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., afferma che la non fondatezza di tale censura discende dal peculiare assetto della finanza locale nella Regione Trentino-Alto Adige: il finanziamento della spesa dei suoi Comuni non grava sul bilancio dello Stato ma è a carico delle Province, sicché lo Stato non ha titolo ad adottare norme per il coordinamento finanziario. La Corte ricorda come questo principio sia già stato adottato in riferimento alla materia del finanziamento del sistema sanitario in una Regione a statuto speciale: “«Nel caso in esame non vale richiamare la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all’art. 117, terzo comma, Cost.: questa Corte ha infatti precisato che “lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario (sentenza n. 341 del 2009, sentenza n. 133 del 2010; nello stesso senso, successivamente, sentenze n. 115 e n. 187 del 2012). Come evidenziato, la Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste non grava, per il finanziamento della spesa sanitaria nell’ambito del proprio territorio, sul bilancio dello Stato e quindi quest’ultimo non è legittimato ad imporle il descritto concorso» (sentenza n. 125 del 2015)”. Aggiunge, inoltre, la Corte che la norma regionale impugnata non può considerarsi in contrasto con la disposizione statale, ma ne costituisce un appropriato adeguamento all’ordinamento regionale, ai sensi dell’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, trovando la sua giustificazione nelle peculiari caratteristiche demografiche dei Comuni della Regione. Del pari non fondata è la censura relativa alla violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché la norma regionale si limita a richiamare, ai fini del riconoscimento dei diritti di segreteria, i medesimi atti previsti dalla legislazione statale, senza interferire minimamente con la loro disciplina positiva. Ne consegue che la disposizione impugnata non determina neppure alcuna incentivazione della redazione nella forma dell’atto pubblico e dunque non comporta la disparità di trattamento lamentata dal ricorrente, con conseguente non fondatezza della censura relativa alla violazione dell’art. 3 Cost.

3.5.3. “Governo del territorio”

3.5.3.1. L’edilizia

i) La disciplina dei titoli edilizi (DIA e SCIA) e i poteri dell’Amministrazione decorsi i termini abilitanti

La sentenza n. **49** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 84-*bis*, comma 2, lettera b), della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, che consentiva all’Amministrazione di esercitare poteri

sanzionatori per la repressione degli abusi edilizi, anche oltre il termine di trenta giorni dalla presentazione della SCIA, in un numero di ipotesi più ampio rispetto a quello previsto dai commi 3 e 4 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990. La disposizione, infatti, si pone in contrasto con la disciplina statale dei titoli edilizi, espressiva di un principio fondamentale della materia edilizia, rientrante in quella più generale del «governo del territorio». La Corte descrive la disciplina statale, ricordando che nell'ambito della materia concorrente «governo del territorio» i titoli abilitativi agli interventi edilizi costituiscono oggetto di una disciplina che assurge a principio fondamentale (sentenze n. 259 del 2014, n. 139 e n. 102 del 2013, n. 303 del 2003), e tale valutazione deve ritenersi valida anche per la denuncia di inizio attività (DIA) e per la SCIA che, seppure con la loro indubbia specificità, si inseriscono in una fattispecie il cui effetto è pur sempre quello di legittimare il privato ad effettuare gli interventi edilizi (sentenze n. 121 del 2014, n. 188 e n. 164 del 2012). Tale fattispecie ha una struttura complessa e non si esaurisce, rispettivamente, con la dichiarazione o la segnalazione, ma si sviluppa in fasi ulteriori: una prima, di ordinaria attività di controllo dell'Amministrazione (rispettivamente nei termini di sessanta e trenta giorni); una seconda, in cui può esercitarsi l'autotutela amministrativa. Le condizioni e le modalità di esercizio dell'intervento della pubblica amministrazione, una volta che siano decorsi i termini in questione, debbono considerarsi il necessario completamento della disciplina di tali titoli abilitativi, poiché la individuazione della loro consistenza e della loro efficacia non può prescindere dalla capacità di resistenza rispetto alle verifiche effettuate dall'Amministrazione successivamente alla maturazione degli stessi. La disciplina di questa fase ulteriore, dunque, è parte integrante di quella del titolo abilitativo e costituisce con essa un tutt'uno inscindibile. Il suo perno è costituito da un istituto di portata generale – quello dell'autotutela – che si colloca allo snodo delicatissimo del rapporto fra il potere amministrativo e il suo riesercizio, da una parte, e la tutela dell'affidamento del privato, dall'altra. In definitiva - afferma la Corte - la normativa regionale, nell'attribuire all'Amministrazione un potere di intervento, ha introdotto una normativa sostitutiva dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale, venendo proprio a toccare i punti nevralgici del sistema elaborato nella legge sul procedimento amministrativo (sede già di per sé significativa) e cioè il potere residuo dell'Amministrazione, a termini ormai decorsi, e il suo ambito di esercizio (in concreto, i casi che ne giustificano l'attivazione).

ii) Il regime dei titoli abilitativi per l'installazione di impianti tecnologici

La sentenza n. 231 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 3, 8, secondo trattino, e 11, terzo trattino, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, il quale nel modificare l'art. 6, comma 2, della legge regionale n. 16 del 2008, ha incluso nella nozione di manutenzione ordinaria l'installazione, all'esterno degli edifici, di impianti tecnologici o di elementi di arredo urbano «e privato pertinenti non comportanti la creazione di volumetria», eliminando l'inciso secondo cui i medesimi interventi rientravano nella manutenzione ordinaria solo se «non comportanti opere edilizie». Le disposizioni regionali violano l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto gli interventi menzionati non rientrano nell'ambito dei lavori di manutenzione ordinaria come definiti dall'articolo 3 del TUE (d.P.R. n. 380 del 2001-Testo unico in materia edilizia). Secondo la giurisprudenza costituzionale, la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente del «governo del territorio», vincolando la legislazione regionale di dettaglio (sentenza n. 303 del 2003; in seguito, sentenze n. 259 del 2014, n. 171 del 2012; n. 309 del 2011). Cosicché, pur non essendo precluso al legislatore regionale di esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali, tale esemplificazione, per essere costituzionalmente legittima, deve essere coerente con le definizioni contenute nel testo unico dell'edilizia. Orbene, l'art. 6 del TUE identifica le categorie di interventi edilizi c.d. “liberi”, ovvero non condizionati al previo ottenimento di un assenso da parte dell'amministrazione, distinguendo: le attività libere per le quali l'interessato è del tutto esonerato da oneri (art. 6, comma 1); le attività libere per le quali viene prescritta una comunicazione dell'interessato di inizio dei lavori, cosiddetto “cil” (art. 6, comma 2); le attività libere che richiedono comunicazione di inizio dei lavori asseverata da tecnico abilitato, cosiddetto “cila” (art. 6, comma 4). Nel novero delle attività completamente deformalizzate, il TUE include «gli interventi di manutenzione ordinaria», definiti come «gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti» (art. 3, comma 1, lettera a, del TUE). La previsione impugnata, non limitandosi a considerare

l'integrazione o il mantenimento in efficienza di impianti tecnologici già esistenti, e includendo, con l'espressione «installazione», anche la realizzazione di nuovi impianti (sia pure non comportanti la creazione di volumetria), si pone in contrasto con la disciplina del TUE che assoggetta quest'ultima tipologia di intervento al regime della cila o della SCIA, a seconda della consistenza del manufatto.

iii) Il regime dei titoli abilitativi per l'installazione di opere di arredo non comportanti creazione di nuove volumetrie

La sentenza n. **231** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 3, 8, secondo trattino, e 11, terzo trattino, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, che ha assoggettato al regime di edilizia libera «l'installazione di opere di arredo pubblico e privato, anche di natura pertinenziale, purché non comportanti creazione di nuove volumetrie, anche interrato», escludendole dall'ambito di applicazione della SCIA, cui erano prima subordinate. Le disposizioni regionali violano l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non sono identificabili con gli «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici» di cui all'art. 6, comma 2, del TUE (d.P.R. n. 380 del 2001-Testo unico in materia edilizia), e dunque, per effetto di tale illegittima qualificazione, la realizzazione delle opere in questione viene inclusa tra gli interventi edilizi eseguibili liberamente, senza nemmeno l'onere della previa comunicazione di inizio attività. Osserva la Corte che l'art. 6, comma 6, del TUE prevede che le regioni a statuto ordinario possano estendere tale disciplina a «interventi edilizi ulteriori» (lett. a), nonché disciplinare «le modalità di effettuazione dei controlli» (lett. b). Nel definire i limiti del potere così assegnato alle regioni, questa Corte ha escluso «che la disposizione appena citata permetta al legislatore regionale di sovvertire le “definizioni” di “nuova costruzione” recate dall'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001» (sentenza n. 171 del 2012). L'attività demandata alla Regione si inserisce pur sempre nell'ambito derogatorio definito dall'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, attraverso la enucleazione di interventi tipici da sottrarre a permesso di costruire e SCIA (segnalazione certificata di inizio attività). Non è perciò ragionevole ritenere che il legislatore statale abbia reso cedevole l'intera disciplina dei titoli edilizi, spogliandosi del compito, proprio del legislatore dei principi fondamentali della materia, di determinare quali trasformazioni del territorio siano così significative da soggiacere comunque a permesso di costruire. Lo spazio attribuito alla legge regionale si deve quindi sviluppare secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo» (sentenza n. 139 del 2013). Il limite assegnato al legislatore regionale dall'art. 6, comma 6, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001 – che, al pari delle norme che disciplinano i titoli abilitativi edilizi, ha la natura di principio fondamentale della materia del «governo del territorio», in quanto ispirata alla tutela di interessi unitari dell'ordinamento e funzionale a garantire un assetto coerente su tutto il territorio nazionale, limitando le differenziazioni delle legislazioni regionali - sta, dunque, nella «possibilità di estendere i casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma “ulteriori”, ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 6» (così ancora la sentenza n. 139 del 2013). Orbene, su queste basi, si deve ritenere che il legislatore regionale ligure, nell'includere nel novero delle attività edilizie “libere” l'installazione di opere di arredo privato, anche di natura pertinenziale, purché non comportanti creazione di nuove volumetrie – se non ha esteso i casi di attività edilizia libera a un'ipotesi integralmente nuova, non coerente e logicamente assimilabile agli interventi già previsti ai commi 1 e 2 dell'art. 6 del TUE – pur tuttavia ha ecceduto dalla sfera della competenza concorrente assegnata dall'art. 117, terzo comma, Cost. Infatti, mentre l'art. 6, comma 2, lettera e), del TUE, subordina gli «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici» alla previa comunicazione dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato al comune, la previsione regionale impugnata accomuna la disciplina dell'arredo su area pertinenziale e di quello sugli spazi “scoperti” dell'edificio, ma non impone per il primo lo stesso onere formale. In definitiva, le regioni possono sì estendere la disciplina statale dell'edilizia libera ad interventi “ulteriori” rispetto a quelli previsti dai commi 1 e 2 dell'art. 6 del TUE, ma non anche differenziarne il regime giuridico, dislocando diversamente gli interventi edilizi tra le attività deformalizzate, soggette a cil e cila.

iv) Il regime dei titoli abilitativi per gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti modifiche dei prospetti

La sentenza n. **231** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 11, secondo trattino,

della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, che – nel sostituire la lettera e) del comma 1, dell’art. 21-*bis* della legge reg. n. 16 del 2008 – ha assoggettato a SCIA la ristrutturazione edilizia comportante incrementi della superficie all’interno delle singole unità immobiliari o dell’edificio «con contestuali modifiche all’esterno». La disposizione regionale, infatti, si pone in evidente contrasto con l’art. 10, comma 1, lettera c), del TUE (Testo unico in materia edilizia - d.P.R. n. 380 del 2001) – costituente principio fondamentale della materia «governo del territorio» – il quale prevede che gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti modifiche «dei prospetti» sono assoggettati a permesso di costruire o a DIA alternativa. La modifica dei prospetti (ovvero, del fronte o della facciata) comporta infatti inevitabilmente una modifica «all’esterno» dell’edificio.

v) Il regime dei titoli abilitativi per gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti mutamenti della destinazione d’uso

La sentenza n. **231** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 6, comma 15, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, nella parte in cui assoggetta obbligatoriamente a DIA gli «interventi [di ristrutturazione edilizia] comportanti mutamenti della destinazione d’uso aventi ad oggetto immobili compresi nelle zone omogenee A o nelle zone o ambiti ad esse assimilabili e non rientranti nei casi di cui al ridetto articolo 21-*bis*, comma 1, lettera f)», per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all’art. 10, comma 1, lettera c), del TUE (Testo unico in materia edilizia - d.P.R. n. 380 del 2001). L’art. 10, comma 1, lettera c), del TUE, subordina a permesso di costruire la realizzazione delle opere di ristrutturazione edilizia sugli immobili compresi nelle zone omogenee A, che comportino mutamenti della destinazione d’uso. Per la stessa tipologia di opere, l’art. 22, comma 3, del TUE consente all’interessato, per ragioni di carattere acceleratorio, di optare per la presentazione della DIA (cosiddetta “super DIA”). La previsione della DIA “obbligatoria” come modello procedimentale sostitutivo del permesso di costruire, anziché come modello alternativo (secondo quanto previsto nel TUE), rappresenta un disallineamento non consentito della disciplina regionale rispetto a quella statale. La facoltà per il privato, prevista dal legislatore statale, di chiedere il permesso di costruire o di presentare, alternativamente, denuncia di inizio di attività per la realizzazione degli interventi previsti all’art. 22, comma 3, del TUE, ricade nella disciplina dei titoli abilitativi, e quindi tra i principi fondamentali della materia concorrente del «governo del territorio». L’ordinamento statale attribuisce una particolare considerazione all’interesse del privato a munirsi di un assenso esplicito – anche a garanzia della migliore certezza delle situazioni giuridiche, tanto più rilevante quando, come nella materia edilizia, possano sopravvenire interventi interdittivi dell’amministrazione – come è confermato dal successivo comma 7, del medesimo art. 22 del TUE, il quale fa comunque sempre salva la possibilità per l’interessato di chiedere il rilascio del permesso di costruire per interventi che sarebbero realizzabili con la mera presentazione della denuncia di inizio attività.

vi) Il regime dei titoli abilitativi per l’esecuzione di attività di sbancamento del terreno

La sentenza n. **282** ha, tra l’altro, dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., dell’art. 4, comma 1, lett. a), della legge della Regione Marche n. 17 del 2015, che riconduce all’edilizia libera i «movimenti di terra strettamente necessari alla rimodellazione di strade di accesso e aree di pertinenza degli edifici esistenti, sia pubblici che privati, purché non comportino realizzazione di opere di contenimento e comunque con riporti o sterri complessivamente di altezza non superiore a metri 1,00». La disposizione censurata si pone, infatti, in contrasto con l’art. 6, comma 1, lett. d), del d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) il quale, nel prevedere l’esenzione dal possesso di un titolo abilitativo per i movimenti di terra fa riferimento soltanto ai casi in cui essi sono strettamente pertinenti all’esercizio dell’attività agricola e alle pratiche agro-silvo pastorali, assoggettando al contrario a titolo abilitativo edilizio le attività di sbancamento del terreno finalizzate a usi diversi da quelli agricoli, se destinate a incidere sul tessuto urbanistico del territorio. La normativa censurata, quindi, non è coerente con le ragioni giustificatrici che consentono la sottrazione a permesso di costruire e SCIA in quanto i movimenti di terra previsti dalla norma regionale potenzialmente includono anche opere di sbancamento che, sebbene non preordinate a una successiva costruzione, sono idonee ad alterare la morfologia del territorio, determinando una trasformazione permanente del suolo non edificato.

vii) Il regime dei titoli abilitativi per l'esecuzione di opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni

La sentenza n. 282 ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 4, comma 1, lett. b), della legge della Regione Marche n. 17 del 2015, che per le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, compresa l'eventuale necessaria rimodellazione del terreno anche per aree di sosta entro certi limiti, non prevede l'obbligo di presentare la comunicazione di inizio lavori (CIL) e consente la realizzazione di intercapedini interamente interrato. La disposizione censurata si pone in contrasto, non sanabile in via di interpretazione conforme, con quanto previsto dall'art. 6, comma, 2, lett. c), del d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) che subordina la medesima tipologia di interventi alla previa comunicazione dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato al comune e prevede, per le intercapedini interamente interrato, il limite della loro non accessibilità. Al riguardo la Corte ha ricordato che «[l]e regioni possono sì estendere la disciplina statale dell'edilizia libera ad interventi "ulteriori" rispetto a quelli previsti dai commi 1 e 2 dell'art. 6 del TUE, ma non anche differenziarne il regime giuridico, dislocando diversamente gli interventi edilizi tra le attività deformalizzate, soggette a cil e cila. L'omogeneità funzionale della comunicazione preventiva (asseverata o meno) rispetto alle altre forme di controllo delle costruzioni (permesso di costruire, DIA, SCIA), deve indurre a riconoscere alla norma che la prescrive – al pari di quelle che disciplinano i titoli abilitativi edilizi – la natura di principio fondamentale della materia del "governo del territorio", in quanto ispirata alla tutela di interessi unitari dell'ordinamento e funzionale a garantire un assetto coerente su tutto il territorio nazionale, limitando le differenziazioni delle legislazioni regionali (sentenza n. 231 del 2016)».

viii) Il regime dei titoli abilitativi per l'esecuzione di opere per il superamento delle barriere architettoniche

La sentenza n. 282 ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 4, comma 1, lett. c), della legge della Regione Marche n. 17 del 2015, che assoggetta al regime dell'edilizia libera «la realizzazione di rampe e pedane per l'abbattimento e superamento delle barriere architettoniche per dislivelli inferiori a metri 1,00». La disposizione regionale si pone in contrasto con i principi fondamentali della materia contenuti nell'art. 6, comma 1, lett. b), del d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) che esclude espressamente dal regime dell'attività edilizia libera gli interventi di rimozione delle barriere architettoniche che «comportino la realizzazione di rampe o ascensori esterni», che vanno ricondotti nell'ambito applicativo dell'art. 22 del testo unico e, quindi, assoggettati a SCIA.

ix) Il regime dei titoli abilitativi per l'esecuzione di aree ludiche e opere di arredo

La sentenza n. 282 ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 4, comma 1, lett. d), della legge della Regione Marche n. 17 del 2015, nella parte in cui non prevede l'obbligo di presentare la CIL per gli interventi consistenti nella realizzazione di «aree ludiche senza fini di lucro» e di «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici senza creazione di volumetria e con esclusione delle piscine». La disposizione censurata si pone in contrasto, non sanabile in via di interpretazione conforme, con quanto previsto dall'art. 6, comma 2, lett. e), del d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) che rappresenta un principio fondamentale della materia e subordina la stessa tipologia di interventi alla previa comunicazione dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato.

x) Il regime dei titoli abilitativi per l'esecuzione di interventi interni di manutenzione straordinaria

La sentenza n. 282 ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 4, comma 1, lett. h), della legge della Regione Marche n. 17 del 2015 che, nel suo combinato disposto con l'art. 5, commi 1 e 2, esclude dall'obbligo di presentare la comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato (cila) «le opere interne a singole unità immobiliari, ivi compresi l'eliminazione, lo spostamento e la realizzazione di aperture e pareti divisorie interne che non

costituiscono elementi strutturali, sempre che non comportino aumento del numero delle unità immobiliari o implichino incremento degli *standard* urbanistici». La disposizione censurata si pone in contrasto con l'art. 6, comma 2, lett. a), e comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), che nel fissare un principio fondamentale della materia, sottopone la manutenzione straordinaria a CILA quando interessi la rinnovazione o sostituzione di parti interne delle singole unità immobiliari e quelle esterne non strutturali.

xi) Il regime dei titoli abilitativi per l'esecuzione di opere nei locali adibiti a esercizio d'impresa

La sentenza n. 282 ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 4, comma 1, lett. m), della legge della Regione Marche n. 17 del 2015 che riconduce all'attività edilizia libera le «opere necessarie a consentire lavorazioni eseguite all'interno di locali chiusi, anche comportanti modifiche nell'utilizzo dei locali adibiti a esercizio d'impresa». La disposizione censurata si pone in contrasto, non sanabile in via di interpretazione conforme, con quanto previsto dall'art. 6, comma 2, lett. e-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), introdotto dall'art. 13-bis, comma 1, lett. a), del d.l. n. 83 del 2012 con la finalità di semplificare le trasformazioni edilizie preordinate allo svolgimento di attività d'impresa. La normativa statale, infatti, nell'assoggettare espressamente a CILA la realizzazione dei menzionati lavori, fissa un principio fondamentale della materia del «governo del territorio» afferente al regime dei titoli abilitativi, non essendo consentito alla Regione di discostarsi dalle scelte legislative statali attinenti al regime dei titoli edilizi.

xii) Il regime dei titoli abilitativi per l'esecuzione di interventi edilizi di ristrutturazione e demolizione

La sentenza n. 282 ha, tra l'altro, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 6, comma 1, lett. c) e g), della legge della Regione Marche n. 17 del 2015 che consente di realizzare mediante SCIA (invece che tramite permesso di costruire o DIA alternativa al permesso di costruire), gli interventi di «ristrutturazione edilizia», di «demolizione parziale e integrale di manufatti edilizi». La Corte non ha ravvisato il contrasto tra la normativa regionale e la disciplina contenuta nell'art. 10, comma 1, lett. c), del d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), che assoggetta, in via residuale, a SCIA gli interventi di ristrutturazione cosiddetta “leggera” (compresi gli interventi di demolizione e ricostruzione che non rispettino la sagoma dell'edificio preesistente). La normativa regionale, infatti, nel riferire l'assoggettamento a SCIA degli interventi non riconducibili al permesso di costruire, deve essere pianamente interpretata proprio nel senso che si riferisce soltanto agli interventi di ristrutturazione edilizia cosiddetta “leggera”, che, come ricordato, ai sensi della menzionata normativa statale, non sono subordinati al rilascio del permesso di costruire. È stata, al contrario, dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 6, comma 2, della stessa legge regionale in quanto assoggetta a SCIA gli interventi di ristrutturazione cosiddetta “pesante”, gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica disciplinati da piani attuativi, gli interventi di nuova costruzione direttamente esecutivi di strumenti urbanistici generali. La disposizione regionale, infatti, si pone in contrasto con l'art. 22, comma 3, del d.P.R. n. 380/2001 che per tali tipi di lavori consente all'interessato, per ragioni di carattere acceleratorio, di optare, in alternativa al permesso di costruire, per la presentazione della DIA (cosiddetta “super DIA”).

xiii) Il regime dei titoli abilitativi per l'esecuzione di interventi edilizi a titolo temporaneo riguardanti opere pubbliche e attività produttive

La sentenza n. 282 ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 9 della legge della Regione Marche n. 17 del 2015 nella parte in cui prevede che il Comune «può autorizzare a titolo temporaneo interventi edilizi» riguardanti opere pubbliche o di pubblico interesse e attività produttive, «ancorché difformi dalle previsioni degli strumenti urbanistici comunali adottati o approvati, destinati al soddisfacimento di documentate esigenze di carattere

improrogabile e transitorio non altrimenti realizzabili». La disposizione si pone in contrasto, in primo luogo, con l'art. 7 del d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) che non prescrive un titolo abilitativo per le opere pubbliche o di interesse pubblico, ma le sottopone alla osservanza delle prescrizioni edilizie e urbanistiche tramite un apposito procedimento di controllo. La norma regionale, invece, coniano per le medesime opere un atto di assenso "precario" non riconducibile ad alcuno dei "tipi" disciplinati dal testo unico dell'edilizia, ha violato il menzionato parametro costituzionale in quanto si è posta in contrasto con un principio fondamentale della materia del «governo del territorio», afferente al regime dei titoli abilitativi, fissato dal legislatore statale. La Corte ha, altresì, ravvisato il contrasto con l'art. 14 del medesimo testo unico che consente, a talune condizioni, il rilascio del permesso di costruire in deroga alla disciplina urbanistica ed edilizia. Secondo la disciplina statale, tale permesso in deroga - che può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza fra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi e può essere disposto solo se sussiste uno specifico interesse pubblico prevalente rispetto agli interessi che hanno trovato considerazione e riconoscimento negli atti di pianificazione territoriale - può essere rilasciato a certe condizioni, e cioè solo per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del Consiglio comunale, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza. Alla luce di quanto esposto, la disposizione regionale censurata è risultata in contrasto con la disciplina statale del permesso di costruire in deroga sotto diversi profili, poiché presenta difformità di disciplina quanto al procedimento, ai presupposti, alle finalità e agli effetti.

xiv) Il regime dei titoli abilitativi per l'esecuzione di interventi di recupero dei sottotetti

La sentenza n. 282 ha, tra l'altro, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in riferimento all'articolo 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «governo del territorio», in relazione agli artt. 24 e 25 dello stesso testo unico - dell'art. 13, della legge della Regione Marche n. 17 del 2015 che prevede una disciplina in tema di recupero dei sottotetti degli edifici esistenti al 30 giugno 2014. La Corte non ha ravvisato, innanzitutto, alcun contrasto della normativa regionale con l'art. 2-bis citato in quanto la norma non autorizza alcuna deroga alle distanze minime tra fabbricati e agli standard urbanistici, ma deve ritenersi che faccia salvo il rispetto di questi parametri fissati nel d.m. n. 1444 del 1968. È stato, inoltre, escluso che la norma impugnata elimina l'obbligo di sottoporre a controllo gli interventi di recupero dei sottotetti, con conseguente sensibile rischio di peggioramento delle condizioni igienico-sanitarie dell'edificio o degli impianti in questione. Essa va, infatti, logicamente interpretata nel senso che, dal punto di vista edilizio, il recupero dei sottotetti - ove ne ricorrano i requisiti di igiene e salubrità - consente di ottenere il certificato di agibilità, a seguito di procedimento per il suo rilascio.

xv) Le deroghe alla disciplina statale in materia di distanze legali, consentite alle Regioni

La disciplina delle distanze minime tra costruzioni "rientra nella materia dell'ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale; alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio. Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall'altro essa, interferendo con l'ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo - il governo del territorio - che ne detta anche le modalità di esercizio" (sentenze nn. 134 del 2014, 6 del 2013 e 114 del 2012; ordinanza n. 173 del 2011). Nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza (statale in materia di ordinamento civile e concorrente in materia di governo del territorio), "il punto di equilibrio è stato rinvenuto nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968", ritenuto dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 114 del 2012 e 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011) "dotato di efficacia precettiva e inderogabile". Tale disposto "ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche. In definitiva, le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio" (sentenze nn. 134 del 2014 e 6 del 2013). I

riferiti insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **185** con cui sono state accolte talune censure statali avverso disposizioni della legge molisana n. 7 del 2015 che, consentendo deroghe al citato d.m. in assenza del prescritto collegamento con gli strumenti urbanistici, ledevano la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile ed esorbitavano dall'ambito di competenza concorrente del governo del territorio in contrasto con l'art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost. In particolare, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lett. g (limitatamente alle parole “, ivi comprese quelle previste dall'articolo 9 del D.M. n. 1444/1968”) ed i (nella parte in cui non prevedeva, dopo le parole “fermo restando quanto stabilito dal codice civile”, le parole “e dall'articolo 9 del d.m. n. 1444 del 1968”), e 4, comma 1, lett. g, che ammettevano la possibilità di derogare alle distanze fissate dal decreto del 1968 in relazione, rispettivamente, agli ampliamenti in sopraelevazione degli edifici esistenti, ad altri specifici ampliamenti agli edifici esistenti e in costruzione e a taluni interventi di demolizione e ricostruzione; nonché, in via consequenziale, dell'art. 3, comma 7, della legge regionale n. 30 del 2009, nella parte in cui non prevedeva il rispetto delle distanze legali stabilite dal codice civile e dalle disposizioni integrative. Il Collegio ha, invece, rigettato la questione avente ad oggetto l'art. 18, comma 2, della legge regionale n. 7 del 2015, censurato, in riferimento ai medesimi parametri, in quanto - prevedendo che i procedimenti avviati prima della sua entrata in vigore e per i quali non siano ancora stati versati gli oneri concessori siano valutati e definiti secondo le disposizioni della legge medesima - realizzerebbe un inammissibile condono edilizio straordinario. La norma non ha, di per sé, un contenuto precettivo illegittimo, limitandosi a regolare l'applicazione dello *ius superveniens* ai procedimenti amministrativi in corso, secondo il noto principio *tempus regit actum*.

La sentenza n. **231** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, sesto comma, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, che – nel modificare l'art. 18, comma 1, della legge regionale n. 16 del 2008 – ha disciplinato le distanze da osservare negli interventi sul patrimonio edilizio esistente e di nuova costruzione. Le disposizioni regionali derogano alla normativa statale in materia di distanze (art. 2-*bis* del TUE, Testo unico in materia edilizia - d.P.R. n. 380 del 2001), in quanto la disciplina introdotta dalla Regione Liguria è destinata, non a soddisfare esigenze di carattere urbanistico, bensì a consentire interventi edilizi puntuali, così invadendo la sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» (di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.). Chiarisce la Corte che la disposizione regionale, non affidando l'operatività dei suoi precetti a «strumenti urbanistici» e non essendo funzionale ad un «assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio», riferisce la possibilità di deroga a qualsiasi ipotesi di intervento, quindi anche su singoli edifici, con la conseguenza che essa risulta assunta al di fuori dell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di «governo del territorio», in violazione del limite dell'«ordinamento civile» assegnato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

xvi) I contributi di costruzione per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente

La sentenza n. **231** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 20 e 21, primo trattino, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'articolo 17, comma 4, del TUE (Testo unico in materia edilizia - d.P.R. n. 380 del 2001). L'articolo 6, comma 20, assoggetta a contributo di costruzione gli interventi sul patrimonio edilizio esistente che determinano un incremento del carico urbanistico, o comunque un'incidenza significativa sotto il profilo urbanistico, conseguenti a: «un aumento della superficie agibile dell'edificio o delle singole unità immobiliari ai sensi dell'articolo 67, con esclusione del caso di incremento della superficie agibile all'interno di unità immobiliari inferiore al limite di 25 metri quadrati e comunque delle variazioni di superficie derivanti da mera eliminazione di muri divisorii»; «interventi edilizi di frazionamento di unità immobiliari relativi ad edifici di qualunque destinazione d'uso che determinino un numero di unità immobiliari superiore al doppio di quelle esistenti, anche se non comportanti aumento di superficie agibile». L'art. 6, comma 21, primo trattino, esonera dal contributo di costruzione «gli interventi di accorpamento e di frazionamento di unità immobiliari non rientranti nelle fattispecie dell'articolo 38, comma 1, lettere a) e c), anche se comportanti la mera eliminazione di muri divisorii od incrementi di superficie delle unità immobiliari inferiori a 25 metri quadrati». Con tali disposizioni il legislatore regionale ha esonerato dal contributo di costruzione due categorie di intervento che secondo la legge statale devono invece restare soggette a contribuzione, nei termini fissati dal TUE. La Corte ha già

affermato che l'onerosità del titolo abilitativo «riguarda [infatti] un principio della disciplina un tempo urbanistica e oggi ricompresa fra le funzioni legislative concorrenti sotto la rubrica “governo del territorio”» (sentenza n. 303 del 2003), e anche le deroghe al principio (elencate all'art. 17 del TUE), in quanto legate a quest'ultimo da un rapporto di coesistenzialità, partecipano della stessa natura di principio fondamentale (sentenze n. 1033 del 1988 e n. 13 del 1980). Conseguentemente, le fattispecie di esonero in questione, in contrasto con i principi fondamentali della materia, sono lesive della competenza legislativa statale. La medesima sentenza, per contro, ha ritenuto la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 21, secondo trattino, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, il quale recita: «gli interventi di manutenzione straordinaria, che comportino un aumento del carico urbanistico determinato da incremento della superficie agibile all'interno dell'unità immobiliare pari o superiore a 25 metri quadrati e non derivante dalla mera eliminazione di pareti divisorie, sono soggetti al contributo di costruzione commisurato all'incidenza delle sole opere di urbanizzazione da applicarsi sulla totalità della superficie dell'unità immobiliare interessata dall'incremento». L'asserita violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 17, comma 4, del TUE, non sussiste. Infatti, la norma interposta assoggetta a contributo di costruzione, sia pur in misura ridotta, tutti gli interventi di manutenzione straordinaria previsti all'articolo 6, comma 2, lettera a), se comportanti aumento del carico urbanistico e purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile, e quantifica il presupposto impositivo dell'aumento di carico urbanistico, stabilendo che esso ricorre quando vi sia un incremento della superficie agibile all'interno dell'unità immobiliare pari o superiore a 25 metri quadrati e non derivante dalla mera eliminazione di pareti divisorie. Pertanto, la legge regionale non invade l'ambito della normativa di principio, in quanto si limita a introdurre una più precisa quantificazione dei presupposti applicativi della disposizione statale. Il principio fondamentale della materia che quest'ultima esprime, ossia la riduzione della contribuzione per le opere di manutenzione straordinaria comportanti un aumento del carico urbanistico, resta salvo, risultando solo precisata, nella norma regionale, la nozione di aumento del carico urbanistico.

xvii) Gli interventi edilizi in zone sismiche

La sentenza n. 272 ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 22 della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015 che esclude dalla preventiva autorizzazione sismica gli interventi sul patrimonio edilizio soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). La Corte ha preliminarmente ricordato il proprio costante orientamento volto a ricondurre le disposizioni di leggi regionali che disciplinano gli interventi edilizi in zone sismiche all'ambito materiale del «governo del territorio», nonché a quello della «protezione civile», per i profili concernenti «la tutela dell'incolumità pubblica» (sentenza n. 254 del 2010). In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali (tra le tante, sentenze n. 300 e n. 101 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010, n. 248 del 2009, n. 182 del 2006). Tra questi vi rientra la previsione dell'art. 94 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (sentenze n. 64 del 2013 e n. 312 del 2010), il quale, nel prescrive che nelle località sismiche non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione, riveste una posizione «fondante» del settore dell'ordinamento al quale pertiene (*ex plurimis*, sentenze n. 282 del 2009, n. 364 del 2006, n. 336 del 2005). Il fondamento di tale disposizione si rinviene nel fatto che esso «è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali» (sentenza n. 182 del 2006). Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha concluso ravvisando il contrasto tra la normativa regionale censurata e l'evocato parametro costituzionale in quanto la prima introduce una deroga al principio fondamentale fissato dalla normativa statale ricordata.

La sentenza n. 282 ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. - in riferimento ai principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio» desunti dagli artt. 84 e 88 del d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) - dell'art. 12 della legge della Regione Marche n. 17 del 2015 che prevede disposizione in tema di miglioramento sismico degli edifici, introducendo deroghe

rispetto a quanto previsto dalla disciplina statale. In via preliminare, la Corte ha ricordato la propria costante giurisprudenza volta a ricondurre le «disposizioni di leggi regionali che incidono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche all’ambito materiale del “governo del territorio” e a quello relativo alla “protezione civile” per i profili concernenti “la tutela dell’incolumità pubblica” (sentenza n. 254 del 2010). In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali (tra le tante, sentenze n. 300 e n. 101 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010, n. 248 del 2009, n. 182 del 2006)». In particolare, va assegnata valenza di «principio fondamentale» alle disposizioni contenute nel Capo IV della Parte II del d.P.R. n. 380 del 2001, intitolato «Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche». Tale natura va riconosciuta, più specificamente, anche agli artt. 83, 84 e 88 del testo unico che riguardano rispettivamente l’approvazione, con decreto del Ministro, delle norme tecniche per le costruzioni la cui sicurezza possa interessare la pubblica incolumità, da realizzarsi in zone dichiarate sismiche nonché la competenza dello stesso Ministro nel concedere deroghe all’osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche (sentenza n. 254 del 2010). La normativa regionale censurata, pertanto, si pone in contrasto con la disciplina statale ricordata, la quale, tra l’altro, trova applicazione non solo per le nuove costruzioni ma, sulla base di una nozione trasversale, per «tutte le costruzioni la cui sicurezza possa comunque interessare la pubblica incolumità» (art. 83 del TUE), e quindi anche per gli interventi su costruzioni già esistenti.

xviii) L’edilizia scolastica

Nella disciplina dell’edilizia scolastica si intersecano più materie, “quali il governo del territorio, l’energia e la protezione civile, tutte rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost.”. In simili materie, “allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all’osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all’espressione di un parere obbligatorio” (sentenze nn. 265 del 2011, 254 del 2010, 182 del 2006, 336 e 285 del 2005). Tali orientamenti, già espressi dalla sentenza n. 62 del 2013, sono stati ripresi dalla sentenza n. **284** che ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., l’art. 1, comma 153, della legge n. 107 del 2015, nella parte in cui – affidando al Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, al fine di favorire la costruzione di scuole innovative dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell’efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica, il compito di ripartire, con proprio decreto, d’intesa con la Struttura di missione per il coordinamento e impulso nell’attuazione di interventi di riqualificazione dell’edilizia scolastica, le risorse tra le Regioni e di individuare i criteri per l’acquisizione delle manifestazioni di interesse degli enti locali proprietari delle aree oggetto di intervento – non prevedeva che il suddetto decreto fosse adottato sentita la Conferenza unificata. Un opposto esito di non fondatezza è, invece, toccato alla questione promossa dalla Regione Puglia in riferimento ai medesimi parametri e avente ad oggetto il comma 155, il quale, coerentemente con le citate indicazioni giurisprudenziali, dispone che il Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, indice specifico concorso con procedura aperta per le proposte progettuali relative agli interventi individuati dalle Regioni, nel limite delle risorse assegnate e comunque nel numero di almeno uno per Regione.

3.5.3.2. L’urbanistica

i) La pianificazione urbanistica dei luoghi di culto

La sentenza n. **63** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dei commi *2-bis* e *2-quater*, lettere a) e b), dell’art. 70, della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 (introdotti dall’art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia n. 2 del 2015), in quanto imponendo alle confessioni “senza intesa” specifici requisiti differenziati e più stringenti per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi, esorbitavano dalla competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio e risultavano lesivi dell’eguale libertà religiosa di tutte le confessioni religiose. Specificamente, la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi erano consentite agli enti collegati alle confessioni “senza intesa” solo a condizione che sussistessero i seguenti

requisiti: «a) presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo; b) i relativi statuti esprim[a]no il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione». Inoltre, la valutazione di tali requisiti era obbligatoriamente rimessa al vaglio preventivo, ancorché non vincolante, di una consulta regionale, non ancora istituita benché fosse passato oltre un anno dall'entrata in vigore della censurata legge regionale n. 2 del 2015. La Corte stabilisce che la normativa regionale impugnata, in quanto disciplina la pianificazione urbanistica dei luoghi di culto, attiene al «governo del territorio», cosicché, riguardata dal punto di vista materiale, rientra nelle competenze regionali concorrenti, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 272, n. 102 e n. 6 del 2013). Tuttavia, argomenta la Corte: “la valutazione sul rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni, richiede di tenere conto, oltre che dell'oggetto, anche della *ratio* della normativa impugnata e di identificare correttamente e compiutamente gli interessi tutelati, nonché le finalità perseguite (*ex plurimis*, sentenze n. 140 del 2015, n. 167 e n. 119 del 2014). Il legislatore regionale, nell'esercizio delle sue competenze, qual è quella in materia di «governo del territorio» che qui viene in rilievo, non può mai perseguire finalità che esorbitano dai compiti della Regione. Nel caso di specie, la legislazione regionale in materia di edilizia del culto «trova la sua ragione e giustificazione – propria della materia urbanistica – nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi» (sentenza n. 195 del 1993). Non è, invece, consentito al legislatore regionale, all'interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l'accesso al riparto dei luoghi di culto. Poiché la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l'effettivo esercizio della libertà di culto, un tale tipo di intervento normativo eccede dalle competenze regionali, perché finisce per interferire con l'attuazione della libertà di religione, garantita agli artt. 8, primo comma, e 19 Cost., condizionandone l'effettivo esercizio”.

Per contro, la medesima sentenza dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione relativa all'art. 70, comma 2-ter, ultimo periodo, della medesima legge regionale, il quale prevede che gli enti delle confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica, di cui ai commi 2 e 2-bis, «devono stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato» e che tali convenzioni devono prevedere espressamente «la possibilità della risoluzione o della revoca, in caso di accertamento da parte del comune di attività non previste nella convenzione». Il Governo ricorrente lamenta la lesione dell'art. 19 Cost., poiché la disposizione impugnata definirebbe con una formula troppo generica i presupposti della risoluzione o revoca della convenzione. La Corte chiarisce che la convenzione deve essere ispirata alla finalità, tipicamente urbanistica, di assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati, e che a tal fine essa legittimamente potrà stabilire le conseguenze che potranno determinarsi nel caso in cui l'ente che l'ha sottoscritta non ne rispetti le stipulazioni, graduando l'effetto delle violazioni in base alla loro entità, anche prevedendo, a fronte di comportamenti abnormi, la possibilità di risoluzione o di revoca. Sarà poi compito del Comune valutare in concreto quale strumento della disciplina urbanistica risulti meno pregiudizievole per la libertà di culto e nel contempo più idoneo a salvaguardare gli interessi pubblici, e attivare i rimedi estremi solo in assenza di alternative meno severe. Conclude la Corte: “La disposizione in questione, così interpretata, si presta a soddisfare il principio e il test di proporzionalità, che impongono di valutare se la norma oggetto di scrutinio, potenzialmente limitativa di un diritto fondamentale, qual è la libertà di culto, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva di applicare sempre quella meno restrittiva dei diritti individuali e imponga sacrifici non eccedenti quanto necessario per assicurare il perseguimento degli interessi ad essi contrapposti”.

Non fondata, nei sensi di cui in motivazione, è anche la questione relativa all'art. 72, comma 7, lettera g), della legge regionale n. 12 del 2005, il quale prevede che il piano delle attrezzature religiose garantisca «la congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel PTR». Anche in questo caso l'asserita violazione degli artt. 3, 8 e 19 Cost. è motivata con l'ambiguità della formula riferita alle caratteristiche del paesaggio lombardo, che attribuirebbe all'amministrazione una discrezionalità troppo ampia, tale da consentire facilmente applicazioni discriminatorie. La Corte, infatti, chiarisce che la disposizione

impugnata specifica che le caratteristiche a cui debbono conformarsi anche gli edifici di culto sono quelle «individuate nel PTR», vale a dire, nel piano territoriale regionale, di alla stessa legge regionale n. 12 del 2005, e che essa esige che, nel valutare la conformità paesaggistica degli edifici di culto, si debba avere riguardo, non a considerazioni estetiche soggettive, occasionali ed estemporanee, come tali suscettibili di applicazioni arbitrarie e discriminatorie, bensì alle indicazioni predeterminate dalle pertinenti previsioni del piano territoriale regionale. In conclusione, la Corte riconferma che il piano territoriale regionale, anche con riguardo allo specifico ambito qui considerato, è atto di orientamento di tutta la programmazione e pianificazione territoriale locale della Lombardia, nonché quadro di riferimento per le valutazioni sulla compatibilità degli atti di governo del territorio, anche comunali, sulle cui eventuali previsioni contrastanti ha la prevalenza.

ii) Gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione (interventi consentiti nelle more dell'attuazione del piano)

La sentenza n. 67 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione Puglia avverso l'art. 17, comma 1, lettera b), del d.l. n. 133 del 2014, il quale, avendo previsto che lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione, stabilisce che nelle more dell'attuazione del piano, resta salva la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario. La Corte esamina la assorbente censura secondo cui il legislatore statale avrebbe adottato una normativa di dettaglio, in violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio (ritenendo prive di autonomia le ulteriori censure riferite alla violazione del principio di sussidiarietà per la ritenuta espropriazione delle funzioni amministrative dei Comuni in tema di titoli abilitativi in materia edilizia e alla violazione del principio di eguaglianza per trattamento uniforme di situazioni diverse). A tal riguardo, la Corte – stabilito che il carattere autoapplicativo ed autosufficiente di una norma non ne implica necessariamente il carattere “di dettaglio” – osserva che nel caso di specie “si tratta di una previsione chiaramente configurabile in termini “di principio”, coerente con la prospettiva coltivata dalla disposizione nel suo complesso: la quale, nel proporsi di evitare che, relativamente alle attività di risanamento urbanistico su tutto il territorio della Repubblica, possano determinarsi disparità di disciplina che, qua e là, vanifichino gli scopi perseguiti dallo Stato nell'interesse dell'intera comunità nazionale, si propone anche di evitare che l'eventuale inerzia delle amministrazioni locali, relativamente alla attuazione di «interventi di conservazione» del patrimonio edilizio esistente, impedisca comunque agli stessi proprietari degli immobili di esercitare – entro, com'è ovvio, i previsti limiti e, comunque, nell'osservanza dei diversi obblighi “pubblicistici” – scelte o facoltà direttamente connesse al proprio diritto dominicale”. Chiarisce la Corte: “Come emerge dai lavori parlamentari relativi alla fase di conversione in legge del cosiddetto decreto “sblocca Italia”, e come anche messo in luce dalla difesa dello Stato, la norma impugnata si propone espressamente di fornire una disciplina unitaria per quelle situazioni in cui lo strumento urbanistico locale identifichi gli edifici, insistenti su una determinata area, come non più compatibili con le linee programmatiche del Piano; in quel caso si stabilisce – con una prescrizione evidentemente “di principio” – che le amministrazioni comunali possano favorire, quale alternativa, anche economicamente preferibile rispetto all'espropriazione, «la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta». Si tratta, in buona sostanza, di un meccanismo riconducibile al sistema della cosiddetta “perequazione urbanistica”, inteso a combinare, in contesti procedurali di “urbanistica contrattata”, il mancato onere per l'amministrazione comunale, connesso allo svolgersi di procedure ablatorie, con la corrispondente incentivazione al recupero, eventualmente anche migliorativo, da parte dei proprietari, del patrimonio immobiliare esistente: il tutto in linea con l'esplicito intento legislativo di promuovere la ripresa del settore edilizio senza, tra l'altro, aumentare, e anzi riducendo, il «consumo di suolo». Tale quadro di riferimento è indubbiamente connesso alla competenza dello Stato a determinare «principi fondamentali» di settore (nella specie, perfettamente rispondenti anche all'esigenza di salvaguardare le attribuzioni legislative concorrenti delle Regioni e quelle amministrative degli enti territoriali minori. Resta pertanto inalterata l'attribuzione ai Comuni del compito di pianificazione urbanistica e di individuazione in concreto delle aree cui si riferisce l'intervento di risanamento, con l'adozione degli appositi strumenti di concertazione perequativa e di

assenso alla realizzazione delle opere)”.

3.5.3.3. Il territorio

i) Il coinvolgimento regionale negli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico

La sentenza n. **83** ha dichiarato la non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014 - concernente l’individuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico ammessi al finanziamento attraverso apposito decreto del Presidente del Consiglio – promossa dalla Regione Veneto, per l’asserita violazione del principio di leale collaborazione per il mancato coinvolgimento della Regione interessata. La Corte – premesso che la difesa del suolo è riconducibile alle materie della tutela dell’ambiente e del governo del territorio (sentenze n. 109 del 2011, n. 341 del 2010 e n. 232 del 2009) – ricorda che, con riferimento specifico alle funzioni statali di programmazione e finanziamento degli interventi di prevenzione del rischio idrogeologico, ha già ritenuto necessario il coinvolgimento delle regioni, pervenendo alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 57, comma 1, lettera b) (che attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri l’approvazione del programma nazionale di intervento), e dell’art. 58, comma 3, lettera a) (che attribuisce al Ministero dell’ambiente la funzione di «programmazione, finanziamento e controllo degli interventi in materia di difesa del suolo»), del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto le funzioni in questione «sono tali da produrre effetti significativi sull’esercizio delle attribuzioni regionali in materia di governo del territorio», per cui «il principio di leale collaborazione impone un coinvolgimento delle Regioni» (sentenza n. 232 del 2009, richiamata su questo punto dalla sentenza n. 341 del 2010). Sulla base di tale precedente, nonché sulla base dell’importante ruolo da tempo riconosciuto dalla stessa legislazione statale alle regioni nella materia della difesa del suolo, la Corte – ribadendo un indirizzo più volte applicato - ha ritenuto esistenti, in quanto desumibili in via interpretativa, quei raccordi collaborativi non esplicitamente previsti dalle norme censurate, ma invocati dalla ricorrente Regione.

ii) Gli interventi in difesa del suolo c.d. “integrati” e la prevalenza dell’interesse ambientale e della sicurezza

“Le disposizioni contenute nel quarto, quinto e sesto periodo dell’art. 7, comma 2, sono censurate per la loro natura dettagliata, incompatibile, secondo la ricorrente, con le competenze regionali in materia di «governo del territorio». Si tratta, tuttavia, di previsioni che riguardano specificamente gli «interventi integrati», con riferimento ai quali l’interesse ambientale assume peso prevalente rispetto alla materia «governo del territorio». E la stessa previsione invocata nel ricorso per dimostrare l’afferenza al «governo del territorio» («Nei suddetti interventi assume priorità la delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità») attiene, in realtà, non solo a questa materia concorrente, ma prioritariamente a quella, riservata alla competenza esclusiva statale dall’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., della «sicurezza» (sentenza n. 21 del 2010). Nel complesso, dunque, gli interessi facenti capo alle competenze esclusive statali possono ritenersi prevalenti su quelli afferenti al «governo del territorio». Con tale motivazione la sentenza n. **83** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014 – concernente gli interventi c.d. integrati di delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità - prospettata dalla Regione Veneto per il ritenuto carattere di dettaglio della normativa asseritamente lesivo della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio.

iii) La revoca di risorse già assegnate e non utilizzate

La sentenza n. **83** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, il quale, nell’ambito di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, ha previsto la revoca, da parte del Ministro dell’ambiente, delle risorse già assegnate alle Regioni per lo stesso fine e non utilizzate. La ricorrente Regione Veneto aveva censurato la disposizione per il carattere dettagliato delle norme, asseritamente lesivo della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio, nonché per violazione del principio di leale collaborazione. La Corte nel respingere entrambe le censure, così argomenta: “quanto alla violazione del principio di leale collaborazione, ribadisce che, in caso di revoca di risorse assegnate alle regioni e da tempo inutilizzate, le

esigenze di leale collaborazione possono essere considerate recessive (sentenza n. 105 del 2007: «Né la sfera di competenze costituzionalmente garantita delle Regioni, né il principio di leale collaborazione risultano violati da una norma che prende atto dell'inattività di alcune Regioni nell'utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato»; nello stesso senso, sentenza n. 16 del 2010). Nel caso in esame, peraltro, va rilevato che l'art. 7, comma 3, prevede che la revoca delle risorse sia disposta «previo parere favorevole dell'Autorità di distretto territorialmente competente» e, in base all'art. 63 del d.lgs. n. 152 del 2006 (sia nel testo vigente al momento dell'entrata in vigore del d.l. n. 133 del 2014, sia nel testo attualmente vigente, come sostituito dall'art. 51 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, recante «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali»), la conferenza istituzionale permanente comprende «i Presidenti delle regioni e delle province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico». Dunque, le regioni sono coinvolte nell'adozione dell'atto di revoca (sentenza n. 341 del 2010). Quanto al carattere dettagliato delle disposizioni relative alla revoca delle risorse e all'istruttoria dell'ISPRA, la questione risulta infondata perché – anche a prescindere dalla considerazione che, in caso di concorrenza di competenze, l'intervento del legislatore statale è ammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 231 del 2005) e che, nel caso di specie, la competenza concorrente in materia di «governo del territorio» non si può certo considerare prevalente su quella esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente» – l'art. 7, comma 3, primo e secondo periodo, si limita a prevedere le funzioni statali e a dettare le norme essenziali al loro svolgimento. Dunque, non essendo contestata dalla Regione la spettanza al livello statale accentrato delle funzioni in questione, non si può negare allo Stato la possibilità di completare la scelta attributiva del potere con la cornice normativa indispensabile alla sua operatività”.

3.5.3.4. Le infrastrutture

i) Le procedure relative alle infrastrutture per i trasporti

La sentenza n. 7 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tre diverse disposizioni del d.l. n. 133 del 2014, che nel disciplinare talune procedure per la gestione delle grandi infrastrutture di trasporti, attribuivano allo Stato un ruolo esclusivo senza previsione di un modulo collaborativo per il coinvolgimento regionale. In primo luogo, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma e 118, primo comma, Cost., l'art. 1, commi 2 e 4, nella parte in cui, con riferimento alla realizzazione dell'opera ferroviaria Napoli-Bari, non prevedeva che l'approvazione dei relativi progetti avvenisse di intesa con la ricorrente Regione Puglia. La norma impugnata, infatti, incide sulle materie di competenza concorrente del “governo del territorio” e delle “grandi reti di trasporto e di navigazione”, e prevede che non sia più il CIPE la sede in cui approvare i progetti ferroviari in esame, assegnando tale potere a un commissario straordinario nominato ad hoc, che si limita a convocare la conferenza di servizi, in cui l'eventuale dissenso può essere superato attraverso le procedure concertative di cui all'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990. La Corte ricorda che se è vero che lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà per allocare presso propri organi le competenze amministrative anche nelle materie a competenza concorrente o residuale regionale, occorre però che ciò avvenga rispettando i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, nonché assicurando un'adeguata partecipazione dei livelli di governo coinvolti, in omaggio alla leale collaborazione che deve aversi ogni qualvolta si realizzino attività concertative. Le intese che ne scaturiscono, inoltre, devono essere del tipo “forte”, ossia non superabile solo con una determinazione unilaterale dello Stato, se non come ipotesi estrema. Nel caso in esame, al contrario, la conferenza di servizi non assicura alla Regione lo stesso ruolo che essa aveva all'interno del CIPE, perché non le garantisce più una posizione paritaria con lo Stato, come invece è necessario in caso di codeterminazione dell'atto. Parimenti incostituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo comma e 118, primo comma, Cost., è stato dichiarato l'art. 1, comma 10-*bis*, che attribuiva al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la redazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria, per individuare le linee ferroviarie su cui intervenire con opere di interesse pubblico nazionale o europeo. Anche in questo caso lo Stato ha operato una chiamata in sussidiarietà senza tuttavia prevedere un adeguato coinvolgimento della Regione, titolare di interessi riconducibili alle materie concorrenti del “governo del territorio” e delle “grandi reti di trasporto”. Sul livello di coinvolgimento la Corte specifica: “va considerato che il Piano di ammodernamento della rete ferroviaria non ha ad oggetto specifiche opere, ma la sola individuazione dei tratti della rete bisognosi di intervento, e concerne perciò una prospettiva

necessariamente unitaria, che non si presta ad essere parcellizzata con riferimento alla posizione di ciascuna Regione. È per questa ragione che la sede naturale ove raggiungere l'intesa deve ravvisarsi nella Conferenza Stato-Regioni (sentenze n. 33 del 2011, n. 278 del 2010 e n. 62 del 2005)”. Infine, ad analoga conclusione giunge la Corte anche in riferimento all'art. 1, comma 11, che assegnava un termine acceleratorio ai fini dell'approvazione, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dei contratti di programma tra l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e i gestori degli aeroporti di interesse nazionale, senza prevedere un adeguato coinvolgimento regionale. Nella specie, la Corte conferma che la sentenza n. 51 del 2008 ha già ritenuto che il parere della Regione interessata costituisce la forma più adeguata di coinvolgimento regionale.

ii) La localizzazione di impianti e centrali per lo svolgimento di attività energetiche

La sentenza n. 249 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 13 del 2015, nella parte in cui introduce l'art. 1.2, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo n. 2 del 2008. Il comma 1 della disposizione impugnata disponeva, ai fini dell'espressione dell'intesa regionale nell'ambito del procedimento di autorizzazione previsto dalla normativa statale, che le centrali di spinta del gas funzionali ai metanodotti vengono localizzate in aree determinate, quali le zone (aree e nuclei) industriali dove l'impatto ambientale e il rischio sismico sono minori. Il successivo comma 2, pur facendo salve le norme nazionali relative alle distanze di sicurezza dei metanodotti della rete nazionale esistente, prevedeva che la Regione stabilisce le distanze di sicurezza dei nuovi metanodotti, secondo un criterio proporzionale legato al diametro delle condotte e alla loro pressione d'esercizio. La Corte innanzitutto individua a quale ambito materiale del Titolo V della Costituzione vada ricondotta la disposizione impugnata. Al riguardo la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ritenuto che le disposizioni di leggi regionali relative alla localizzazione e alla realizzazione di impianti e centrali per lo svolgimento delle attività energetiche, anche se collocate in zone sismiche, vadano ricondotte alla competenza legislativa concorrente nelle materie della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (*ex plurimis*, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013, n. 383 del 2005) e del «governo del territorio», parimenti rientranti nel terzo comma dell'art. 117 Cost. (*ex multis*, sentenze n. 64 del 2013, n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010). In particolare, a tali competenze le sentenze n. 119 del 2014 e n. 182 del 2013 hanno ricondotto norme della Regione Abruzzo di contenuto analogo a quello della disposizione impugnata. Quanto al merito, la norma di cui al comma 1, risulta lesiva dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento ai parametri interposti, art. 1, comma 4, della legge n. 239 del 2004 e art. 52-quinquies del d.P.R. n. 327 del 2001. La Corte cita la sentenza n. 119 del 2014, secondo la quale: «la legge n. 239 del 2004 ha «ridefinito in modo unitario e a livello nazionale i procedimenti di localizzazione e realizzazione della rete di oleodotti e gasdotti, nonché dei connessi impianti di compressione a gas, in base alla necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario, tanto più vevoli di fronte al rischio sismico (da ultimo, sentenza n. 182 del 2013)»». La medesima sentenza, inoltre, ha anche fissato il principio secondo cui, «in linea generale, è precluso alla legge regionale ostacolare gli obiettivi sottesi ad interessi ascrivibili alla sfera dei principi individuati dal legislatore statale, mentre, nello stesso tempo, lo Stato è tenuto a preservare uno spazio alle scelte normative di pertinenza regionale, che può essere negato soltanto nel caso in cui esse generino l'impossibilità, o comunque l'estrema ed oggettiva difficoltà, a conseguire i predetti obiettivi (sentenza n. 278 del 2010)». Tale pluralità di interessi e di competenze trova la sua composizione nell'intesa espressamente prevista dall'art. 52-quinquies, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001. La sentenza n. 182 del 2013 conferma che va «ravvisato nell'intesa lo strumento necessario ai fini dell'identificazione delle «linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti», inclusa la rete dei gasdotti». D'altra parte, proprio la centralità dell'intesa, quale espressione di leale collaborazione, esclude che ciascuna delle parti possa adottare misure che impediscano a priori il suo raggiungimento; cosicché la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di leggi regionali che stabilivano il divieto di localizzazione di impianti di compressione a gas in zone diverse da quelle individuate dalla Regione (sentenze n. 119 del 2014 e n. 182 del 2013). Oltre a ciò, la norma impugnata è in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» espressi dall'art. 1, comma 4, della legge n. 239 del 2004 e dall'art. 52-quinquies

del d.P.R. n. 327 del 2001. Per quanto concerne la norma di cui al comma 2 della disposizione impugnata, essa è illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. La disposizione, che affida alla Regione la competenza a stabilire le distanze di sicurezza dei nuovi metanodotti, si pone in contrasto con l'espressa riserva allo Stato della «determinazione dei criteri generali tecnico-costruttivi e delle norme tecniche essenziali degli impianti di produzione, trasporto, stoccaggio e distribuzione dell'energia», fissata dall'art. 1, comma 7, lettera c), della legge n. 239 del 2004. La riserva risponde alla necessità di salvaguardare l'uniformità delle soluzioni tecniche (sentenza n. 103 del 2006), la cui adozione deve pertanto essere mantenuta in capo allo Stato, anche nelle materie di legislazione concorrente.

3.5.4. “Grandi reti di trasporto e di navigazione”

3.5.4.1. Le procedure relative alle infrastrutture per i trasporti

La sentenza n. 7 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tre diverse disposizioni del d.l. n. 133 del 2014, che nel disciplinare talune procedure per la gestione delle grandi infrastrutture di trasporti, attribuivano allo Stato un ruolo esclusivo senza previsione di un modulo collaborativo per il coinvolgimento regionale. In primo luogo, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma e 118, primo comma, Cost., l'art. 1, commi 2 e 4, nella parte in cui, con riferimento alla realizzazione dell'opera ferroviaria Napoli-Bari, non prevedeva che l'approvazione dei relativi progetti avvenisse di intesa con la ricorrente Regione Puglia. La norma impugnata, infatti, incide sulle materie di competenza concorrente del “governo del territorio” e delle “grandi reti di trasporto e di navigazione”, e prevede che non sia più il CIPE la sede in cui approvare i progetti ferroviari in esame, assegnando tale potere a un commissario straordinario nominato ad hoc, che si limita a convocare la conferenza di servizi, in cui l'eventuale dissenso può essere superato attraverso le procedure concertative di cui all'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990. La Corte ricorda che se è vero che lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà per allocare presso propri organi le competenze amministrative anche nelle materie a competenza concorrente o residuale regionale, occorre però che ciò avvenga rispettando i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, nonché assicurando un'adeguata partecipazione dei livelli di governo coinvolti, in omaggio alla leale collaborazione che deve aversi ogni qualvolta si realizzino attività concertative. Le intese che ne scaturiscono, inoltre, devono essere del tipo “forte”, ossia non superabile solo con una determinazione unilaterale dello Stato, se non come ipotesi estrema. Nel caso in esame, al contrario, la conferenza di servizi non assicura alla Regione lo stesso ruolo che essa aveva all'interno del CIPE, perché non le garantisce più una posizione paritaria con lo Stato, come invece è necessario in caso di codeterminazione dell'atto. Parimenti incostituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo comma e 118, primo comma, Cost., è stato dichiarato l'art. 1, comma 10-*bis*, che attribuiva al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la redazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria, per individuare le linee ferroviarie su cui intervenire con opere di interesse pubblico nazionale o europeo. Anche in questo caso lo Stato ha operato una chiamata in sussidiarietà senza tuttavia prevedere un adeguato coinvolgimento della Regione, titolare di interessi riconducibili alle materie concorrenti del “governo del territorio” e delle “grandi reti di trasporto”. Sul livello di coinvolgimento la Corte specifica: “va considerato che il Piano di ammodernamento della rete ferroviaria non ha ad oggetto specifiche opere, ma la sola individuazione dei tratti della rete bisognosi di intervento, e concerne perciò una prospettiva necessariamente unitaria, che non si presta ad essere parcellizzata con riferimento alla posizione di ciascuna Regione. È per questa ragione che la sede naturale ove raggiungere l'intesa deve ravvisarsi nella Conferenza Stato-Regioni (sentenze n. 33 del 2011, n. 278 del 2010 e n. 62 del 2005)”. Infine, ad analoga conclusione giunge la Corte anche in riferimento all'art. 1, comma 11, che assegnava un termine acceleratorio ai fini dell'approvazione, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dei contratti di programma tra l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e i gestori degli aeroporti di interesse nazionale, senza prevedere un adeguato coinvolgimento regionale. Nella specie, la Corte conferma che la sentenza n. 51 del 2008 ha già ritenuto che il parere della Regione interessata costituisce la forma più adeguata di coinvolgimento regionale.

3.5.5. “Istruzione”

3.5.5.1. Le modalità di fruizione del servizio dell’istruzione

La sentenza n. **284** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. – dell’art. 1, comma 29, della legge n. 107 del 2015, che consente al dirigente scolastico, di concerto con gli organi collegiali, di individuare percorsi formativi e iniziative diretti all’orientamento e a garantire un maggiore coinvolgimento degli studenti, nonché la valorizzazione del merito scolastico e dei talenti. Secondo la Corte, la norma esprime un “principio fondamentale rivolto direttamente alle istituzioni scolastiche autonome” in quanto fissa “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” (sentenza n. 200 del 2009). Trattandosi di una disposizione legittimamente adottata dallo Stato nell’esercizio della sua competenza a determinare i principi fondamentali in materia di istruzione, non è necessario alcun coinvolgimento della Regione.

3.5.5.2. La definizione dell’offerta formativa dei percorsi di istruzione e formazione professionale

La sentenza n. **284** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 97, 117, commi terzo e quarto, 118 e 120 Cost. – dell’art. 1, comma 44, della legge n. 107 del 2015, che consente alle istituzioni formative accreditate dalle Regioni di concorrere al potenziamento e alla valorizzazione delle conoscenze e delle competenze degli studenti del secondo ciclo nonché alla trasparenza e alla qualità dei relativi servizi, demandando la definizione dell’offerta formativa dei percorsi di istruzione e formazione professionale al Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, e garantendo agli allievi iscritti ai predetti percorsi pari opportunità rispetto agli studenti delle scuole statali di istruzione secondaria di secondo grado. Secondo la Corte, la disposizione impugnata “è volta non tanto a regolare la materia, quanto a garantire agli allievi iscritti ai corsi delle istituzioni formative accreditate dalle Regioni pari opportunità rispetto agli studenti delle scuole statali. Essa, inoltre, richiama più volte il rispetto delle competenze delle Regioni e prevede che la definizione dell’offerta formativa (...) da parte del Ministero avvenga, in ogni caso, previa intesa in sede di Conferenza, scongiurando in tal modo qualsivoglia vulnus alle competenze della Regione”.

3.5.5.3. La promozione degli istituti tecnici superiori

L’art. 117, sesto comma, Cost. “preclude allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non già l’adozione di qualsivoglia atto sub-legislativo (...), bensì dei soli regolamenti, che sono fonti del diritto, costitutive di un determinato assetto dell’ordinamento”. Viceversa, la giurisprudenza costituzionale “ha già identificato nelle linee guida atti esecutivi, secondo alcuni di alta amministrazione, che, in particolari circostanze, vengono strettamente ad integrare la normativa primaria che ad essi rinvia, affidando loro quelle specificazioni dei suoi principi, di cui esige un’applicazione uniforme (sentenza n. 11 del 2014). Sovente esse implicano conoscenze specialistiche proprie del settore ordinamentale in cui si innestano, e per tale caratteristica mal si conciliano con il diretto contenuto dell’atto legislativo”. Così la sentenza n. **284** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Puglia in riferimento all’art. 117, commi terzo e sesto, Cost. – dell’art. 1, comma 47, della legge n. 107 del 2015, che, per favorire le misure di semplificazione e promozione degli istituti tecnici superiori, affida ad un decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell’economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, l’elaborazione di apposite linee guida in vista della realizzazione degli obiettivi ivi indicati. Ha osservato il Collegio che anche tali linee guida “costituiscono la necessaria integrazione della norma primaria, per conseguire l’uniforme realizzazione degli obiettivi che essa si prefigge”; “proprio in ragione della stretta contiguità con la competenza regionale e delle esigenze di partecipazione rafforzata delle Regioni, è previsto che il decreto ministeriale con cui le linee guida sono emanate sia adottato previa intesa in sede di conferenza unificata (sentenza n. 62 del 2013)”. I Giudici hanno altresì rigettato la censura rivolta dalla Regione Veneto, in riferimento agli

artt. 97, 117, commi secondo, terzo e quarto, 118 e 120 Cost., avverso la lettera f) del citato comma 47, nella parte in cui consente alle fondazioni di partecipazione, cui fanno capo gli istituti tecnici superiori, di attivare altri percorsi formativi nel territorio provinciale. In proposito, si è affermato che la facoltà riconosciuta alle fondazioni può essere esercitata nel “rispetto dell’iter di autorizzazione” e quindi “senza pregiudizio per le competenze delle Regioni” le quali “sono e rimangono titolari del potere autorizzatorio”.

3.5.5.4. L’attività di dimensionamento della rete scolastica

La sentenza n. **284** ha dichiarato non fondata, per erroneità del presupposto interpretativo, la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. – dell’art. 1, comma 74, della legge n. 107 del 2015, per il quale gli ambiti territoriali e le reti sono definiti assicurando il rispetto dell’organico dell’autonomia e nell’ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Il Collegio ha chiarito che il combinato disposto dei commi 74 e 71 “non si traduce affatto nell’attribuzione, in capo all’ufficio regionale, della funzione di definire le reti, ma comporta semplicemente che la costituzione della rete, soltanto promossa dall’ufficio scolastico regionale, debba comunque avvenire nel rispetto della normativa vigente”, in seno alla quale rilevano gli artt. 138, comma 1, lett. a) e b), del d.lgs. n. 112 del 1998 – che ha delegato alle Regioni funzioni amministrative in materia di programmazione dell’offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale e di programmazione della rete scolastica – e 3 del d.P.R. n. 233 del 1998 – che prevede la definizione dei piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche in conferenze provinciali di organizzazione della rete scolastica, nel rispetto degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali, riferiti anche agli ambiti territoriali, preventivamente adottati dalle Regioni (sentenza n. 34 del 2005). Siccome la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche e postulava la competenza sulla programmazione scolastica, si è escluso che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto “spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita, sia pure soltanto sul piano meramente amministrativo (sentenza n. 200 del 2009)”. La disposizione impugnata non ha invaso, perciò, la competenza delle Regioni a disciplinare l’attività di dimensionamento della rete scolastica sul territorio.

3.5.5.5. L’individuazione degli standard dei servizi educativi per l’infanzia e della scuola dell’infanzia

La sentenza n. **284** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 1, comma 181, lett. e), n. 1.3), della legge n. 107 del 2015, nella parte in cui prevedeva che la delega conferita al Governo per il riordino, la semplificazione e la codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione contemplasse anche la determinazione degli *standard* strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l’infanzia e della scuola dell’infanzia. In precedenza, la sentenza n. 120 del 2005 ha chiarito che “la individuazione degli *standard* strutturali e qualitativi” degli asili nido “non si identifica con i livelli essenziali delle prestazioni” in quanto “non determina alcun livello di prestazione, limitandosi ad incidere sull’assetto organizzativo e gestorio degli asili nido (...) demandato alla potestà legislativa delle Regioni”, né può essere ricompresa “nelle norme generali sull’istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l’ordinamento dell’istruzione”. La Corte ha così coerentemente ricondotto anche l’individuazione degli *standard* strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l’infanzia e della scuola dell’infanzia alla competenza del legislatore regionale.

3.5.6. “Porti e aeroporti civili”

3.5.6.1. Le strutture denominate marina resort

La sentenza n. **21** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione del principio di leale collaborazione, dell’art. 32, primo comma, del d.l. n. 133 del 2014, nella parte in cui non prevedeva che la configurazione delle strutture denominate *marina resort* (strutture recettive all’aria aperta, beneficianti del trattamento fiscale agevolato dell’IVA al 10 per cento, organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all’interno delle unità da diporto ormeggiate nello specchio d’acqua appositamente attrezzato) debba

avvenire – nel rispetto dei requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Nella disciplina in questione si intrecciano la competenza legislativa residuale in materia di turismo, la competenza legislativa esclusiva in materia di sistema tributario, la competenza legislativa concorrente in materia di porti; inoltre, rilevano esigenze di garanzia del rispetto di livelli omogenei di tutela della sicurezza e dell'ambiente. Pertanto – afferma la Corte – deve trovare applicazione il principio generale secondo cui, in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze, qualora non risulti possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza, l'intervento del legislatore statale è costituzionalmente legittimo a condizione che si svolga nel rispetto del principio di leale collaborazione, che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie. La Corte, dunque, dichiara l'illegittimità costituzionale in parte qua della norma, introducendovi la previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, quale modalità atta a garantire la leale cooperazione.

3.5.7. “Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”

3.5.7.1. La temporanea prosecuzione di concessioni idroelettriche scadute

La sentenza n. **101** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia n. 35 del 2014, nel testo modificato dall'art. 8, comma 13, lettera s), della legge regionale n. 22 del 2015, censurato, fra l'altro, per l'asserita violazione della competenza statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia. La disposizione prevede che alla scadenza della concessione per la gestione di impianti di grande derivazione d'acqua a uso idroelettrico, la Giunta possa accordare la temporanea prosecuzione dell'attività, al fine di garantire la continuità della produzione elettrica per i tempi necessari per espletare le procedure di gara. La Corte non ravvisa l'asserito contrasto con principi fondamentali, regolatori della materia, recati dal d.lgs. n. 79 del 1999. Detto decreto legislativo, al comma 1 del suo art. 12, già, infatti, prevede che, per le concessioni idroelettriche scadenti entro il 31 dicembre 2017, la gara di evidenza pubblica per la nuova concessione possa essere differita ed indetta «entro due anni dalla data di entrata in vigore del [l'emanando] decreto [del Ministero dell'ambiente] di cui al comma 2». E, al successivo comma 8-*bis* dell'art. 12, il medesimo d.lgs. n. 79 del 1999 testualmente prevede che «Qualora alla data di scadenza di una concessione non sia ancora concluso il procedimento per l'individuazione del nuovo concessionario, il concessionario uscente proseguirà la gestione della derivazione, fino al subentro dell'aggiudicatario della gara, alle stesse condizioni stabilite dalle normative e dal disciplinare di concessione vigenti». Afferma, dunque, la Corte che “è evidente, che la Regione – disciplinando analoghe ipotesi di prosecuzione dell'attività oggetto di concessione scaduta, «al fine di garantire la continuità della produzione elettrica» per i «tempi necessari [...] per espletare le procedure di gara», ed assumendo la medesima data del 31 dicembre 2017 prevista dal legislatore statale, oltretutto al solo più riduttivo scopo di fissare il termine ultimo utile ai fini della perseguibilità delle gestioni antecedentemente scadute – non ha per alcun profilo deviato dal binario fissato dal legislatore statale, al quale si è invece sostanzialmente attenuta”.

3.5.7.2. Il procedimento per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di energia

Come ribadito di recente dalla Corte: “«La disciplina normativa di tutte le forme collaborative e dell'intesa stessa spetta al legislatore statale anche quando “la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia (sentenza n. 331 del 2010)» (sentenza n. 131 del 2016)”. Sulla base di questo principio la sentenza n. **154** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Regione Basilicata n. 4 del 2015 “nella parte in cui stabilisce il termine di novanta giorni per il rilascio o il diniego dell'intesa da parte della Regione e quello di sessanta giorni per l'acquisizione del parere degli enti locali, limitatamente alle intese in materia di energia”, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. La Corte preliminarmente ha definito l'ambito di applicazione della norma impugnata, osservando che l'art. 30 della stessa legge regionale, escludendo solo i procedimenti relativi alle intese in

materia di sanità e protezione civile, conferma implicitamente che essa si applica alle intese in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Ciò posto, ha rilevato che in tal modo, però, l'impugnato art. 29 interferisce, in questo specifico ambito, con le norme interposte invocate, ed in particolare con l'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001, che la Corte ha già qualificato come principio fondamentale della materia (sentenza n. 182 del 2013). Infatti, il termine di sessanta giorni previsto dalla norma regionale, ai fini dell'acquisizione del parere degli enti locali per il rilascio o il diniego dell'intesa, è in contrasto con il diverso termine di trenta giorni richiesto dall'art. 52-*quinquies*, comma 5. L'art. 29 impugnato, nel fissare il termine di sessanta giorni per l'acquisizione del parere degli enti locali, diverso da quello di cui al richiamato art. 52-*quinquies*, comma 5, e nel fissare, altresì, il termine per il rilascio o il diniego dell'intesa che è di esclusiva competenza dello Stato, determina unilateralmente le forme e i modi della collaborazione, violando i principi fondamentali della materia.

Non è fondata, invece, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 27, 28 e 30 della stessa legge regionale, promossa in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118, primo comma, Cost. Infatti le disposizioni, in quanto disciplinano le modalità di consultazione delle comunità locali nei procedimenti in cui la Regione è chiamata ad esprimere o a negare la propria intesa, rientrano nella competenza della stessa Regione e non interferiscono con la disciplina statale.

3.5.7.3. La costruzione e l'esercizio di infrastrutture energetiche

La sentenza n. 110 ha giudicato non fondate le questioni – promosse dalle Regioni Abruzzo, Calabria, Marche e Puglia in riferimento agli artt. 3, 117 e 118 Cost. – aventi ad oggetto l'art. 37, commi 1 e 2, lett. a), c) e c)-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, laddove qualifica alcune specifiche infrastrutture – come i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di gas naturale liquido, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale – di interesse strategico e parrebbe escludere, per le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale, la necessaria intesa con la Regione per l'adozione dell'atto conclusivo del procedimento autorizzatorio. In realtà, con riferimento alle opere di interesse strategico, di cui all'art. 37, comma 1, se è vero che non è prevista una partecipazione regionale nelle procedure autorizzatorie per le opere suddette, tuttavia la disposizione impugnata non modifica – né espressamente, né implicitamente – le singole discipline di settore, dettate per la localizzazione, la realizzazione ovvero l'autorizzazione all'esercizio di ciascuna delle categorie di infrastrutture in essa elencate, riferite ai terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto (art. 46, comma 1, del d.l. n. 159/2007), agli stoccaggi di gas naturale (art. 11 del d. lgs. n. 164/2000) e alle infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale (art. 52-*quinquies*, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001). E poiché tali discipline prevedono la partecipazione degli enti territoriali e richiedono espressamente l'intesa con la singola Regione interessata se ne ricava che l'attribuzione del carattere di interesse strategico alle infrastrutture in questione, collocata e interpretata alla luce delle suddette discipline, non determina, di per sé, alcuna deroga ai principi, elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, in tema di chiamata in sussidiarietà e di necessaria partecipazione delle Regioni (sentenze nn. 303/2003 e 7/2016). Quanto ai gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, se l'art. 37, comma 2, parrebbe escludere, ad una prima lettura, la necessaria intesa con la Regione, la tesi del mancato rispetto delle competenze regionali poggia su un presupposto interpretativo non corretto, che trascura una serie di elementi sistematici di rilievo. Le mere disarmonie letterali, derivanti dalla sovrapposizione non coordinata di norme, non consentono infatti di trascurare il principio enucleato dalla disciplina legislativa di settore, letta alla luce della Costituzione. In particolare, la cosiddetta intesa “forte” ai fini della localizzazione e realizzazione delle infrastrutture lineari energetiche va considerata quale modulo procedimentale necessario per assicurare l'adeguata partecipazione delle Regioni allo svolgimento di procedimenti incidenti su una molteplicità di loro competenze. E dunque l'interpretazione delle disposizioni relative alla localizzazione e alla realizzazione delle infrastrutture introdotte dalla indicata disposizione non può che svolgersi alla luce dei medesimi principi. Grazie a una lettura sistematica delle norme impuginate può infatti evincersi che, nell'ambito della rete nazionale dei gasdotti, sono già menzionati quelli di importazione, sicché, a ben vedere, le disposizioni oggetto di censura non introducono nell'ordinamento una nuova categoria di infrastrutture, ma si riferiscono ad una nozione, giuridica e

tecnica, che l'ordinamento stesso già conosce e disciplina. In definitiva, l'interpretazione sistematica della disciplina vigente in tema di infrastrutture lineari energetiche non può che prevalere su eventuali disarmonie di coordinamento dovute alla successione delle discipline, e dunque, anche nel caso in esame, è pienamente applicabile la norma che prevede l'adozione, d'intesa con le Regioni, dell'atto conclusivo del procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di ogni infrastruttura lineare energetica.

3.5.7.4. Il procedimento per la realizzazione di infrastrutture energetiche per le quali sia prescritto il raggiungimento di un'intesa

La sentenza n. **131** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 97, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo n. 40 del 2014, nella parte in cui, inserendo l'art. 1.1 nella legge regionale n. 2 del 2008, definisce unilateralmente le modalità di superamento del dissenso regionale in ordine al raggiungimento dell'intesa necessaria allo svolgimento di attività inerenti alla realizzazione delle infrastrutture energetiche, secondo le previsioni della legge statale n. 239 del 2004. La disposizione censurata, che si riferisce alle attività connesse alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, deve essere ricondotta all'ambito materiale relativo alla competenza legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, comma 3, Cost. La Corte ha ricordato che, in tale materia, le previsioni contenute nella normativa statale menzionata - che disciplinano la realizzazione di infrastrutture energetiche, subordinandole all'intesa con le Regioni - sono state oggetto di diverse pronunce e sono state qualificate come norme recanti principi fondamentali della materia (con riguardo agli artt. 1, commi 7, lettera g, e 8, lettera b, numero 2, della medesima legge n. 239 del 2004 e all'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001 il riferimento è alla sentenza n. 182 del 2013). È stato, altresì, chiarito che esse ridefiniscono “in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione delle opere, in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario (sentenza n. 119 del 2014), ma anche in relazione ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 331 del 2010, n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004) (sentenza n. 182 del 2013)”. La Corte ha concluso ritenendo che la normativa impugnata, fissando in modo unilaterale le modalità per superare il dissenso regionale in ordine al raggiungimento dell'intesa necessaria in tale materia, “viola la competenza legislativa statale a stabilire i principi fondamentali nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e contrasta con le esigenze unitarie, di cui all'art. 118, primo comma, Cost., sottese alla definizione dei procedimenti di localizzazione e realizzazione delle infrastrutture energetiche, con la conseguente compromissione del principio di buon andamento dell'amministrazione”.

3.5.7.5. Il regime autorizzatorio per le opere necessarie e strumentali rispetto a infrastrutture e insediamenti strategici nel settore petrolifero

Lo scopo unitario di “migliorare l'efficienza e la competitività nel settore petrolifero” giustifica la scelta del legislatore nazionale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative riguardanti qualunque opera strumentale a quelle strategiche nel settore sopraindicato. È quanto ha affermato la sentenza n. **142**, la quale ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Abruzzo in riferimento alla norma che estende, d'intesa con la Regione interessata, la competenza statale a rilasciare le autorizzazioni necessarie non solo per realizzare le infrastrutture e gli insediamenti strategici nel settore petrolifero, come previsto in origine, ma anche per le opere strumentali, come ad esempio quelle che servono al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria. Ogni chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato è infatti legittima sotto il profilo costituzionale se “la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata e non risulti affetta da irragionevolezza (sentenza n. 303 del 2003)”. A tali condizioni va poi aggiunta anche una terza, nel caso in esame “pacificamente osservata”, relativa all'intesa con la Regione interessata. Per quanto riguarda la materia dell'energia, soggetta a competenza concorrente, non può dunque “considerarsi irragionevole o sproporzionata la decisione di adottare”, per le attività che costituiscono un indispensabile presupposto delle opere strategiche, un analogo accentramento. Alla base della scelta legislativa infatti sussiste uno scopo unitario, “di migliorare l'efficienza e la competitività nel

settore petrolifero”, che potrebbe venire compromesso “se il frazionamento delle competenze, in base a un interesse localizzato, ostacolasse l’efficacia dei procedimenti amministrativi relativi ad opere necessarie e strumentali rispetto ad altre di natura strategica nazionale”.

3.5.7.6. Il procedimento per il rilascio dei permessi di ricerca geotermica

La sentenza n. **156** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 2, della legge della Regione Toscana n. 17 del 2015, concernente la sospensione dei procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca geotermica e delle relative proroghe, nonché degli atti di assenso per la realizzazione dei pozzi esplorativi e degli atti ad essi preordinati relativi all’alta e alla media entalpia, fino all’intervenuta determinazione del numero massimo di pozzi esplorativi assentibili e dei relativi criteri di distribuzione territoriale, e comunque non oltre sei mesi dall’entrata in vigore della legge regionale medesima. La questione era stata prospettata dal Governo che lamentava la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la disposizione impugnata sarebbe stata in contrasto con il termine massimo di novanta giorni fissato, per la conclusione del procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, dall’art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003; disposizione, questa, recante un principio fondamentale della materia, di competenza legislativa concorrente, della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia». La Corte afferma, invece, che il parametro interposto invocato è inconferente. Esso, infatti, stante il suo inequivoco tenore letterale, regola il procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, ivi comprese le risorse geotermiche, non già il diverso procedimento volto al rilascio del permesso di ricerca di quest’ultime, cui si applica il più lungo (e non invocato) termine di duecentoquaranta giorni fissato dall’art. 9, comma 1, del d.P.R. n. 485 del 1994. Ulteriore censura riguardava l’eventualità che la disposizione censurata fosse da interpretarsi nel senso che essa si riferisce anche «al rilascio dell’intesa regionale» di cui all’art. 3, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 22 del 2010, prevista per i permessi di ricerca per impianti pilota, perché determinerebbe l’automatica (seppur temporanea) inibizione dell’intesa. La Corte ritiene erroneo il presupposto interpretativo da cui muove il Governo ricorrente. Infatti, Il preambolo della stessa legge regionale impugnata e gli artt. 15 e 16 del d.P.R. n. 395 del 1991, rendono evidente che il riferimento della disposizione impugnata agli atti di assenso per pozzi esplorativi e agli atti preordinati va letto come richiamo, non già agli atti di assenso necessari per la realizzazione degli impianti pilota di competenza statale, ma a quelli che devono essere richiesti dai titolari dei permessi di ricerca di competenza regionale.

3.5.7.7. Il canone delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico

La sentenza n. **158** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 7 della legge della Regione Piemonte n. 22 del 2014 - che determina la misura del canone annuo per le concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico, diversificando all’interno dell’utilizzazione idroelettrica in modo decrescente in proporzione alla potenza media di concessione – promossa dal Governo per l’asserita invasione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza. La Corte, preliminarmente, ha ricordato la giurisprudenza costituzionale che ha espressamente ricondotto la quantificazione della misura dei canoni idroelettrici, ambito ben diverso da quello afferente al servizio idrico integrato (sentenza n. 85 del 2014), alla competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 85 e 64 del 2014), così come aveva già ascritto al medesimo ambito di competenza la disciplina inerente alle concessioni di grandi derivazioni d’acqua per uso idroelettrico (sentenze n. 205 del 2011 e n. 1 del 2008). Ha quindi escluso che la disciplina della determinazione dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico sia stata attratta nell’ambito della materia «tutela della concorrenza», dall’art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 come ritenuto dal ricorrente Governo sulla base di una erronea lettura della sentenza n. 28 del 2014. Infatti, con detta disposizione lo Stato è intervenuto in tema di canoni delle concessioni ad uso idroelettrico, ma al solo fine di demandare a un successivo decreto ministeriale, da adottarsi d’intesa con le Regioni, esclusivamente la definizione dei «criteri generali» per la determinazione dei «valori massimi» dei suddetti canoni, che deve essere operata, però, dalle Regioni medesime. In altri termini, è ribadita espressamente la competenza regionale – già prevista dalla normativa statale pregressa (si veda, specialmente, l’art. 88 del d.lgs. n. 112 del 1998) – alla

determinazione dei canoni, precisando soltanto che essa deve avvenire nel rispetto dei «criteri generali» stabiliti dal decreto ministeriale. Ciò posto, la Corte osserva che il d.m. non risulta, a oggi, ancora essere stato adottato, e che questa circostanza non può portare a considerare paralizzata la competenza regionale alla determinazione della misura dei canoni idroelettrici, sul presupposto che altrimenti le Regioni disporrebbero in violazione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza». In attesa che sia adottato il d.m., pertanto, le Regioni possono continuare a determinare i canoni idroelettrici nel rispetto dei principi fondamentali statali nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Sotto tale aspetto, la giurisprudenza costituzionale ha già escluso che sia qualificabile come principio fondamentale «il criterio di determinazione del canone in base ad un importo fisso e non progressivo» (sentenza n. 64 del 2014) ed ha invece rilevato come «l'unico principio fondamentale della materia [sia] quello della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava» (sentenza n. 85 del 2014). Lo stesso art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 prevede espressamente, in linea di continuità coi principi fondamentali ora richiamati, che la determinazione dei canoni da parte delle Regioni deve essere effettuata «secondo principi di economicità e ragionevolezza», i quali, pertanto, già prima della definizione con d.m. dei «criteri generali», devono essere rispettati quando viene fissata la misura dei canoni idroelettrici. In conclusione, la disposizione censurata non ha ecceduto la competenza regionale nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Né, d'altra parte, ha invaso la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», in quanto non ha affatto dettato «criteri generali» per la determinazione dei canoni idroelettrici, che dovranno essere posti dal d.m. di cui all'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, essendosi limitata soltanto a stabilire la misura dei canoni idroelettrici.

3.5.7.8. La localizzazione di impianti e centrali per lo svolgimento di attività energetiche

La sentenza n. 249 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 13 del 2015, nella parte in cui introduce l'art. 1.2, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo n. 2 del 2008. Il comma 1 della disposizione impugnata disponeva, ai fini dell'espressione dell'intesa regionale nell'ambito del procedimento di autorizzazione previsto dalla normativa statale, che le centrali di spinta del gas funzionali ai metanodotti vengono localizzate in aree determinate, quali le zone (aree e nuclei) industriali dove l'impatto ambientale e il rischio sismico sono minori. Il successivo comma 2, pur facendo salve le norme nazionali relative alle distanze di sicurezza dei metanodotti della rete nazionale esistente, prevedeva che la Regione stabilisce le distanze di sicurezza dei nuovi metanodotti, secondo un criterio proporzionale legato al diametro delle condotte e alla loro pressione d'esercizio. La Corte innanzitutto individua a quale ambito materiale del Titolo V della Costituzione vada ricondotta la disposizione impugnata. Al riguardo la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ritenuto che le disposizioni di leggi regionali relative alla localizzazione e alla realizzazione di impianti e centrali per lo svolgimento delle attività energetiche, anche se collocate in zone sismiche, vadano ricondotte alla competenza legislativa concorrente nelle materie della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (*ex plurimis*, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013, n. 383 del 2005) e del «governo del territorio», parimenti rientranti nel terzo comma dell'art. 117 Cost. (*ex multis*, sentenze n. 64 del 2013, n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010). In particolare, a tali competenze le sentenze n. 119 del 2014 e n. 182 del 2013 hanno ricondotto norme della Regione Abruzzo di contenuto analogo a quello della disposizione impugnata. Quanto al merito, la norma di cui al comma 1, risulta lesiva dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento ai parametri interposti, art. 1, comma 4, della legge n. 239 del 2004 e art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001. La Corte cita la sentenza n. 119 del 2014, secondo la quale: «la legge n. 239 del 2004 ha ridefinito in modo unitario e a livello nazionale i procedimenti di localizzazione e realizzazione della rete di oleodotti e gasdotti, nonché dei connessi impianti di compressione a gas, in base alla necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario, tanto più vevoli di fronte al rischio sismico (da ultimo, sentenza n. 182 del 2013)». La medesima sentenza, inoltre, ha anche fissato il principio secondo cui, «in linea generale, è precluso alla legge regionale ostacolare gli obiettivi sottesi ad interessi ascrivibili alla sfera dei principi individuati dal legislatore statale, mentre, nello stesso tempo, lo Stato è tenuto a preservare uno spazio alle scelte normative di pertinenza regionale, che può essere negato soltanto nel caso in cui esse generino l'impossibilità, o comunque l'estrema ed oggettiva difficoltà, a conseguire i predetti

obiettivi (sentenza n. 278 del 2010)». Tale pluralità di interessi e di competenze trova la sua composizione nell'intesa espressamente prevista dall'art. 52-*quinquies*, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001. La sentenza n. 182 del 2013 conferma che va «ravvisato nell'intesa lo strumento necessario ai fini dell'identificazione delle "linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti", inclusa la rete dei gasdotti». D'altra parte, proprio la centralità dell'intesa, quale espressione di leale collaborazione, esclude che ciascuna delle parti possa adottare misure che impediscano a priori il suo raggiungimento; cosicché la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di leggi regionali che stabilivano il divieto di localizzazione di impianti di compressione a gas in zone diverse da quelle individuate dalla Regione (sentenze n. 119 del 2014 e n. 182 del 2013). Oltre a ciò, la norma impugnata è in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» espressi dall'art. 1, comma 4, della legge n. 239 del 2004 e dall'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001. Per quanto concerne la norma di cui al comma 2 della disposizione impugnata, essa è illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. La disposizione, che affida alla Regione la competenza a stabilire le distanze di sicurezza dei nuovi metanodotti, si pone in contrasto con l'espressa riserva allo Stato della «determinazione dei criteri generali tecnico-costruttivi e delle norme tecniche essenziali degli impianti di produzione, trasporto, stoccaggio e distribuzione dell'energia», fissata dall'art. 1, comma 7, lettera c), della legge n. 239 del 2004. La riserva risponde alla necessità di salvaguardare l'uniformità delle soluzioni tecniche (sentenza n. 103 del 2006), la cui adozione deve pertanto essere mantenuta in capo allo Stato, anche nelle materie di legislazione concorrente.

3.5.7.9. Le risorse per la riqualificazione dell'edilizia scolastica

Nella disciplina dell'edilizia scolastica si intersecano più materie, «quali il governo del territorio, l'energia e la protezione civile, tutte rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.». In simili materie, «allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di *standard* e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio» (sentenze nn. 265 del 2011, 254 del 2010, 182 del 2006, 336 e 285 del 2005). Tali orientamenti, già espressi dalla sentenza n. 62 del 2013, sono stati ripresi dalla sentenza n. **284** che ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., l'art. 1, comma 153, della legge n. 107 del 2015, nella parte in cui – affidando al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al fine di favorire la costruzione di scuole innovative dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell'efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica, il compito di ripartire, con proprio decreto, d'intesa con la Struttura di missione per il coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica, le risorse tra le Regioni e di individuare i criteri per l'acquisizione delle manifestazioni di interesse degli enti locali proprietari delle aree oggetto di intervento – non prevedeva che il suddetto decreto fosse adottato sentita la Conferenza unificata. Un opposto esito di non fondatezza è, invece, toccato alla questione promossa dalla Regione Puglia in riferimento ai medesimi parametri e avente ad oggetto il comma 155, il quale, coerentemente con le citate indicazioni giurisprudenziali, dispone che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, indice specifico concorso con procedura aperta per le proposte progettuali relative agli interventi individuati dalle Regioni, nel limite delle risorse assegnate e comunque nel numero di almeno uno per Regione.

3.5.8. "Protezione civile"

3.5.8.1. L'istituzione degli uffici periferici della Direzione generale della protezione civile della Regione Sardegna

La sentenza n. **252** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 della legge della Regione Sardegna n. 36 del 2013, promossa dal Governo, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. Le disposizioni impuginate, nell'ambito del generale riordino del sistema degli enti locali sardi, hanno ridisegnato l'assetto regionale della protezione civile, sottraendo alle Province alcuni compiti

in materia di protezione civile per trasferirli ad uffici decentrati della Regione. In materia di protezione civile, la Regione Sardegna non dispone di una potestà legislativa più ampia di quella attribuita alle Regioni ordinarie, poiché né lo statuto speciale per la Sardegna, né le relative disposizioni di attuazione menzionano competenze in questo ambito o in ambiti con essa interferenti (la Corte ricorda che l'art. 1 del d.lgs. n. 234 del 2001 aveva conferito alla Regione Sardegna tutte le funzioni amministrative che il d.lgs. n. 112 del 1998 aveva delegato alle Regioni ordinarie e ai loro enti locali; che il nuovo Titolo V del 2001 aveva attribuito alle Regioni ad autonomia ordinaria la potestà legislativa concorrente in materia di protezione civile; che la Regione Sardegna aveva acquisito la competenza legislativa medesima, in virtù del silenzio dello statuto speciale sul punto e della conseguente applicazione della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, v. sentenze n. 199 del 2014, n. 287 del 2012 e n. 165 del 2011). Ciò posto, la Corte ricorda che nelle materie di potestà legislativa concorrente, l'allocatione delle funzioni amministrative non spetta, in linea di principio – in assenza, cioè, di specifiche ragioni che rendano evidente la necessità di considerare l'attribuzione della funzione ad un determinato ente locale come rispondente ad un principio fondamentale – allo Stato, bensì alla Regione, la quale può, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, trattenere a sé la funzione ovvero attribuirle ad un diverso livello di governo (sentenze n. 32 del 2006, n. 384, n. 378 e n. 336 del 2005). Sicché legittimamente la legge della Regione Sardegna può decidere come allocare le funzioni di protezione civile tra i suoi enti locali e, come accaduto nel caso in esame, “spostare” tali funzioni dal livello provinciale a quello regionale e/o comunale. Ciò, del resto – conclude la Corte - avviene in una materia, quale la protezione civile, rispetto alla quale la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato – anche prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione – che il legislatore statale, con la legge n. 225 del 1992, ha rinunciato ad un modello centralizzato, optando per una «organizzazione diffusa a carattere policentrico» (sentenze n. 323 e n. 32 del 2006, n. 327 del 2003 e n. 418 del 1992), in cui ampio spazio è concesso alla discrezionalità delle Regioni. La Corte, infine, aggiunge due osservazioni: non ha pregio la censura riferita alla mancanza di una disciplina transitoria, in quanto, in ossequio al principio generale di continuità dell'azione amministrativa, le funzioni continuano ad essere esercitate dall'ente che, in precedenza, ne era titolare (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 384 e n. 50 del 2005 e n. 13 del 2004); non rileva la circostanza che, in concreto, gli uffici territoriali di protezione civile non sono stati ancora costituiti, sicché l'effettivo esercizio delle funzioni di protezione civile, nella Regione Sardegna, non corrisponde al quadro normativo oggetto del giudizio. Infatti, in un giudizio costituzionale in via principale in cui sia lamentato il solo riparto delle competenze legislative ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le disposizioni legislative impugnate vanno valutate in se stesse, senza che assumano rilievo le modalità con le quali esse vengono (o non vengono) attuate sul piano amministrativo (sentenze n. 144 del 2012, n. 50 del 2008 e n. 134 del 2005).

3.5.8.2. Gli interventi edilizi in zone sismiche

La sentenza n. **272** ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 22 della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015 che esclude dalla preventiva autorizzazione sismica gli interventi sul patrimonio edilizio soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). La Corte ha preliminarmente ricordato il proprio costante orientamento volto a ricondurre le disposizioni di leggi regionali che disciplinano gli interventi edilizi in zone sismiche all'ambito materiale del «governo del territorio», nonché a quello della «protezione civile», per i profili concernenti «la tutela dell'incolumità pubblica» (sentenza n. 254 del 2010). In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali (tra le tante, sentenze n. 300 e n. 101 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010, n. 248 del 2009, n. 182 del 2006). Tra questi vi rientra la previsione dell'art. 94 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (sentenze n. 64 del 2013 e n. 312 del 2010), il quale, nel prescrivere che nelle località sismiche non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione, riveste una posizione «fondante» del settore dell'ordinamento al quale pertiene (*ex plurimis*, sentenze n. 282 del 2009, n. 364 del 2006, n. 336 del 2005). Il fondamento di tale disposizione si rinviene nel fatto che esso «è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali»

(sentenza n. 182 del 2006). Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha concluso ravvisando il contrasto tra la normativa regionale censurata e l'evocato parametro costituzionale in quanto la prima introduce una deroga al principio fondamentale fissato dalla normativa statale ricordata.

La sentenza n. **282** ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. - in riferimento ai principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio» desunti dagli artt. 84 e 88 del d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) - dell'art. 12 della legge della Regione Marche n. 17 del 2015 che prevede disposizione in tema di miglioramento sismico degli edifici, introducendo deroghe rispetto a quanto previsto dalla disciplina statale. In via preliminare, la Corte ha ricordato la propria costante giurisprudenza volta a ricondurre le «disposizioni di leggi regionali che incidono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche all'ambito materiale del “governo del territorio” e a quello relativo alla “protezione civile” per i profili concernenti “la tutela dell'incolumità pubblica” (sentenza n. 254 del 2010). In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali (tra le tante, sentenze n. 300 e n. 101 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010, n. 248 del 2009, n. 182 del 2006)». In particolare, va assegnata valenza di «principio fondamentale» alle disposizioni contenute nel Capo IV della Parte II del d.P.R. n. 380 del 2001, intitolato «Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche». Tale natura va riconosciuta, più specificamente, anche agli artt. 83, 84 e 88 del testo unico che riguardano rispettivamente l'approvazione, con decreto del Ministro, delle norme tecniche per le costruzioni la cui sicurezza possa interessare la pubblica incolumità, da realizzarsi in zone dichiarate sismiche nonché la competenza dello stesso Ministro nel concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche (sentenza n. 254 del 2010). La normativa regionale censurata, pertanto, si pone in contrasto con la disciplina statale ricordata, la quale, tra l'altro, trova applicazione non solo per le nuove costruzioni ma, sulla base di una nozione trasversale, per «tutte le costruzioni la cui sicurezza possa comunque interessare la pubblica incolumità» (art. 83 del TUE), e quindi anche per gli interventi su costruzioni già esistenti.

3.5.8.3. L'edilizia scolastica

Nella disciplina dell'edilizia scolastica si intersecano più materie, “quali il governo del territorio, l'energia e la protezione civile, tutte rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.”. In simili materie, “allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio” (sentenze nn. 265 del 2011, 254 del 2010, 182 del 2006, 336 e 285 del 2005). Tali orientamenti, già espressi dalla sentenza n. 62 del 2013, sono stati ripresi dalla sentenza n. **284** che ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., l'art. 1, comma 153, della legge n. 107 del 2015, nella parte in cui – affidando al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al fine di favorire la costruzione di scuole innovative dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell'efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica, il compito di ripartire, con proprio decreto, d'intesa con la Struttura di missione per il coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica, le risorse tra le Regioni e di individuare i criteri per l'acquisizione delle manifestazioni di interesse degli enti locali proprietari delle aree oggetto di intervento – non prevedeva che il suddetto decreto fosse adottato sentita la Conferenza unificata. Un opposto esito di non fondatezza è, invece, toccato alla questione promossa dalla Regione Puglia in riferimento ai medesimi parametri e avente ad oggetto il comma 155, il quale, coerentemente con le citate indicazioni giurisprudenziali, dispone che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, indice specifico concorso con procedura aperta per le proposte progettuali relative agli interventi individuati dalle Regioni, nel limite delle risorse assegnate e comunque nel numero di almeno uno per Regione.

3.5.9. “Tutela della salute”

3.5.9.1. L'erogazione di prestazioni in esecuzione di “Progetti Obiettivo” da parte di strutture sanitarie non ospedaliere e non ambulatoriali in regime di accreditamento provvisorio

La sentenza n. 161 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2015, sollevata dal Governo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 796, lettera t), della legge 27 n. 296 del 2006. La disposizione impugnata proroga sino al 31 dicembre 2015 la possibilità, per le strutture sanitarie non ospedaliere e non ambulatoriali in regime di accreditamento provvisorio, di erogare prestazioni in esecuzione di “Progetti Obiettivo”, per le quali lo Stato, in accordo con le Regioni, ha espresso una valutazione di priorità e indispensabilità. La norma sarebbe in contrasto con la norma statale interposta secondo cui, invece, l'accreditamento provvisorio delle strutture sanitarie e socio sanitarie, diverse da quelle ospedaliere e ambulatoriali, che consente l'erogazione delle prestazioni, deve cessare entro il 31 ottobre 2014. La Corte riconosce che la disposizione regionale detta una norma che attiene alla materia dell'accreditamento delle strutture sanitarie, riconducibile, secondo la sua costante giurisprudenza (*ex multis*, sentenze n. 132 del 2013, n. 292 e n. 260 del 2012), alla potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Tuttavia, in relazione allo specifico ambito dell'accreditamento delle strutture sanitarie, la Corte ricorda che il termine finale in questione, previsto dalla legislazione statale come regola generale in tutto il territorio nazionale per il passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo, pur costituendo principio fondamentale (*ex multis*, sentenze n. 292 e n. 260 del 2012), è derogabile dalle Regioni in presenza di situazioni eccezionali non prevedibili da parte del legislatore statale. La Corte ravvisa nel caso di specie la situazione di eccezionalità, che consente di superare il termine generale disposto dal legislatore statale. Si tratta, infatti, di prestazioni concernenti essenzialmente le cure palliative e l'assistenza domiciliare specialistica a ciò necessaria, inserite nei “Progetti Obiettivo” e, pertanto, sottoposte a un regime speciale che prevede un procedimento di erogazione di fondi e di controllo dei risultati raggiunti. Le peculiari caratteristiche delle prestazioni legate ai “Progetti Obiettivo” giustificano, alla luce del principio di ragionevolezza, la proroga prevista dal legislatore regionale, purché essa non si estenda indefinitamente nel tempo. E anche sotto questo profilo la disposizione impugnata rispetta le condizioni di temporaneità stabilite dalla giurisprudenza della Corte, posto che il legislatore ha prorogato di un solo anno e due mesi il termine fissato dal legislatore statale. Conclude la Corte: “la congiunta presenza di tali caratteristiche – eccezionale imprescindibilità delle prestazioni da garantire, concordata anche con lo Stato, nonché ragionevole delimitazione temporale della proroga, rispetto alla scadenza del termine generale e osservanza dei requisiti strutturali e organizzativi – consente di escludere che la disposizione regionale impugnata mascheri una inammissibile sanatoria di irregolarità e disfunzioni all'interno della Regione (sentenza n. 292 del 2012). Essa configura, invece, un'ipotesi di legittima deroga al termine finale imposto dal legislatore statale per il passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo delle strutture sanitarie, disposta dal legislatore regionale nel rispetto delle condizioni precisate dalla giurisprudenza costituzionale”.

3.5.9.2. I piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria

“Questa Corte ha più volte affermato che la disciplina dei piani di rientro dai *deficit* di bilancio in materia sanitaria è riconducibile a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenza n. 278 del 2014). In particolare, ha affermato che costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015). Tali accordi assicurano, da un lato, la partecipazione delle Regioni alla definizione dei percorsi di risanamento dei disavanzi nel settore sanitario e, dall'altro, escludono che la Regione possa poi adottare unilateralmente misure – amministrative o normative – con essi incompatibili (sentenza n. 51 del 2013). Qualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi e concordate con lo Stato, l'art. 120, secondo comma,

Cost. consente l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, al fine di assicurare contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.). A tal fine il Governo può nominare un Commissario *ad acta*, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), 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. (*ex plurimis*, sentenze n. 227 del 2015, n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011)". Così la sentenza n. **266** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 5, comma 4, della legge della Regione Calabria n. 11 del 2015, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., in quanto interferenti con i poteri affidati al Commissario *ad acta* nominato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario.

3.6. Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.)

3.6.1. Formazione professionale

3.6.1.1. I percorsi di istruzione e formazione professionale

La sentenza n. **284** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 97, 117, commi terzo e quarto, 118 e 120 Cost. – dell'art. 1, comma 44, della legge n. 107 del 2015, che consente alle istituzioni formative accreditate dalle Regioni di concorrere al potenziamento e alla valorizzazione delle conoscenze e delle competenze degli studenti del secondo ciclo nonché alla trasparenza e alla qualità dei relativi servizi, demandando la definizione dell'offerta formativa dei percorsi di istruzione e formazione professionale al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, e garantendo agli allievi iscritti ai predetti percorsi pari opportunità rispetto agli studenti delle scuole statali di istruzione secondaria di secondo grado. Secondo la Corte, la disposizione impugnata "è volta non tanto a regolare la materia, quanto a garantire agli allievi iscritti ai corsi delle istituzioni formative accreditate dalle Regioni pari opportunità rispetto agli studenti delle scuole statali. Essa, inoltre, richiama più volte il rispetto delle competenze delle Regioni e prevede che la definizione dell'offerta formativa (...) da parte del Ministero avvenga, in ogni caso, previa intesa in sede di Conferenza, scongiurando in tal modo qualsivoglia *vulnus* alle competenze della Regione".

3.6.2. Organizzazione amministrativa degli enti locali

3.6.2.1. Il riassetto del personale delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni ordinarie in seguito al riordino delle funzioni di cui alla legge n. 56 del 2014

Le disposizioni sul riassetto del personale delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni ordinarie dettate dall'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge n. 190 del 2014 in attuazione della riforma degli enti territoriali di area vasta operata dalla legge n. 56 del 2014 devono essere ricondotte alla competenza esclusiva statale in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, secondo comma, lett. p, Cost.) e non a quella regionale residuale relativa all'organizzazione amministrativa degli enti locali (art. 117, quarto comma, Cost.). E' quanto ha sostenuto la sentenza n. **159** nel rigettare talune questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto. Infatti, la legge n. 56 del 2014 ha realizzato un intervento riconosciuto come organico dalla sentenza n. 50 del 2015, riservato a livello normativo statale ed espressivo della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. e, con specifico riferimento alle Città metropolitane, di quella ex art. 114 Cost. Pertanto, la contestata disciplina del personale, che rappresenta uno dei fondamentali passaggi attuativi della riforma, deve essere ricondotta alla stessa competenza esclusiva.

3.6.2.2. *La delegazione legislativa per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*

La Corte con la sentenza n. **251** ha scrutinato diverse disposizioni della legge n. 124 del 2015, con la quale il legislatore ha conferito al Governo deleghe in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Fra le disposizioni colpite da illegittimità costituzionale – oltre a quelle concernenti le discipline delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici locali d’interesse economico generale – figurano l’art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, e l’art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t). In particolare, le disposizioni contenute nell’art. 11 dettano principi e criteri direttivi per l’istituzione di un sistema nazionale, articolato in ruoli unificati e coordinati, dei dirigenti dello Stato, dei dirigenti regionali e dei dirigenti degli enti locali, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento, nonché regole unitarie inerenti non solo al trattamento economico e al regime di responsabilità dei dirigenti, ma anche alla formazione e al conferimento, alla durata e alla revoca degli incarichi. Le disposizioni contenute nell’art. 17 si propongono di riordinare la disciplina del lavoro alle dipendenze di tutte le pubbliche amministrazioni e di riformare la disciplina vigente in prospettiva unitaria, in ambiti disparati, che spaziano dal reclutamento, al rapporto di lavoro, al contenimento delle assunzioni, al lavoro flessibile, alla valutazione e alla responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici. Tali disposizioni – nello stabilire, in generale, che i principi e i criteri direttivi della delega al Governo per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche erano riferiti anche al lavoro pubblico regionale – prevedevano, quale forma di coinvolgimento delle Regioni, il parere in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell’art. 16, commi 1 e 4. La Corte però ha ritenuto che, in ragione delle attribuzioni regionali in materia, il legislatore delegante avrebbe dovuto prevedere un coinvolgimento regionale più pregnante, nella forma dell’intesa. Ciò posto, la sentenza sviluppa il percorso argomentativo rilevando che l’intera disciplina è palesemente caratterizzata dal concorso di competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, nessuna delle quali però si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione dell’ampio disegno di riforma: a) competenza del legislatore statale nella materia dell’ «ordinamento civile», nella parte inerente al trattamento economico della dirigenza (fra le tante, sentenze n. 211 e n. 61 del 2014) o al regime di responsabilità (sentenza n. 345 del 2004), o comunque a profili relativi al rapporto di lavoro privatizzato (sentenza n. 62 del 2013); b) competenze statali concorrenti, come quella in materia di tutela della salute, nella parte relativa alla disciplina della dirigenza sanitaria (sentenze n. 124 del 2015, n. 233 e n. 181 del 2006), o quella in materia di coordinamento della finanza pubblica, nella parte riferita al contenimento delle assunzioni; c) competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, in tema di procedure concorsuali pubblicistiche per l’accesso al ruolo (sentenze n. 149 del 2012, n. 310 del 2011, n. 324 e n. 100 del 2010, n. 95 del 2008, n. 233 del 2006 e n. 380 del 2004), di conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e durata degli stessi; competenza regionale residuale in materia di formazione. Tutte le molteplici competenze compresenti si pongono in un rapporto di “concorrenza”, poiché nessuna di esse prevale sulle altre, ma tutte confluiscono nella riorganizzazione del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, in una prospettiva unitaria, rivelandosi inscindibili e strumentalmente connesse. Un siffatto vincolo di strumentalità, se da un lato costituisce fondamento di validità dell’intervento del legislatore statale, dall’altro impone a quest’ultimo il rispetto del principio di leale collaborazione in forma adeguata a garantire il giusto temperamento della compressione delle competenze regionali. Ne consegue che l’intervento del legislatore statale si configura come necessario a garantire l’esigenza di unitarietà sottesa alla riforma, ma d’altra parte, esso deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 26 e n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008). Sulla base di questa premessa, la Corte rileva che le disposizioni impugnate nel prevedere per l’adozione dei decreti legislativi delegati attuativi, quale forma di raccordo con le Regioni, il parere in Conferenza unificata, non hanno realizzato un confronto autentico con le autonomie regionali, necessario a temperare la compressione delle loro competenze. Solo con riferimento all’istituzione del ruolo unico dei dirigenti regionali (art. 11, comma 1, lettera b, numero 2), il legislatore delegante ha espressamente previsto il modulo concertativo dell’intesa nella Conferenza Stato-Regioni. E poiché quest’ultima soluzione, a parere della Corte, appare la più idonea a consentire

l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti coinvolti, sarebbe irragionevole non estenderla anche agli altri aspetti del lavoro pubblico, riconducibili alla materia dell'organizzazione amministrativa regionale (sentenza n. 149 del 2012).

3.6.3. Trasporto pubblico locale

3.6.3.1. Il finanziamento per il rinnovo del parco veicolare su gomma

La sentenza n. 211 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua* del comma 224 dell'art. 1 della legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014). La norma, incidente nella materia di competenza regionale residuale del trasporto pubblico locale, prevede il riparto tra le Regioni di risorse finanziarie a titolo di concorso alle spese di investimento per il rinnovo del parco veicolare su gomma, attraverso l'adozione di un "decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano". La Corte, preliminarmente, ricorda la sentenza n. 273 del 2013 (nonché altre precedenti, *ex multis*, sentenze n. 168 del 2008 e n. 222 del 2005) con la quale: a) ha affermato che il trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.; b) ha rilevato che, attesa la perdurante parziale attuazione della delega al Governo in materia di federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009) e del decreto legislativo n. 68 del 2011, «il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost.»; c) ha riconosciuto che nel rilevato contesto di incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost., l'intervento dello Stato, volto a finanziare il trasporto pubblico locale, è ammissibile nel caso in cui risponda all'esigenza «di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011)»; d) relativamente al principio di leale collaborazione, ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme che disciplinavano i criteri e le modalità ai fini del riparto o riduzione di fondi o trasferimenti destinati ad enti territoriali nella misura in cui non prevedevano "a monte" lo strumento dell'intesa con la Conferenza, non solo nel caso di intreccio di materie (sentenza n. 168 del 2008), ma anche in caso di potestà legislativa regionale residuale (*ex plurimis*, la sentenza n. 27 del 2010 e di nuovo la n. 222 del 2005), affermando costantemente la necessità dell'intesa (tra le tante, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013). Sulla base di tali precedenti, dunque, la Corte configura l'intervento di finanziamento in oggetto come un apporto dello Stato volto a migliorare sul territorio nazionale, in una prospettiva di convergenza e omogeneità, gli "standard" del trasporto pubblico locale, tra i quali assume carattere di particolare rilievo la sicurezza dei mezzi adibiti al servizio. Tuttavia, proprio perché tale finanziamento interessa una materia di competenza residuale regionale, occorre assicurare il più ampio coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine al riparto delle risorse finanziarie, coinvolgimento che si realizza attraverso lo strumento della "previa intesa" con la Conferenza permanente Stato-Regioni (in tal senso, *ex multis*, sentenza n. 168 del 2008 ma anche, da ultimo, sentenza n. 147 del 2016). Il coinvolgimento "forte" risulta non solo ragionevole ma anzi necessario in quanto la disposizione indica sì precisi criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie, ma non prevede la specifica percentuale di incidenza di ciascun criterio in sede di riparto, né il concreto peso assegnato ad ognuno dei criteri stessi ai fini della ripartizione delle risorse, sicché la previsione normativa sostanzialmente finisce per rimettere la ripartizione alla discrezionalità dello Stato. Infine, la Corte aggiunge che dal quadro normativo concernente il susseguirsi degli interventi in materia di finanziamento statale del trasporto pubblico locale, emerge l'indirizzo legislativo che prevede, in coerenza con la giurisprudenza costituzionale in materia, il ricorso alla "intesa" con la Conferenza come strumento di coinvolgimento decisionale del sistema regionale.

3.6.4. Turismo

3.6.4.1. La disciplina dei condhotel

La sentenza n. 1 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 31 del d.l. n. 133 del 2014, impugnato dalle Province di Bolzano e di Trento, in riferimento all'art. 117, comma quarto, Cost. ed a varie norme statutarie, in quanto, nel prevedere misure per la riqualificazione degli esercizi

alberghieri, definisce e disciplina i *condhotel* (una tipologia innovativa di esercizi alberghieri, a gestione unitaria, che forniscono servizi sia nelle tradizionali camere destinate alla ricettività, sia in unità abitative a destinazione residenziale). Non risultano violate le competenze legislative primarie e amministrative in materia di «urbanistica e piani regolatori», di «tutela del paesaggio» e di «turismo e industria alberghiera», nonché la competenza legislativa concorrente in materia di «esercizi pubblici» e la competenza legislativa residuale in materia di «commercio», in quanto il *condhotel* costituisce una figura giuridica riconducibile, oltre che alla materia del turismo, anche alle materie dell'urbanistica, del governo del territorio e dell'ordinamento civile. Tali molteplici competenze - alcune delle quali di stretta spettanza esclusiva statale, altre a vario titolo attribuite alle Regioni e alle Province autonome - non si presentano separate tra di loro e sono, anzi, legate da un inestricabile intreccio, senza che sia possibile identificarne una prevalente sulle altre dal punto di vista qualitativo e quantitativo. Di conseguenza, deve trovare applicazione il principio generale secondo il quale, in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze e qualora risulti impossibile comporre il concorso di competenze statali e regionali tramite un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione. Quest'ultimo principio non risulta violato in quanto la disposizione impugnata prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sia adottato, previa intesa tra Governo, Regioni e Province di Trento e di Bolzano, in sede di Conferenza Unificata. Sul punto osserva la Corte: «Tenuto conto che gli interessi implicati non riguardano una singola Regione o Provincia autonoma (sentenza n. 278 del 2010), ma tematiche comuni a tutto il sistema delle autonomie, inclusi gli enti locali (sentenza n. 383 del 2005), appare adeguata la scelta legislativa di coinvolgere Regioni, Province autonome ed autonomie locali nel loro insieme, attraverso la Conferenza unificata: istituto, questo, utile non solo alla semplificazione procedimentale, ma anche a facilitare l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti regionali, provinciali e locali coinvolti (sentenza n. 408 del 1998). Del resto, in più di un'occasione e in casi analoghi, è stata questa stessa Corte a identificare l'intesa in sede di Conferenza unificata come strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo». Il principio di leale collaborazione, altresì, non è violato dalla possibilità che il Governo possa prescindere dall'intesa, con deliberazione motivata, nei casi di mancato accordo entro un determinato periodo di tempo o in caso di urgenza, in quanto l'eventuale determinazione unilaterale da parte del Governo deve essere corredata da una motivazione esplicita, specifica e concreta, ove si dia conto degli scambi intercorsi e dei perduranti punti di dissenso e, alla luce di ciò, si illustrino le ragioni per cui si ritiene urgente una determinazione della sola parte statale. Testualmente la Corte conferma: «secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, gli strumenti di cooperazione tra diversi enti debbono prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione. Se, da un lato, il superamento del dissenso deve essere reso possibile, anche col prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti, per evitare che l'inerzia di una delle parti determini un blocco procedimentale, impedendo ogni deliberazione, dall'altro, il principio di leale collaborazione non consente che l'assunzione unilaterale dell'atto da parte dell'autorità centrale sia mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di tempo (*ex plurimis*, sentenze n. 239 del 2013, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011) – specie quando il termine previsto è, come nel caso, alquanto breve – o dell'urgenza del provvedere. Il principio di leale collaborazione esige che le procedure volte a raggiungere l'intesa siano configurate in modo tale da consentire l'adeguato sviluppo delle trattative al fine di superare le divergenze.

3.6.4.2. Le strutture denominate marina resort

La sentenza n. **21** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione del principio di leale collaborazione, dell'art. 32, primo comma, del d.l. n. 133 del 2014, nella parte in cui non prevedeva che la configurazione delle strutture denominate *marina resort* (strutture recettive all'aria aperta, beneficianti del trattamento fiscale agevolato dell'IVA al 10 per cento, organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle unità da diporto ormeggiate nello specchio d'acqua appositamente attrezzato) debba avvenire – nel rispetto dei requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Nella disciplina in

questione si intrecciano la competenza legislativa residuale in materia di turismo, la competenza legislativa esclusiva in materia di sistema tributario, la competenza legislativa concorrente in materia di porti; inoltre, rilevano esigenze di garanzia del rispetto di livelli omogenei di tutela della sicurezza e dell'ambiente. Pertanto – afferma la Corte - deve trovare applicazione il principio generale secondo cui, in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze, qualora non risulti possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza, l'intervento del legislatore statale è costituzionalmente legittimo a condizione che si svolga nel rispetto del principio di leale collaborazione, che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie. La Corte, dunque, dichiara l'illegittimità costituzionale *in parte qua* della norma, introducendovi la previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, quale modalità atta a garantire la leale cooperazione.

4. La funzione amministrativa

4.1. La duplice natura del d.P.C.m. (un caso di asserita violazione della potestà regolamentare regionale)

La sentenza n. 141 ha dichiarato la non fondatezza di questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione Lombardia con riferimento all'art. 1, commi 398, 555, 556 e 557, della legge n. 190 del 2014, per violazione degli artt. 3, 117, comma sesto, e 119 Cost. Le disposizioni censurate, inserite nella legge di stabilità per il 2015, prevedono l'estensione di un anno del limite temporale del contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni già fissato in un triennio nonché l'ulteriore riduzione della spesa per beni e servizi già disposta per gli anni dal 2015 al 2018. Il comma 398, in particolare, è censurato per la asserita violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., che, nelle materie concorrenti, quale è il coordinamento della finanza pubblica, assegna esclusivamente alle Regioni la potestà regolamentare. La disposizione impugnata, invece, attribuirebbe ad una fonte normativa secondaria dello Stato – nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di autocoordinamento regionale – l'individuazione degli importi e degli ambiti in cui effettuare le riduzioni di spesa, oltre alla rideterminazione dei livelli di finanziamento di tali ambiti e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato. In particolare, l'assenza di criteri stringenti nella scelta degli importi e degli ambiti in cui ridurre la spesa dimostrerebbe che il d.P.C.m., al quale la disposizione censurata rinvia, avrebbe natura di atto sostanzialmente normativo, in violazione del parametro costituzionale ricordato. La Corte respinge la censura affermando che nel caso in esame non ricorrono «gli indici sostanziali che la giurisprudenza costante di questa Corte assume a base della qualificazione degli atti come regolamenti» (sentenza n. 275 del 2011). In particolare, non ricorre il requisito dell'astrattezza, intesa quale indefinita ripetibilità, nel tempo, delle regole contenute nell'atto, ovvero quale attitudine dell'atto stesso ad essere applicato tutte le volte in cui si verificano i presupposti da esso indicati (sentenza n. 139 del 2012). Infatti, il d.P.C.m. in questione non può che contenere determinazioni puntuali, di rilievo essenzialmente tecnico (per la valorizzazione di tale carattere, ai fini dell'esclusione della natura regolamentare dell'atto, sentenze n. 88 del 2014, n. 311 e n. 139 del 2012, n. 278 del 2010), volte ad individuare aspetti concreti non aventi portata innovativa del sistema normativo, perché diretti a fissare, per una durata temporanea, la ripartizione delle riduzioni di spesa già individuate, in via di massima, nella disposizione di legge. Conclude la Corte: “Si è perciò al di fuori del modulo regolamentare (in senso analogo, sentenza n. 569 del 1988): la previsione del d.P.C.m., nel caso in esame, ha lo scopo di curare un interesse pubblico concreto e puntuale (in coerenza, del resto, con il carattere “finalistico” del coordinamento della finanza pubblica) e non quello di regolare stabilmente, in via astratta, rapporti giuridici in funzione integrativa della disciplina legislativa”.

4.2. L'attrazione in sussidiarietà

“Lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà «al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa (sentenza n. 303 del 2003) pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza,

appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale» (sentenza n. 278 del 2010). Questa Corte ha affermato in proposito che «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. Quindi, con riferimento a quest'ultimo profilo, nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – la legislazione statale di questo tipo “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenza n. 303 del 2003)» (sentenza n. 6 del 2004). Si è aggiunto che deve trattarsi di “intese forti” (sentenze n. 121 del 2010 e n. 6 del 2004), non superabili con una determinazione unilaterale dello Stato se non nella «ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace» (sentenza n. 165 del 2011; in seguito, sentenza n. 179 del 2012)”. Così la sentenza n. 7.

Lo scopo unitario di “migliorare l'efficienza e la competitività nel settore petrolifero” giustifica la scelta del legislatore nazionale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative riguardanti qualunque opera strumentale a quelle strategiche nel settore sopraindicato. È quanto ha affermato la sentenza n. 142, la quale ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Abruzzo in riferimento alla norma che estende, d'intesa con la Regione interessata, la competenza statale a rilasciare le autorizzazioni necessarie non solo per realizzare le infrastrutture e gli insediamenti strategici nel settore petrolifero, come previsto in origine, ma anche per le opere strumentali, come ad esempio quelle che servono al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria. Ogni chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato è infatti legittima sotto il profilo costituzionale se “la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata e non risulti affetta da irragionevolezza (sentenza n. 303 del 2003)”. A tali condizioni va poi aggiunta anche una terza, nel caso in esame “pacificamente osservata”, relativa all'intesa con la Regione interessata. Per quanto riguarda la materia dell'energia, soggetta a competenza concorrente, non può dunque “considerarsi irragionevole o sproporzionata la decisione di adottare”, per le attività che costituiscono un indispensabile presupposto delle opere strategiche, un analogo accentramento. Alla base della scelta legislativa infatti sussiste uno scopo unitario, “di migliorare l'efficienza e la competitività nel settore petrolifero”, che potrebbe venire compromesso “se il frazionamento delle competenze, in base a un interesse localizzato, ostacolasse l'efficacia dei procedimenti amministrativi relativi ad opere necessarie e strumentali rispetto ad altre di natura strategica nazionale”.

4.3. L'allocazione delle funzioni nelle materie di potestà legislativa concorrente

“...nelle materie di potestà legislativa concorrente, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'allocazione delle funzioni amministrative non spetta, in linea di principio – in assenza, cioè, di specifiche ragioni che rendano evidente la necessità di considerare l'attribuzione della funzione ad un determinato ente locale come rispondente ad un principio fondamentale – allo Stato, bensì alla Regione, la quale può, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, trattenere a sé la funzione ovvero attribuirla ad un diverso livello di governo (sentenze n. 32 del 2006, n. 384, n. 378 e n. 336 del 2005). E nulla, peraltro, impedirebbe allo Stato di lamentare la lesione, non già dell'art. 117, terzo comma, Cost., come avvenuto in questo caso, ma dell'art. 118, primo comma, Cost., qualora ritenesse che – in materie che alla competenza delle Regioni ad autonomia speciale spettino non già per decisione dello statuto ma in virtù della ricordata clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (sentenza n. 236 del 2004) – la

scelta del livello di governo a cui la legge regionale affida le funzioni amministrative non risponda proprio ai ricordati principi di sussidiarietà, differenziazione o adeguatezza (sentenze n. 144 del 2014, n. 235 del 2009, n. 238 del 2007, n. 196 e n. 43 del 2004)”. Così la sentenza n. **252**.

4.4. La riduzione delle risorse finanziarie e il pregiudizio della funzione amministrativa

La sentenza n. **151** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 435, della legge n. 190 del 2014 – nella versione censurata, antecedente alle modifiche apportate dall'art. 3, comma 4, del d.l. n. 78 del 2015 – il quale dispone che la dotazione del Fondo di solidarietà comunale sia ridotta di 1.200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015. La ricorrente Regione Veneto lamentava la violazione, fra l'altro, dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., per la diminuzione delle risorse destinate ai Comuni che impedirebbe loro di svolgere le funzioni amministrative attribuite. La Corte respinge la censura ricordando quanto più volte affermato con riguardo alle Regioni, e recentemente con riguardo alle Province, ovvero sia che possono aversi riduzioni di risorse senza necessaria violazione dell'autonomia finanziaria dell'ente, purché non tali da rendere inadeguato il finanziamento delle sue funzioni ed eccessivamente difficile il loro svolgimento (sentenze n. 10 del 2016 e n. 188 del 2015). La Regione Veneto, nel caso in esame, non ha adeguatamente adempiuto all'onere probatorio finalizzato alla dimostrazione «in concreto che l'intervento normativo abbia dato luogo ad una insufficienza complessiva dei mezzi finanziari a disposizione (*ex plurimis*, sentenze n. 145 del 2008 e n. 29 del 2004)» (sentenza n. 82 del 2015), non emergendo affatto un contesto finanziario comunale compromesso a tal punto da essere irrimediabilmente aggravato dalla misura in considerazione.

4.5. La riprogrammazione delle risorse finanziarie statali e il pregiudizio della funzione amministrativa

La sentenza n. **155** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 122, 123 e 124, della legge n. 190 del 2014, promossa dalla Regione siciliana, per l'asserita violazione della potestà amministrativa regionale. La disposizione censurata prevede che la copertura finanziaria degli incentivi per le assunzioni di lavoratori a tempo indeterminato, avvenga attraverso la riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, originariamente destinate agli interventi del Piano di azione coesione, che risultino non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014. Prevede, altresì, che le relative risorse siano destinate al bilancio dello Stato e che il Gruppo di azione coesione individui le specifiche linee di intervento oggetto della riprogrammazione. La Corte ricorda di aver già affermato che «non può considerarsi costituzionalmente illegittima la norma legislativa statale che, incidendo su somme iscritte in fondi statali, provveda ad una diversa utilizzazione di risorse “non impegnate o programmate” in un periodo determinato, “disponendo la nuova programmazione di esse per il conseguimento degli obiettivi di rilevanza strategica nazionale” (sentenza n. 16 del 2010)» (sentenza n. 207 del 2011). Osserva poi che poiché si tratta di risorse del bilancio dello Stato «non ancora impegnate», neanche «è sostenibile che esse abbiano dato vita a rapporti già consolidati, mentre proprio la mancanza di concreti atti di impegno, in presenza di risorse assegnate ma non utilizzate in un arco di tempo circoscritto, non breve, giustifica che l'intervento sia stato effettuato proprio su quelle risorse». Le risorse del Fondo di rotazione, pertanto, sono «somme ancora legittimamente programmabili dallo Stato e, soprattutto, non suscettibili di essere utilizzate dalle Regioni» (sentenza n. 207 del 2011). Infine, respinge la censura secondo la quale il legislatore statale, con le disposizioni impugnate, avrebbe disatteso il principio di territorialità, sancito nell'Accordo sottoscritto il 3 novembre 2011 tra il Governo e i Presidenti delle otto Regioni meridionali, in quanto vanno ribaditi i principi già affermati nella sentenza n. 196 del 2015, laddove si precisa che «Quel criterio percentuale [...] non ha alcun valore costituzionale, neppure indiretto. Ne deriva che leggi ordinarie successive ben possono modificare le disposizioni che disciplinano la destinazione del Fondo, anche ripartendone diversamente le risorse, ovvero non applicando alcuna percentuale di riparto [...]».

4.6. L'attività regionale di promozione dei marchi collettivi di qualità

La sentenza n. **242** ha dichiarato, tra l'altro, non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa, in riferimento agli artt. 117, primo comma, e 120, primo comma, Cost., dell'art. 49 della legge della Regione Veneto n. 6 del 2015 che demanda alla Giunta regionale il compito di registrare e promuovere i marchi collettivi di qualità, di proprietà della Regione, istituiti ai sensi delle vigenti leggi nazionali e regionali, per valorizzare il «patrimonio produttivo e culturale nonché i prodotti di qualità del territorio veneto», prevedendo a tal fine uno stanziamento di fondi. La censura del ricorrente si basa su un erroneo presupposto normativo. Infatti – pur essendo corretto ritenere che è preclusa alla legge regionale l'istituzione di marchi che attestano contestualmente la qualità e l'origine geografica di prodotti, perché essi possono produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci (sentenze n. 66 del 2013, n. 191 e n. 86 del 2012, e n. 213 del 2006), in contrasto con quanto ritenuto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea – nel caso di specie la disposizione censurata non ha per oggetto l'istituzione di tali marchi ma si limita ad attribuire alla Giunta il compito di curarne la registrazione e la promozione, e a reperire le risorse economiche a ciò necessarie. Da ciò consegue che l'eventuale contrasto del marchio con la normativa europea e gli eventuali effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, se esistenti, sarebbero da imputare alla legislazione sulla cui base lo stesso è stato istituito e non alla norma oggetto del ricorso.

5. Il principio cooperativo

5.1. L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione

“...il principio di leale collaborazione, ove non sia specificamente previsto, non si impone nel procedimento legislativo (*ex plurimis*, sentenza n. 112 del 2010)”. Così la sentenza n. **43**.

“...in base al costante orientamento di questa Corte, «il principio di leale collaborazione, ove non sia specificamente previsto, non si impone nel procedimento legislativo» (*ex plurimis*, da ultimo, sentenza n. 43 del 2016, sentenze n. 13 del 2015, n. 36 del 2014, n. 121 del 2013, n. 203 e n. 164 del 2012)”. Così la sentenza n. **64**.

«il principio di leale collaborazione, ove non specificamente previsto, non si impone nel procedimento legislativo» (sentenza n. 43 del 2016). Così la sentenza n. **65**.

“È pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa. Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost. Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest'ultima, nella legge di delegazione, finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze. Nel seguire le scadenze temporali entro cui esercita la delega, riferita a «oggetti distinti suscettibili di separata disciplina» (art. 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»), il Governo può fare ricorso a tutti gli strumenti che reputa, di volta in volta, idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale. Tale obiettivo consiste nel vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni”. Così la sentenza n. **251** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione del principio di leale collaborazione, di alcune disposizioni della legge n. 124 del 2015, concernente deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, che non prevedevano il coinvolgimento delle Regioni nell'adozione dei decreti delegati nella forma dell'intesa.

La sentenza n. **280** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 – esclusi i commi 11 e 17 – del d.l. n. 201 del 2011, sollevata in via incidentale, in riferimento all'art. 43 dello statuto della Regione siciliana ed al principio di leale collaborazione. La disposizione impugnata –

che ha anticipato in via sperimentale l'applicazione dell'IMU, dettandone un regime parzialmente diverso da quello originariamente previsto in sede istitutiva (d.lgs. n. 23 del 2011, art. 8) – non risponderebbe, secondo il rimettente, al modello di regionalismo cooperativo disegnato dallo statuto e dalla legge n. 42 del 2009, nonché dalla sentenza della Corte costituzionale n. 155 del 2015. Al riguardo, la Corte evidenzia che l'IMU, in quanto istituita e disciplinata con legge dello Stato, è un tributo erariale (sentenza n. 123 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 40 del 2016, n. 121 del 2013 e n. 97 del 2013), seppur «derivato» in ragione della devoluzione del gettito (sentenza n. 121 del 2013). La sua disciplina ricade dunque «nella materia “ordinamento tributario dello Stato”, che l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riserva alla competenza legislativa statale» (sentenza n. 121 del 2013; nello stesso senso sentenze n. 26 del 2014 e n. 97 del 2013). Orbene, la Corte ha ripetutamente e costantemente escluso che le procedure di leale collaborazione fra Stato e Regioni «trovino applicazione nell'attività legislativa esclusiva dello Stato, per cui non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà (sentenze n. 121 e n. 8 del 2013, n. 207 del 2011); e che l'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, “vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di ‘casi straordinari di necessità e d'urgenza’” (sentenze n. 79 del 2011 e n. 298 del 2009)» (sentenze n. 26 del 2014 e n. 97 del 2013). Di qui l'infondatezza della questione dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 in riferimento al principio di leale collaborazione.

La sentenza n. **287** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale – sollevata in via principale dalla Regione Lombardia – dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, che ha riformato (modificando il Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, d.lgs. n. 385 del 1993) la disciplina delle banche popolari. Secondo una delle censure, la norma impugnata – che prevede la trasformazione obbligatoria delle banche popolari in società per azioni – avrebbe violato gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 3 Cost., nonché, «[i]n via graduata», il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. Ad avviso della ricorrente, la competenza statale in materia di «tutela del risparmio», intercettando la competenza regionale concorrente in materia di «aziende di credito a carattere regionale», avrebbe imposto al legislatore statale, per un verso di attenersi ai canoni della proporzionalità e della ragionevolezza, che sarebbero invece violati con la fissazione del limite di otto miliardi di attivo per conservare la forma cooperativa, e per altro verso di garantire alle regioni «una utile partecipazione al procedimento» di formazione del decreto o almeno di sua conversione. In subordine, sarebbe violato il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., per essere stata pretermessa nel procedimento legislativo la considerazione, attraverso intese e accordi da raggiungere in sede di Conferenza unificata Stato-regioni e autonomie locali, delle attribuzioni, delle prerogative e degli interessi regionali. La Corte disattende la censura di irragionevolezza e di sproporzione dell'intervento legislativo, affermando che l'obiettivo di adeguamento della forma giuridica delle banche popolari di maggiori dimensioni alla forma tipica delle banche commerciali è stato perseguito dal legislatore statale con l'uso di un criterio appropriato allo scopo, dal momento che la dimensione dell'attivo è un indicatore attendibile della complessità di una banca, e che il limite di otto miliardi di euro non risulta sproporzionato all'obiettivo perseguito, in quanto conduce a ricomprendere nell'ambito delle aziende di credito tenute a trasformarsi in società per azioni le banche popolari più significative – per credito erogato, numero di sportelli e personale impiegato – nel panorama nazionale. Quanto alle censure riguardanti l'omessa partecipazione delle regioni al procedimento legislativo nonostante la natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela del risparmio», e la violazione del principio di leale collaborazione, esse sono entrambe infondate per la natura prevalente delle competenze statali esclusive delle quali è espressione la riforma del regime delle banche popolari, con la conseguenza che per il loro esercizio non sono costituzionalmente necessarie forme di raccordo con le regioni.

5.2. I meccanismi collaborativi nell'attrazione in sussidiarietà

“Lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà «al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa (sentenza n. 303 del 2003) pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale» (sentenza n. 278 del 2010). Questa Corte ha affermato in proposito che «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.,

una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. Quindi, con riferimento a quest'ultimo profilo, nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – la legislazione statale di questo tipo “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenza n. 303 del 2003)» (sentenza n. 6 del 2004). Si è aggiunto che deve trattarsi di “intese forti” (sentenze n. 121 del 2010 e n. 6 del 2004), non superabili con una determinazione unilaterale dello Stato se non nella «ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace» (sentenza n. 165 del 2011; in seguito, sentenza n. 179 del 2012)”. Così la sentenza n. 7.

5.3. I raccordi collaborativi non esplicitamente previsti, desunti in via interpretativa

“Il criterio sistematico di interpretazione e, in particolare, il dovere di interpretazione conforme a Costituzione conducono a leggere la disposizione in esame alla luce della disciplina generale della materia e del principio costituzionale di leale collaborazione. Questa Corte ha già dichiarato infondate questioni di costituzionalità sollevate per violazione del principio di leale collaborazione, ritenendo implicitamente già previsti i raccordi invocati dalle regioni ricorrenti, sia pure non menzionati dalle norme impugnate: ciò è avvenuto sia nella materia del finanziamento degli interventi di prevenzione del rischio idrogeologico (sentenza n. 232 del 2009, con riferimento all'approvazione della ripartizione degli stanziamenti di cui all'art. 72, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006), sia in altre materie (sentenza n. 19 del 2015, riguardante il patto di stabilità, sentenza n. 278 del 2010, riguardante le centrali nucleari, sentenza n. 235 del 2010, riguardante l'utilizzo del personale scolastico, sentenza n. 451 del 2006, riguardante il Fondo per l'edilizia a canone speciale, sentenza n. 227 del 2004, riguardante il potere sostitutivo). Precisato che il coinvolgimento delle regioni può ritenersi implicitamente richiesto anche dalla disposizione impugnata nel presente giudizio, è da aggiungere che tale coinvolgimento può assumere forme differenti, in coerenza con la natura del principio di leale collaborazione, che è «susceptibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione» (sentenza n. 308 del 2003), e «per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni» (sentenza n. 50 del 2005)”. Così la sentenza n. 83, che ha dichiarato la non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014 - concernente l'individuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico ammessi al finanziamento attraverso apposito decreto del Presidente del Consiglio – promossa dalla Regione Veneto, per l'asserita violazione del principio di leale collaborazione per il mancato coinvolgimento della Regione interessata.

5.4. Il concorso di competenze e gli strumenti di coinvolgimento delle Regioni

“...questa Corte non si può esimere dal valutare, anzitutto, se una materia si imponga alle altre con carattere di prevalenza (sentenze n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003), ove si tenga presente che, per mezzo di una simile espressione, si riassume sinteticamente il *proprium* del giudizio, ovvero l'individuazione della competenza di cui la disposizione è manifestazione. Quando non sia possibile concludere nel senso appena indicato, si verifica un'ipotesi di “concorrenza di competenze” (sentenza n. 50 del 2005), la quale esige di adottare il “canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze” (sentenze n. 88 del 2009

e n. 219 del 2005)» (sentenza n. 278 del 2010)”. Così la sentenza n. 7.

5.5. La disciplina normativa dell'intesa

La sentenza n. 131 ha ribadito che spetta al legislatore statale la disciplina normativa di tutte le forme collaborative e dell'intesa, anche quando “la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia (sentenza n. 331 del 2010)”; ha precisato, inoltre, che “determinare le forme ed i modi della collaborazione, nonché le vie per superare l'eventuale stallo ingenerato dal perdurante dissenso tra le parti, caratterizza, quale principio fondamentale, l'assetto normativo vigente e le stesse opportunità di efficace conseguimento degli obiettivi prioritari, affidati dalla Costituzione alle cure del legislatore statale (sentenza n. 331 del 2010)”.

Come ribadito di recente dalla Corte: “«La disciplina normativa di tutte le forme collaborative e dell'intesa stessa spetta al legislatore statale anche quando “la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia (sentenza n. 331 del 2010)» (sentenza n. 131 del 2016)”. Così la sentenza n. 154.

5.6. L'intesa nella Conferenza Stato-Regioni funzionale ad una prospettiva unitaria

“...va considerato che il Piano di ammodernamento della rete ferroviaria non ha ad oggetto specifiche opere, ma la sola individuazione dei tratti della rete bisognosi di intervento, e concerne perciò una prospettiva necessariamente unitaria, che non si presta ad essere parcellizzata con riferimento alla posizione di ciascuna Regione. È per questa ragione che la sede naturale ove raggiungere l'intesa deve ravvisarsi nella Conferenza Stato-Regioni (sentenze n. 33 del 2011, n. 278 del 2010 e n. 62 del 2005)”. Così la sentenza n. 7.

5.7. L'intesa e le modalità di superamento dello stallo procedurale

Il modulo della leale collaborazione previsto dall'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990 esige, nella conduzione delle trattative tra Stato e Regione, che si realizzi “un motivato confronto sulle ragioni del reciproco dissenso, e, alla luce di questo, una progressiva contrazione della distanza che le separa”. In tal modo su entrambe le parti ricadono vincoli specifici, perché all'obbligo dell'una, “di formulare specifiche proposte di mediazione”, corrisponde quello dell'altra, “di prenderle in considerazione e di indicare le ragioni che ostano a un loro accoglimento”. È quanto ha affermato la sentenza n. 142, che ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale della norma che opera un rinvio a tale procedura al fine di consentire la chiamata in sussidiarietà a favore dello Stato per la realizzazione di opere strumentali a quelle strategiche in ambito petrolifero. Il meccanismo descritto dall'art. 14-*quater*, infatti, “individua idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze” tra le parti, come la giurisprudenza costituzionale “ha in più occasioni richiesto (sentenze n. 179 del 2012, n. 33 del 2011, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007 e n. 339 del 2005)”. Nella progressione delle trattative, “la leale collaborazione, precludendo un ostinato rifiuto di soluzioni di compromesso, è diretta a definire il contenuto della decisione in termini maggiormente condivisi”. Anche laddove, esperite le tre fasi finalizzate al superamento del motivato dissenso regionale, questo non venga rimosso, cosicché l'intesa non sia raggiunta, e lo Stato potrà assumere la determinazione finale, questa però si dovrà basare “sugli eventuali punti di contatto emersi nel corso delle trattative e sui quali un parziale consenso può reputarsi conseguito”. Il modello, dunque, “non comporta una drastica decisione unilaterale di una delle parti (sentenza n. 383 del 2005), posto che la leale collaborazione, spiegatasi lungo un apprezzabile arco di tempo, contribuisce in linea di principio ad intestare all'altra almeno un segmento della fattispecie, pur quando persiste il dissenso sull'atto finale”; né “mancano poi alla Regione strumenti di reazione”, anche presso la giustizia costituzionale, “ove essa si reputi lesa nelle sue attribuzioni, in ragione, eventualmente, della mancata collaborazione prestata dallo Stato, secondo ipotesi di fatto, frutto di una patologia costituzionale, sempre suscettibili di controllo e di rimedio (sentenza n. 408 del 1998)”. Per tali motivi, la procedura finalizzata all'intesa di cui all'indicato art. 14-*quater* si rivela soddisfacente “anche per le ipotesi in cui la Costituzione impone il raggiungimento di un'intesa forte tra Stato e Regioni”.

5.8. Il dissenso nell'ambito di procedimenti che richiedono una intesa e l'esclusione di una disciplina regionale di superamento unilaterale

La sentenza n. **131** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 97, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo n. 40 del 2014, nella parte in cui, inserendo l'art. 1.1 nella legge regionale n. 2 del 2008, definisce unilateralmente le modalità di superamento del dissenso regionale in ordine al raggiungimento dell'intesa necessaria allo svolgimento di attività inerenti alla realizzazione delle infrastrutture energetiche, secondo le previsioni della legge statale n. 239 del 2004. In tale occasione la Corte – nel ricordare varie pronunce adottate sulle menzionate norme statali, che sono state qualificate come norme recanti principi fondamentali della materia (con riguardo agli artt. 1, commi 7, lettera g, e 8, lettera b, numero 2, della medesima legge n. 239 del 2004 e all'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001 il riferimento è alla sentenza n. 182 del 2013) – ha ribadito più specificamente l'importante ruolo che svolge l'intesa quale strumento per la risoluzione dei potenziali conflitti di competenza tra Stato e Regioni in materia di localizzazione e realizzazione delle infrastrutture energetiche. In via preliminare la Corte ha ricordato che le menzionate norme statali “ridefiniscono, in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione delle opere, in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario (sentenza n. 119 del 2014), ma anche in relazione ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 331 del 2010, n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004) (sentenza n. 182 del 2013)”. In tale quadro, poi, la Corte ha evidenziato che il legislatore, prendendo atto dell'interferenza, negli ambiti considerati, di competenze dello Stato e delle Regioni, ha individuato nell'intesa lo strumento per risolvere i possibili conflitti, in quanto “atto maggiormente espressivo del principio di leale collaborazione (sentenza n. 117 del 2013)” e costruito in modo da evitare, per quanto possibile, che la decisione sia adottata unilateralmente da una delle parti. È stato, inoltre, ribadito che spetta al legislatore statale la disciplina normativa di tutte le forme collaborative e dell'intesa stessa, anche quando “la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia (sentenza n. 331 del 2010)”; è stato precisato, inoltre, che “determinare le forme ed i modi della collaborazione, nonché le vie per superare l'eventuale stallo ingenerato dal perdurante dissenso tra le parti, caratterizza, quale principio fondamentale, l'assetto normativo vigente e le stesse opportunità di efficace conseguimento degli obiettivi prioritari, affidati dalla Costituzione alle cure del legislatore statale (sentenza n. 331 del 2010)”.

5.9. L'intreccio di competenze statali e regionali inestricabilmente connesse, senza che sia possibile individuare una competenza prevalente, e la necessità dell'intesa (le deleghe legislative in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche)

La sentenza n. **251** – con la quale sono state scrutinate diverse questioni prospettate in via principale dalla Regione Veneto avverso norme della legge n. 124 del 2015, concernente deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche – preliminarmente offre un quadro della giurisprudenza costituzionale formatasi sul tema dell'intreccio competenziale e delle soluzioni elaborate per contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie. Si riporta di seguito l'intero passaggio: “Tutte le disposizioni impugnate riflettono l'intento del legislatore delegante di incidere sulla «riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», secondo un criterio di diversificazione delle misure da adottare nei singoli decreti legislativi. Esse spaziano dalla cittadinanza digitale (art. 1), alla dirigenza pubblica (art. 11), dal lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art. 17), alle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche (art. 18), ai servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 19) e, proprio per questo, influiscono su molteplici sfere di competenza legislativa anche regionale. Nella complessa struttura delle norme contenenti le deleghe riguardanti i settori indicati, occorre verificare se vi sia una prevalente competenza statale, cui ricondurre il disegno riformatore nella sua interezza. Un simile intervento del legislatore statale rientra, infatti, nel novero di quelli, già sottoposti all'attenzione di questa

Corte, volti a disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una «fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse», quanto piuttosto interessi distinti «che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni» (sentenza n. 278 del 2010), corrispondenti alle diverse materie coinvolte. In tali casi occorre valutare se una materia si imponga sulle altre, al fine di individuare la titolarità della competenza. Talvolta la valutazione circa la prevalenza di una materia su tutte le altre può rivelarsi impossibile e avallare l'ipotesi, diversa da quella in precedenza considerata, di concorrenza di competenze, che apre la strada all'applicazione del principio di leale collaborazione. In ossequio a tale principio il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze. L'obiettivo è contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie (sentenze n. 65 del 2016, n. 88 del 2014 e n. 139 del 2012). Il parere come strumento di coinvolgimento delle autonomie regionali e locali non può non misurarsi con la giurisprudenza di questa Corte che, nel corso degli anni, ha sempre più valorizzato la leale collaborazione quale principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio fra materie e competenze e ha ravvisato nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione (di recente, sentenze n. 21 e n. 1 del 2016). Quel principio è tanto più apprezzabile se si considera la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» (sentenza n. 278 del 2010) e diviene dirimente nella considerazione di interessi sempre più complessi, di cui gli enti territoriali si fanno portatori. Un'analoga esigenza di coinvolgere adeguatamente le Regioni e gli enti locali nella forma dell'intesa è stata riconosciuta anche nella diversa ipotesi della attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa allo Stato, in vista dell'urgenza di soddisfare esigenze unitarie, economicamente rilevanti, oltre che connesse all'esercizio della funzione amministrativa. In tal caso, l'esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale – e giustificare la deroga al riparto di competenze contenuto nel Titolo V – «solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003; di recente, sentenza n. 7 del 2016). Questa Corte ha individuato nel sistema delle conferenze «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale» (sentenza n. 401 del 2007) e «[u]na delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (sentenza n. 31 del 2006). In armonia con tali indicazioni, l'evoluzione impressa al sistema delle conferenze finisce con il rivelare una fisiologica attitudine dello Stato alla consultazione delle Regioni e si coniuga con il riconoscimento, ripetutamente operato da questa Corte, dell'intesa in sede di Conferenza unificata, quale strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), «qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo» (sentenza n. 1 del 2016). Inserite in questo quadro evolutivo, le procedure di consultazione devono «prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione» (sentenza n. 1 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 121 del 2010). Non si prefigura una «drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra» (sentenza n. 24 del 2007). La reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere un esito consensuale (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005), non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo (sentenze n. 7 del 2016, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011; in generale, con riferimento al «principio dell'accordo», sentenza n. 19 del 2015). È pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa. Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost. Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest'ultima, nella legge di delegazione, finiscono, infatti, con

l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze. Nel seguire le cadenze temporali entro cui esercita la delega, riferita a «oggetti distinti suscettibili di separata disciplina» (art. 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»), il Governo può fare ricorso a tutti gli strumenti che reputa, di volta in volta, idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale. Tale obiettivo consiste nel vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni».

5.10. L'intreccio di competenze non risolvibile secondo il criterio della prevalenza e la necessità dell'intesa nella Conferenza Stato-Regioni (le strutture denominate marina resort)

La sentenza n. **21** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione del principio di leale collaborazione, dell'art. 32, primo comma, del d.l. n. 133 del 2014, nella parte in cui non prevedeva che la configurazione delle strutture denominate *marina resort* (strutture recettive all'aria aperta, beneficianti del trattamento fiscale agevolato dell'IVA al 10 per cento, organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle unità da diporto ormeggiate nello specchio d'acqua appositamente attrezzato) debba avvenire – nel rispetto dei requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Nella disciplina in questione si intrecciano la competenza legislativa residuale in materia di turismo, la competenza legislativa esclusiva in materia di sistema tributario, la competenza legislativa concorrente in materia di porti; inoltre, rilevano esigenze di garanzia del rispetto di livelli omogenei di tutela della sicurezza e dell'ambiente. Pertanto – afferma la Corte - deve trovare applicazione il principio generale secondo cui, in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze, qualora non risulti possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza, l'intervento del legislatore statale è costituzionalmente legittimo a condizione che si svolga nel rispetto del principio di leale collaborazione, che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie. La Corte, dunque, dichiara l'illegittimità costituzionale *in parte qua* della norma, introducendovi la previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, quale modalità atta a garantire la leale cooperazione.

5.11. L'intesa per la composizione, non risolvibile secondo il criterio della prevalenza, di plurimi interessi e la previsione di eventuale determinazione unilaterale (la disciplina dei condhotel)

La sentenza n. **1** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 31 del d.l. n. 133 del 2014, impugnato dalle Province di Bolzano e di Trento, in riferimento all'art. 117, comma quarto, Cost. ed a varie norme statutarie, in quanto, nel prevedere misure per la riqualificazione degli esercizi alberghieri, definisce e disciplina i *condhotel* (una tipologia innovativa di esercizi alberghieri, a gestione unitaria, che forniscono servizi sia nelle tradizionali camere destinate alla ricettività, sia in unità abitative a destinazione residenziale). Non risultano violate le competenze legislative primarie e amministrative in materia di «urbanistica e piani regolatori», di «tutela del paesaggio» e di «turismo e industria alberghiera», nonché la competenza legislativa concorrente in materia di «esercizi pubblici» e la competenza legislativa residuale in materia di «commercio», in quanto il *condhotel* costituisce una figura giuridica riconducibile, oltre che alla materia del turismo, anche alle materie dell'urbanistica, del governo del territorio e dell'ordinamento civile. Tali molteplici competenze - alcune delle quali di stretta spettanza esclusiva statale, altre a vario titolo attribuite alle Regioni e alle Province autonome - non si presentano separate tra di loro e sono, anzi, legate da un inestricabile intreccio, senza che sia possibile identificarne una prevalente sulle altre dal punto di vista qualitativo e quantitativo. Di conseguenza, deve trovare applicazione il principio generale secondo il quale, in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze e qualora risulti impossibile comporre il concorso di competenze statali e regionali tramite un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, purché agisca nel rispetto del principio di

leale collaborazione. Quest'ultimo principio non risulta violato in quanto la disposizione impugnata prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sia adottato, previa intesa tra Governo, Regioni e Province di Trento e di Bolzano, in sede di Conferenza Unificata. Sul punto osserva la Corte: “Tenuto conto che gli interessi implicati non riguardano una singola Regione o Provincia autonoma (sentenza n. 278 del 2010), ma tematiche comuni a tutto il sistema delle autonomie, inclusi gli enti locali (sentenza n. 383 del 2005), appare adeguata la scelta legislativa di coinvolgere Regioni, Province autonome ed autonomie locali nel loro insieme, attraverso la Conferenza unificata: istituto, questo, utile non solo alla semplificazione procedimentale, ma anche a facilitare l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti regionali, provinciali e locali coinvolti (sentenza n. 408 del 1998). Del resto, in più di un'occasione e in casi analoghi, è stata questa stessa Corte a identificare l'intesa in sede di Conferenza unificata come strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo”. Il principio di leale collaborazione, altresì, non è violato dalla possibilità che il Governo possa prescindere dall'intesa, con deliberazione motivata, nei casi di mancato accordo entro un determinato periodo di tempo o in caso di urgenza, in quanto l'eventuale determinazione unilaterale da parte del Governo deve essere corredata da una motivazione esplicita, specifica e concreta, ove si dia conto degli scambi intercorsi e dei perduranti punti di dissenso e, alla luce di ciò, si illustrino le ragioni per cui si ritiene urgente una determinazione della sola parte statale. Testualmente la Corte conferma: “secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, gli strumenti di cooperazione tra diversi enti debbono prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione. Se, da un lato, il superamento del dissenso deve essere reso possibile, anche col prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti, per evitare che l'inerzia di una delle parti determini un blocco procedimentale, impedendo ogni deliberazione, dall'altro, il principio di leale collaborazione non consente che l'assunzione unilaterale dell'atto da parte dell'autorità centrale sia mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di tempo (*ex plurimis*, sentenze n. 239 del 2013, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011) – specie quando il termine previsto è, come nel caso, alquanto breve – o dell'urgenza del provvedere. Il principio di leale collaborazione esige che le procedure volte a raggiungere l'intesa siano configurate in modo tale da consentire l'adeguato sviluppo delle trattative al fine di superare le divergenze.

5.12. L'intesa quale necessario strumento di composizione degli interessi (l'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale)

La sentenza n. 249 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 13 del 2015, nella parte in cui introduce l'art. 1.2, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo n. 2 del 2008. Il comma 1 della disposizione impugnata disponeva, ai fini dell'espressione dell'intesa regionale nell'ambito del procedimento di autorizzazione previsto dalla normativa statale, che le centrali di spinta del gas funzionali ai metanodotti vengono localizzate in aree determinate, quali le zone (aree e nuclei) industriali dove l'impatto ambientale e il rischio sismico sono minori. Il successivo comma 2, pur facendo salve le norme nazionali relative alle distanze di sicurezza dei metanodotti della rete nazionale esistente, prevedeva che la Regione stabilisce le distanze di sicurezza dei nuovi metanodotti, secondo un criterio proporzionale legato al diametro delle condotte e alla loro pressione d'esercizio. La Corte innanzitutto individua a quale ambito materiale del Titolo V della Costituzione vada ricondotta la disposizione impugnata. Al riguardo la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ritenuto che le disposizioni di leggi regionali relative alla localizzazione e alla realizzazione di impianti e centrali per lo svolgimento delle attività energetiche, anche se collocate in zone sismiche, vadano ricondotte alla competenza legislativa concorrente nelle materie della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (*ex plurimis*, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013, n. 383 del 2005) e del «governo del territorio», parimenti rientranti nel terzo comma dell'art. 117 Cost. (*ex multis*, sentenze n. 64 del 2013, n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010). In particolare, a tali competenze le sentenze n. 119 del 2014 e n. 182 del 2013 hanno ricondotto norme della Regione Abruzzo di contenuto analogo a quello della disposizione impugnata. Quanto al merito, la norma di cui al comma 1, risulta lesiva dell'art. 117, terzo comma, Cost.,

con riferimento ai parametri interposti, art. 1, comma 4, della legge n. 239 del 2004 e art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001. La Corte cita la sentenza n. 119 del 2014, secondo la quale: “la legge n. 239 del 2004 ha «ridefinito in modo unitario e a livello nazionale i procedimenti di localizzazione e realizzazione della rete di oleodotti e gasdotti, nonché dei connessi impianti di compressione a gas, in base alla necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell’esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario, tanto più vevoli di fronte al rischio sismico (da ultimo, sentenza n. 182 del 2013)»”. La medesima sentenza, inoltre, ha anche fissato il principio secondo cui, «in linea generale, è precluso alla legge regionale ostacolare gli obiettivi sottesi ad interessi ascrivibili alla sfera dei principi individuati dal legislatore statale, mentre, nello stesso tempo, lo Stato è tenuto a preservare uno spazio alle scelte normative di pertinenza regionale, che può essere negato soltanto nel caso in cui esse generino l’impossibilità, o comunque l’estrema ed oggettiva difficoltà, a conseguire i predetti obiettivi (sentenza n. 278 del 2010)». Tale pluralità di interessi e di competenze trova la sua composizione nell’intesa espressamente prevista dall’art. 52-*quinquies*, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001. La sentenza n. 182 del 2013 conferma che va «ravvisato nell’intesa lo strumento necessario ai fini dell’identificazione delle “linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale con riferimento all’articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti”, inclusa la rete dei gasdotti». D’altra parte, proprio la centralità dell’intesa, quale espressione di leale collaborazione, esclude che ciascuna delle parti possa adottare misure che impediscano *a priori* il suo raggiungimento; cosicché la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di leggi regionali che stabilivano il divieto di localizzazione di impianti di compressione a gas in zone diverse da quelle individuate dalla Regione (sentenze n. 119 del 2014 e n. 182 del 2013). Oltre a ciò, la norma impugnata è in contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost. e con i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» espressi dall’art. 1, comma 4, della legge n. 239 del 2004 e dall’art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001. Per quanto concerne la norma di cui al comma 2 della disposizione impugnata, essa è illegittima per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. La disposizione, che affida alla Regione la competenza a stabilire le distanze di sicurezza dei nuovi metanodotti, si pone in contrasto con l’espressa riserva allo Stato della «determinazione dei criteri generali tecnico-costruttivi e delle norme tecniche essenziali degli impianti di produzione, trasporto, stoccaggio e distribuzione dell’energia», fissata dall’art. 1, comma 7, lettera c), della legge n. 239 del 2004. La riserva risponde alla necessità di salvaguardare l’uniformità delle soluzioni tecniche (sentenza n. 103 del 2006), la cui adozione deve pertanto essere mantenuta in capo allo Stato, anche nelle materie di legislazione concorrente.

5.13. La sufficienza del coinvolgimento regionale nella forma del parere della Conferenza unificata (la delegazione legislativa per la realizzazione della Agenda digitale italiana)

La Corte con la sentenza n. 251 ha scrutinato diverse disposizioni della legge n. 124 del 2015, con la quale il legislatore ha conferito al Governo deleghe in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. In particolare, è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – prospettata in via principale dalla Regione Veneto - riferita alle disposizioni di cui all’art. 1, comma 1, lettere b), c) e g), e comma 2, nella parte in cui dettano principi e criteri direttivi in ordine alla delega all’adozione di «uno o più decreti legislativi volti a modificare e integrare, anche disponendone la delegificazione, il codice dell’amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82», previo parere della Conferenza unificata di cui all’art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997. La ricorrente lamentava la lesione degli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. La Corte respinge le censure in quanto le disposizioni impuginate – che si prefiggono l’obiettivo di agevolare la realizzazione, da parte di tutte le amministrazioni, della Agenda digitale italiana, già attuata in ambito nazionale, «nel quadro delle indicazioni sancite a livello europeo» - pur intersecando sfere di attribuzione regionale come il turismo e l’organizzazione amministrativa regionale, costituiscono, in via prevalente, espressione della competenza statale nella materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.). Esse, infatti, sono strumentali per «assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione» (sentenza n. 17 del 2004; nello

stesso senso, fra le altre, sentenze n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013). Assolvono, inoltre, all'esigenza primaria di offrire ai cittadini garanzie uniformi su tutto il territorio nazionale, nell'accesso ai dati personali, come pure ai servizi, esigenza che confina anche con la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni.

5.14. L'insufficienza del coinvolgimento regionale nella forma del parere della Conferenza unificata e la necessità dell'intesa (la delegazione legislativa per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)

La Corte con la sentenza n. **251** ha scrutinato diverse disposizioni della legge n. 124 del 2015, con la quale il legislatore ha conferito al Governo deleghe in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Fra le disposizioni colpite da illegittimità costituzionale – oltre a quelle concernenti le discipline delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale – figurano l'art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, e l'art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t). In particolare, le disposizioni contenute nell'art. 11 dettano principi e criteri direttivi per l'istituzione di un sistema nazionale, articolato in ruoli unificati e coordinati, dei dirigenti dello Stato, dei dirigenti regionali e dei dirigenti degli enti locali, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento, nonché regole unitarie inerenti non solo al trattamento economico e al regime di responsabilità dei dirigenti, ma anche alla formazione e al conferimento, alla durata e alla revoca degli incarichi. Le disposizioni contenute nell'art. 17 si propongono di riordinare la disciplina del lavoro alle dipendenze di tutte le pubbliche amministrazioni e di riformare la disciplina vigente in prospettiva unitaria, in ambiti disparati, che spaziano dal reclutamento, al rapporto di lavoro, al contenimento delle assunzioni, al lavoro flessibile, alla valutazione e alla responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici. Tali disposizioni – nello stabilire, in generale, che i principi e i criteri direttivi della delega al Governo per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche erano riferiti anche al lavoro pubblico regionale – prevedevano, quale forma di coinvolgimento delle Regioni, il parere in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 16, commi 1 e 4. La Corte però ha ritenuto che, in ragione delle attribuzioni regionali in materia, il legislatore delegante avrebbe dovuto prevedere un coinvolgimento regionale più pregnante, nella forma dell'intesa. Ciò posto, la sentenza sviluppa il percorso argomentativo rilevando che l'intera disciplina è palesemente caratterizzata dal concorso di competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, nessuna delle quali però si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione dell'ampio disegno di riforma: a) competenza del legislatore statale nella materia dell' «ordinamento civile», nella parte inerente al trattamento economico della dirigenza (fra le tante, sentenze n. 211 e n. 61 del 2014) o al regime di responsabilità (sentenza n. 345 del 2004), o comunque a profili relativi al rapporto di lavoro privatizzato (sentenza n. 62 del 2013); b) competenze statali concorrenti, come quella in materia di tutela della salute, nella parte relativa alla disciplina della dirigenza sanitaria (sentenze n. 124 del 2015, n. 233 e n. 181 del 2006), o quella in materia di coordinamento della finanza pubblica, nella parte riferita al contenimento delle assunzioni; c) competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, in tema di procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo (sentenze n. 149 del 2012, n. 310 del 2011, n. 324 e n. 100 del 2010, n. 95 del 2008, n. 233 del 2006 e n. 380 del 2004), di conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e durata degli stessi; competenza regionale residuale in materia di formazione. Tutte le molteplici competenze compresenti si pongono in un rapporto di “concorrenza”, poiché nessuna di esse prevale sulle altre, ma tutte confluiscono nella riorganizzazione del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, in una prospettiva unitaria, rivelandosi inscindibili e strumentalmente connesse. Un siffatto vincolo di strumentalità, se da un lato costituisce fondamento di validità dell'intervento del legislatore statale, dall'altro impone a quest'ultimo il rispetto del principio di leale collaborazione in forma adeguata a garantire il giusto temperamento della compressione delle competenze regionali. Ne consegue che l'intervento del legislatore statale si configura come necessario a garantire l'esigenza di unitarietà sottesa alla riforma, ma d'altra parte, esso deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 26 e n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 44 del 2014, n.

237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008). Sulla base di questa premessa, la Corte rileva che le disposizioni impugnate nel prevedere per l'adozione dei decreti legislativi delegati attuativi, quale forma di raccordo con le Regioni, il parere in Conferenza unificata, non hanno realizzato un confronto autentico con le autonomie regionali, necessario a contemperare la compressione delle loro competenze. Solo con riferimento all'istituzione del ruolo unico dei dirigenti regionali (art. 11, comma 1, lettera b, numero 2), il legislatore delegante ha espressamente previsto il modulo concertativo dell'intesa nella Conferenza Stato-Regioni. E poiché quest'ultima soluzione, a parere della Corte, appare la più idonea a consentire l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti coinvolti, sarebbe irragionevole non estenderla anche agli altri aspetti del lavoro pubblico, riconducibili alla materia dell'organizzazione amministrativa regionale (sentenza n. 149 del 2012).

5.15. Le modalità di consultazione delle comunità locali nei procedimenti in materia di energia in cui la Regione è chiamata ad esprimere o a negare la propria intesa

Come ribadito di recente dalla Corte: “«La disciplina normativa di tutte le forme collaborative e dell'intesa stessa spetta al legislatore statale anche quando “la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia (sentenza n. 331 del 2010)» (sentenza n. 131 del 2016)”. Sulla base di questo principio la sentenza n. 154 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Regione Basilicata n. 4 del 2015 “nella parte in cui stabilisce il termine di novanta giorni per il rilascio o il diniego dell'intesa da parte della Regione e quello di sessanta giorni per l'acquisizione del parere degli enti locali, limitatamente alle intese in materia di energia”, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. La Corte preliminarmente ha definito l'ambito di applicazione della norma impugnata, osservando che l'art. 30 della stessa legge regionale, escludendo solo i procedimenti relativi alle intese in materia di sanità e protezione civile, conferma implicitamente che essa si applica alle intese in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Ciò posto, ha rilevato che in tal modo, però, l'impugnato art. 29 interferisce, in questo specifico ambito, con le norme interposte invocate, ed in particolare con l'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001, che la Corte ha già qualificato come principio fondamentale della materia (sentenza n. 182 del 2013). Infatti, il termine di sessanta giorni previsto dalla norma regionale, ai fini dell'acquisizione del parere degli enti locali per il rilascio o il diniego dell'intesa, è in contrasto con il diverso termine di trenta giorni richiesto dall'art. 52-*quinquies*, comma 5. L'art. 29 impugnato, nel fissare il termine di sessanta giorni per l'acquisizione del parere degli enti locali, diverso da quello di cui al richiamato art. 52-*quinquies*, comma 5, e nel fissare, altresì, il termine per il rilascio o il diniego dell'intesa che è di esclusiva competenza dello Stato, determina unilateralmente le forme e i modi della collaborazione, violando i principi fondamentali della materia.

Non è fondata, invece, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 27, 28 e 30 della stessa legge regionale, promossa in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118, primo comma, Cost. Infatti le disposizioni, in quanto disciplinano le modalità di consultazione delle comunità locali nei procedimenti in cui la Regione è chiamata ad esprimere o a negare la propria intesa, rientrano nella competenza della stessa Regione e non interferiscono con la disciplina statale.

5.16. L'adozione di norme di natura tecnica in materia di edilizia scolastica (parere obbligatorio della conferenza Stato Regioni)

Nella disciplina dell'edilizia scolastica si intersecano più materie, “quali il governo del territorio, l'energia e la protezione civile, tutte rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.”. In simili materie, “allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di *standard* e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio” (sentenze nn. 265 del 2011, 254 del 2010, 182 del 2006, 336 e 285 del 2005). Tali orientamenti, già espressi dalla sentenza n. 62 del 2013, sono stati ripresi dalla sentenza n. 284 che ha dichiarato illegittimo,

per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., l'art. 1, comma 153, della legge n. 107 del 2015, nella parte in cui – affidando al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al fine di favorire la costruzione di scuole innovative dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell'efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica, il compito di ripartire, con proprio decreto, d'intesa con la Struttura di missione per il coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica, le risorse tra le Regioni e di individuare i criteri per l'acquisizione delle manifestazioni di interesse degli enti locali proprietari delle aree oggetto di intervento – non prevedeva che il suddetto decreto fosse adottato sentita la Conferenza unificata. Un opposto esito di non fondatezza è, invece, toccato alla questione promossa dalla Regione Puglia in riferimento ai medesimi parametri e avente ad oggetto il comma 155, il quale, coerentemente con le citate indicazioni giurisprudenziali, dispone che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, indice specifico concorso con procedura aperta per le proposte progettuali relative agli interventi individuati dalle Regioni, nel limite delle risorse assegnate e comunque nel numero di almeno uno per Regione.

5.17. La realizzazione su scala nazionale di un sistema di gestione dei rifiuti

La sentenza n. 244 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014 – avente ad oggetto la realizzazione su scala nazionale di un sistema di gestione dei rifiuti – censurato dalle Regioni Veneto e Lombardia in quanto esso comprometterebbe «oltre il limite dell'adeguatezza le [...] sfere di competenza regionale» e violerebbe il principio di leale collaborazione prevedendo un coinvolgimento regionale insufficiente, ovvero del tutto assente. Quanto alla prima censura, la Corte richiama la costante giurisprudenza costituzionale secondo la quale «la disciplina della gestione dei rifiuti rientra nella materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” riservata, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato (*ex multis*, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009)» (sentenza n. 154 del 2016); materia nella quale, inoltre, «lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste» (sentenza n. 307 del 2003). Dunque - afferma - l'art. 35 persegue un livello uniforme di tutela ambientale su tutto il territorio nazionale e, pertanto, risulta legittimamente adottato dallo Stato nell'esercizio di tale sua competenza. Quanto alla censura relativa alla violazione del principio di leale collaborazione, la Corte, in riferimento all'art. 195, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevedeva che «l'individuazione degli impianti di recupero e smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese» fosse operata «sentita la Conferenza unificata», ha ritenuto non fondata un'analoga censura di violazione del principio di leale collaborazione, sul presupposto che «tale forma di coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali si rivela adeguata, incidendo la predetta attività su competenze regionali (governo del territorio, tutela della salute) concorrenti, in ordine alle quali spetta comunque allo Stato dettare i principi fondamentali» (sent. n. 249 del 2009). Nel caso di specie, la non fondatezza della questione riguarda, sia il comma 1, sia il comma 2 dell'art. 35, con specifico riferimento al quale il rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni comporta l'intesa con la Regione interessata ai fini della localizzazione dell'impianto.

La medesima sentenza ha dichiarato, altresì, non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 35, il quale prevede che i nuovi impianti siano realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico di cui al d. lgs. n. 152 del 2006. La Corte respinge la censura formulata dalla Regione Veneto per violazione degli artt. 117, terzo comma e 119, Cost., per la quale, stante la competenza regionale in materia di produzione di energia, la norma impugnata imporrebbe illegittimamente un obbligo che non sarebbe neppure accompagnato da adeguate garanzie finanziarie a favore delle Regioni. La Corte afferma, per contro, che si tratta di una prescrizione legittimamente adottata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Infine, la sentenza ha anche dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale l'art. 35, comma 11, che inserisce nell'art. 182 del d. lgs. n. 152 del 2006 il comma 3 bis, ai sensi del quale il divieto di smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in Regioni diverse da quelle dove sono prodotti «non si

applica ai rifiuti urbani che il Presidente della Regione ritiene necessario avviare a smaltimento, nel rispetto della normativa europea, fuori del territorio della Regione dove sono prodotti per fronteggiare situazioni di emergenza causate da calamità naturali per le quali è dichiarato lo stato di emergenza di protezione civile ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225». Secondo la ricorrente Regione Lombardia tale disposizione violerebbe il principio di leale collaborazione, in quanto la Regione destinataria dei rifiuti non verrebbe messa in condizione di interloquire sulla loro destinazione. La Corte, per contro, afferma che: “il principio di leale collaborazione attiene ai rapporti – verticali – tra lo Stato e le Regioni. La norma in esame si limita a rendere legittima per lo Stato una decisione presa da una Regione diversa da quella in cui potrà avvenire lo smaltimento. In tal modo, tuttavia, l’impugnato comma 11 non esclude affatto che tale decisione – nell’ambito dei rapporti orizzontali fra Regioni – possa essere oggetto di accordi o intese interregionali, da concludersi in ogni caso in seno alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e non in sede di Conferenza Stato Regioni”.

5.18. La finanza pubblica e il coinvolgimento delle Regioni

5.18.1. L’obbligo di concorrere alla finanza pubblica

La sentenza n. **141** ha dichiarato la non fondatezza di questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione Veneto con riferimento all’art. 1, commi 398, lettere a), b) e c), 414 e 556 della legge n. 190 del 2014, per violazione degli artt. 3, 117, commi secondo, terzo e sesto, 119 e 120, Cost. Le disposizioni censurate, inserite nella legge di stabilità per il 2015, prevedono l’estensione di un anno del limite temporale del contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni già fissato in un triennio nonché l’ulteriore riduzione della spesa per beni e servizi già disposta per gli anni dal 2015 al 2018. Con specifico riferimento alla lamentata violazione del principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost., la Corte respinge la censura ribadendo che, pur dovendosi riconoscere l’inevitabile incidenza sull’autonomia finanziaria delle Regioni dell’obbligo ad esse imposto di concorrere alla finanza pubblica, è necessario, ma anche sufficiente, «contemperare le ragioni dell’esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza n. 88 del 2014). E, come già rilevato (sentenza n. 65 del 2016), tale coinvolgimento è assicurato dalle disposizioni censurate, che riconoscono, nella fase iniziale, un potere di determinazione autonoma, da parte delle Regioni, in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa.

5.18.2. Il coinvolgimento regionale nel raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica (il limite dell’importo complessivo del risparmio, l’autocoordinamento tra Regioni, l’intesa e i criteri sostitutivi “sussidiari”)

La sentenza n. **65** ha dichiarato non fondate le questioni proposte dalla Regione Veneto avverso gli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, aventi ad oggetto misure per la partecipazione delle Regioni agli obiettivi della finanza pubblica, quali, in particolare: a) l’obbligo di riduzione della spesa per acquisti di beni e di servizi, in ogni settore, per un ammontare annuo determinato, a decorrere dal 2015, b) la possibilità di misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori, c) la definizione del procedimento per la determinazione degli obiettivi di riduzione di spesa da adottarsi in sede di autocoordinamento e successivamente da recepirsi con intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni. La ricorrente Regione, ritenendo che le misure predette si risolvessero nella imposizione di un taglio “meramente lineare” alle spese per acquisti di beni e servizi in ogni settore, senza alcuna distinzione qualitativa e a tempo indeterminato, denunciava la lesione degli artt. 3, 117, commi terzo e quarto, 119, commi terzo e quinto, e 120, Cost. La Corte esamina partitamente le censure. Con riferimento alla violazione del principio di ragionevolezza, rileva che la norma impugnata non prevede affatto il taglio «lineare», ossia di pari importo, in ogni ambito di spesa ma semplicemente richiede di intervenire in ciascuno di questi, limitandosi ad individuare un importo complessivo di risparmio, e lasciando alle Regioni il potere di decidere l’entità dell’intervento in ogni singolo ambito. Né sussiste un vizio di irragionevolezza nella

previsione – contenuta nell’art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014 – dei criteri “sussidiari” (costituiti dal PIL regionale e dalla popolazione residente) ai quali lo Stato, in mancanza del raggiungimento dell’intesa tra le Regioni nei termini assegnati, potrebbe ricorrere per individuare autonomamente gli obiettivi di riduzione della spesa e i relativi ambiti e misure. Infatti, l’eventuale inerzia regionale nel raggiungimento dell’intesa non può impedire il dispiegarsi effettivo della funzione di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 229 e n. 122 del 2011, n. 370 del 2010, n. 121 del 2007, n. 35 del 2005). Inoltre, una volta assicurato il coinvolgimento regionale – attraverso l’attribuzione, in sede di autocoordinamento tra le Regioni, della possibilità, entro un termine, di un’autonoma individuazione della distribuzione anche territoriale del sacrificio e di una definizione degli importi delle riduzioni – non appare irragionevole, in caso di inutile decorso di quel termine, la previsione dell’applicazione, da parte statale, di idonei criteri sostitutivi. Con riferimento alla censura di esorbitanza dall’esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica, in quanto si sarebbe in presenza di un “contenimento” della spesa, privo dell’indicazione di parametri idonei a consentire una verifica di sostenibilità delle riduzioni imposte, rispetto all’erogazione dei servizi inerenti a fondamentali diritti civili e sociali, per costante giurisprudenza costituzionale, l’imposizione di risparmi di spesa rientra a pieno titolo nell’esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica: da ultimo, la sentenza n. 218 del 2015, ha affermato che sin dalle prime decisioni rese all’indomani della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la Corte ha ricondotto le disposizioni dettate dal legislatore statale in vista del contenimento della spesa corrente degli enti territoriali alle finalità di coordinamento della finanza pubblica, sull’assunto che «[n]on è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, 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» (sentenza n. 36 del 2004). E ciò in quanto «il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario», essendo «indicato fin dall’inizio fra le azioni attraverso le quali deve perseguirsi la riduzione del disavanzo annuo» (così, ancora, la sentenza n. 36 del 2004). Con riferimento alla censura della mancanza di un termine finale, la Corte – dopo aver ricordato il suo costante indirizzo secondo cui 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 porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011) – afferma che le misure finanziarie impugnate rispettano il canone della transitorietà: “Il riferimento alle «modalità di cui all’art. 46» appare, infatti, di tale latitudine da consentire di includere, nel rinvio, anche le determinazioni temporali ivi contenute, le quali abbracciano – nella versione originaria, qui scrutinata, dell’art. 8, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito – il periodo 2014-2017”. Con riferimento alla censura di indebita incisione dell’autonomia di spesa della Regione e, dunque, della relativa funzione legislativa, da esercitare nel rispetto degli equilibri di un quadro finanziario che verrebbe illegittimamente alterato, la Corte – ricordato che per costante giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 236 e n. 63 del 2013 e n. 151 del 2012), la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive e che, come precisato nella sentenza n. 250 del 2015, l’incidenza dei principi statali di coordinamento è legittima, sia sull’autonomia di spesa delle Regioni (già prima, *ex plurimis*, sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale (sentenza n. 151 del 2012) - afferma che l’eventuale impatto sull’autonomia finanziaria delle Regioni si traduce in una «circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale» (sentenze n. 236 del 2013, n. 40 del 2010, n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004), e che sarebbe spettato, semmai, alla Regione ricorrente dimostrare l’assoluta impossibilità, conseguente all’applicazione delle misure finanziarie in esame, di svolgere le funzioni attribuitele dalla Costituzione, come da costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 29 del 2016, n. 252 e n. 239 del 2015, n. 26 del 2014). Con riferimento alla censura secondo cui i criteri del PIL regionale e della popolazione residente non presenterebbero «un’attinenza costituzionalmente corretta con lo scopo della norma», indirizzata al contenimento della spesa regionale, ma realizzerebbero, piuttosto, un effetto perequativo implicito, in contrasto con il criterio perequativo ordinario tra le autonomie territoriali di cui all’art. 119, Cost., qual è la capacità fiscale, calcolata in base al gettito dei tributi di competenza regionale, la Corte

osserva che nel caso oggetto del presente giudizio, l'intervento statale non comporta, neppure indirettamente, una riduzione degli squilibri tra le Regioni, mirando piuttosto a coinvolgere tutti gli enti nell'opera di risanamento, secondo criteri di "progressività" dello sforzo, proporzionati alla dimensione del PIL e della popolazione, senza alcun effetto di livellamento: le "differenze di ricchezza" già esistenti, calcolate applicando congiuntamente (anche) il criterio del PIL in rapporto alla popolazione residente, non vengono ridotte, ma semplicemente assunte come base di calcolo – peraltro eventuale, provvisoria e comunque non esclusiva, rimanendo possibile operare determinazioni fondate su parametri diversi – per riduzioni di spesa imposte a tutte le Regioni, appunto in proporzione ai dislivelli già esistenti. Infine, con riguardo alla violazione del principio di leale collaborazione – ricordata la ricorrente affermazione secondo cui l'esercizio della funzione legislativa non è soggetto alle procedure di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 63 del 2013, n. 112 del 2010, n. 159 del 2008 e n. 387 del 2007), né tali procedure si impongono al procedimento legislativo, ove ciò non sia specificamente previsto (sentenza n. 43 del 2016) – la Corte ribadisce che la giurisprudenza costituzionale, pur riconoscendo l'inevitabile incidenza – sull'autonomia finanziaria delle Regioni – del concorso ad esse imposto alla finanza pubblica, ha costantemente affermato che è necessario, ma anche sufficiente, «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza n. 88 del 2014).

La medesima sentenza ha dichiarato non fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, sollevata dalla Regione Veneto con riferimento all'art. 3 Cost., – la cui violazione ridonderebbe sulla sfera costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. – e al principio di leale collaborazione. La disposizione impugnata, in relazione al contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario già disposto dall'art. 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, ha anticipato, dal 31 ottobre al 30 settembre 2014, il termine originariamente previsto per l'intesa da raggiungere, tra le Regioni, in ordine al riparto degli importi indicati e all'individuazione degli ambiti in cui effettuare la riduzione, sì da renderlo asseritamente troppo breve. La Corte premette che, nonostante la scadenza del termine repentinamente ridotto, lo Stato non ha applicato, per sua scelta, i criteri "sussidiari", e la Regione Veneto non ne ha quindi subito i danni paventati. Ciò non esclude, tuttavia, la persistenza del suo interesse alla decisione sulla legittimità costituzionale della disposizione impugnata, poiché dall'eventuale dichiarazione d'illegittimità costituzionale potrebbe derivare la reintegrazione dell'ordine costituzionale delle competenze asseritamente violato (sentenza n. 74 del 2001). Ciò posto, evidenzia che il termine per la stipulazione dell'intesa era complessivamente adeguato e la riduzione introdotta dalla norma impugnata non può considerarsi irragionevolmente breve, tenuto anche conto del periodo precedente e della dimostrata capacità delle Regioni di concludere analoghe intese in tempi ristretti (come accaduto per quella relativa all'anno 2014, stipulata in data 29 maggio 2014, a fronte di un termine decorrente dal 24 aprile 2014). Infine, non è fondata neppure la questione sollevata con riferimento all'art. 120 Cost., dal momento che «il principio di leale collaborazione, ove non specificamente previsto, non si impone nel procedimento legislativo» (sentenza n. 43 del 2016).

5.18.3. La revoca di risorse già assegnate e non utilizzate

La sentenza n. 83 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, il quale, nell'ambito di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, ha previsto la revoca, da parte del Ministro dell'ambiente, delle risorse già assegnate alle Regioni per lo stesso fine e non utilizzate. La ricorrente Regione Veneto aveva censurato la disposizione per il carattere dettagliato delle norme, asseritamente lesivo della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio, nonché per violazione del principio di leale collaborazione. La Corte nel respingere entrambe le censure, così argomenta: «quanto alla violazione del principio di leale collaborazione, ribadisce che, in caso di revoca di risorse assegnate alle regioni e da tempo inutilizzate, le esigenze di leale collaborazione possono essere considerate recessive (sentenza n. 105 del 2007: «Né la sfera di competenze costituzionalmente garantita delle Regioni, né il principio di leale collaborazione risultano violati da una norma che prende atto dell'inattività di alcune Regioni nell'utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato»; nello stesso senso, sentenza n. 16 del 2010). Nel caso in

esame, peraltro, va rilevato che l'art. 7, comma 3, prevede che la revoca delle risorse sia disposta «previo parere favorevole dell'Autorità di distretto territorialmente competente» e, in base all'art. 63 del d.lgs. n. 152 del 2006 (sia nel testo vigente al momento dell'entrata in vigore del d.l. n. 133 del 2014, sia nel testo attualmente vigente, come sostituito dall'art. 51 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, recante «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali»), la conferenza istituzionale permanente comprende «i Presidenti delle regioni e delle province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico». Dunque, le regioni sono coinvolte nell'adozione dell'atto di revoca (sentenza n. 341 del 2010). Quanto al carattere dettagliato delle disposizioni relative alla revoca delle risorse e all'istruttoria dell'ISPRA, la questione risulta infondata perché – anche a prescindere dalla considerazione che, in caso di concorrenza di competenze, l'intervento del legislatore statale è ammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 231 del 2005) e che, nel caso di specie, la competenza concorrente in materia di «governo del territorio» non si può certo considerare prevalente su quella esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente» – l'art. 7, comma 3, primo e secondo periodo, si limita a prevedere le funzioni statali e a dettare le norme essenziali al loro svolgimento. Dunque, non essendo contestata dalla Regione la spettanza al livello statale accentrato delle funzioni in questione, non si può negare allo Stato la possibilità di completare la scelta attributiva del potere con la cornice normativa indispensabile alla sua operatività”.

5.18.4. Il concorso finanziario dello Stato incidente in materia di competenza residuale regionale (necessità di intesa forte)

La sentenza n. 211 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua* del comma 224 dell'art. 1 della legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014). La norma, incidente nella materia di competenza regionale residuale del trasporto pubblico locale, prevede il riparto tra le Regioni di risorse finanziarie a titolo di concorso alle spese di investimento per il rinnovo del parco veicolare su gomma, attraverso l'adozione di un “decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”. La Corte, preliminarmente, ricorda la sentenza n. 273 del 2013 (nonché altre precedenti, *ex multis*, sentenze n. 168 del 2008 e n. 222 del 2005) con la quale: a) ha affermato che il trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.; b) ha rilevato che, attesa la perdurante parziale attuazione della delega al Governo in materia di federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009) e del decreto legislativo n. 68 del 2011, «il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni *standard*, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost.»; c) ha riconosciuto che nel rilevato contesto di incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost., l'intervento dello Stato, volto a finanziare il trasporto pubblico locale, è ammissibile nel caso in cui risponda all'esigenza «di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011)»; d) relativamente al principio di leale collaborazione, ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme che disciplinavano i criteri e le modalità ai fini del riparto o riduzione di fondi o trasferimenti destinati ad enti territoriali nella misura in cui non prevedevano “a monte” lo strumento dell'intesa con la Conferenza, non solo nel caso di intreccio di materie (sentenza n. 168 del 2008), ma anche in caso di potestà legislativa regionale residuale (*ex plurimis*, la sentenza n. 27 del 2010 e di nuovo la n. 222 del 2005), affermando costantemente la necessità dell'intesa (tra le tante, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013). Sulla base di tali precedenti, dunque, la Corte configura l'intervento di finanziamento in oggetto come un apporto dello Stato volto a migliorare sul territorio nazionale, in una prospettiva di convergenza e omogeneità, gli “*standard*” del trasporto pubblico locale, tra i quali assume carattere di particolare rilievo la sicurezza dei mezzi adibiti al servizio. Tuttavia, proprio perché tale finanziamento interessa una materia di competenza residuale regionale, occorre assicurare il più ampio coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine al riparto delle risorse finanziarie, coinvolgimento che si realizza attraverso lo strumento della “previa intesa” con la Conferenza permanente Stato-Regioni (in tal senso, *ex multis*, sentenza n. 168 del 2008 ma anche, da ultimo, sentenza n. 147 del 2016). Il coinvolgimento “forte” risulta non solo ragionevole ma anzi necessario in quanto la disposizione indica sì precisi criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie, ma non prevede la specifica percentuale di incidenza di ciascun

criterio in sede di riparto, né il concreto peso assegnato ad ognuno dei criteri stessi ai fini della ripartizione delle risorse, sicché la previsione normativa sostanzialmente finisce per rimettere la ripartizione alla discrezionalità dello Stato. Infine, la Corte aggiunge che dal quadro normativo concernente il susseguirsi degli interventi in materia di finanziamento statale del trasporto pubblico locale, emerge l'indirizzo legislativo che prevede, in coerenza con la giurisprudenza costituzionale in materia, il ricorso alla "intesa" con la Conferenza come strumento di coinvolgimento decisionale del sistema regionale.

5.18.5. Il procedimento di riparto dei fondi erariali agli enti locali

La sentenza n. 129 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, per violazione degli artt. 3, 97 e 119, commi primo e terzo, Cost. La disposizione impugnata prevedeva, nell'ambito del procedimento di riparto dei fondi erariali agli enti locali, che la prevista riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio da applicare a ciascun Comune, per l'anno 2013, avrebbe dovuto essere determinata con decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'interno, in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel triennio 2010-2012, desunte dal SIOPE. La Corte ha ravvisato la mancanza nella disciplina della previsione di forme di coinvolgimento degli enti interessati e di un termine per l'adozione del decreto, e per tali motivi ne ha dichiarato l'illegittimità, con assorbimento delle restanti censure. La decisione preliminarmente ricostruisce la più recente evoluzione della disciplina dei trasferimenti erariali agli enti locali. L'articolo 16, comma 6, nella formulazione originaria di cui all'art. 8, comma 2, del d.l. n. 174 del 2012, prevedeva che le riduzioni del fondo sperimentale di riequilibrio, del fondo perequativo e dei trasferimenti erariali ai Comuni fossero determinate «dalla Conferenza Stato-Città e autonomie locali [...], e recepite con decreto del Ministero dell'interno entro il 15 ottobre, relativamente alle riduzioni da operare nell'anno 2012, ed entro il 31 gennaio 2013 relativamente alle riduzioni da operare per gli anni 2013 e successivi». In caso di mancata deliberazione della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, il decreto ministeriale avrebbe dovuto essere «comunque emanato entro i 15 giorni successivi, ripartendo la riduzione in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE». Solo in assenza di un accordo, il Ministero poteva procedere unilateralmente alla quantificazione delle riduzioni, adottando un decreto ministeriale, sempre entro una data certa, «in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte [...] dal SIOPE». La legge di stabilità 2013 ridisegnò il sistema di finanziamento degli enti locali, attribuendo ai Comuni l'intero gettito IMU e sopprimendo il fondo sperimentale di riequilibrio istituito dall'art. 2 del d.lgs. n. n. 23 del 2011. Tale fondo sperimentale avrebbe dovuto avere una durata di tre anni ed essere sostituito, una volta determinati i fabbisogni standard, dal Fondo perequativo per il finanziamento delle spese dei Comuni e delle Province. Le difficoltà e i ritardi nell'attuazione del federalismo fiscale hanno invece indotto il legislatore a sopprimere il Fondo sperimentale di riequilibrio sostituendolo con il Fondo di solidarietà comunale, alimentato con una quota dell'IMU di spettanza dei Comuni, i cui criteri di formazione e di riparto devono essere determinati, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanare entro il 30 aprile 2013 per l'anno 2013 ed entro il 31 dicembre 2013 per l'anno 2014, e comunque entro i successivi 15 giorni in caso di mancato accordo. Il suddetto Fondo di solidarietà è stato poi messo a regime dalla legge di stabilità del 2014. Con il d.l. n. 35 del 2013, è stato ulteriormente modificato: è stato abrogato il termine del 31 gennaio 2013 per la determinazione, in sede di Conferenza Stato-Città e autonomie locali, delle riduzioni del soppresso Fondo sperimentale di riequilibrio da imputare a ciascun Comune; ed è stato previsto che tali riduzioni «a decorrere dall'anno 2013 sono determinate, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno, in proporzione alla media delle spese sostenute per i costi intermedi nel triennio 2010-2012, desunte dal SIOPE». Per il solo anno 2013, dunque, convivono due fondi con due diversi meccanismi di imputazione delle riduzioni: il primo riguarda il Fondo sperimentale di riequilibrio, in via di estinzione, e prevede che lo Stato, con una decisione unilaterale, distribuisca le risorse, ridotte in proporzione alle spese sostenute per i consumi intermedi; il secondo riguarda il nuovo Fondo di solidarietà comunale, il cui riparto è affidato primariamente alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali e, nel solo caso di mancato accordo, all'intervento unilaterale dello Stato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Così ricostruita la vicenda normativa, la Corte - rilevato che l'impugnato art. 16, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, indicando gli obiettivi di contenimento delle spese degli enti locali, si pone come principio di

coordinamento della finanza pubblica, che vincola senz'altro anche i Comuni - ricorda il principio costantemente affermato (sentenze n. 65 e n. 1 del 2016, n. 88 e n. 36 del 2014, n. 376 del 2003), secondo cui le politiche statali di riduzione delle spese pubbliche possono incidere anche sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali; tuttavia, tale incidenza deve, in linea di massima, essere mitigata attraverso la garanzia del loro coinvolgimento nella fase di distribuzione del sacrificio e nella decisione sulle relative dimensioni quantitative, e non può essere tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni degli enti in questione (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015 e n. 241 del 2012). Vero è che i procedimenti di collaborazione tra enti debbono sempre essere corredati da strumenti di chiusura che consentano allo Stato di addivenire alla determinazione delle riduzioni dei trasferimenti, anche eventualmente sulla base di una sua decisione unilaterale, al fine di assicurare che l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica sia raggiunto pur nella inerzia degli enti territoriali (*ex multis*, sentenze n. 82 e 19 del 2015). Ma tale condizione non può giustificare l'esclusione sin dall'inizio di ogni forma di coinvolgimento degli enti interessati, tanto più se il criterio posto alla base del riparto dei sacrifici non è esente da elementi di dubbia razionalità, come è quello delle spese sostenute per i consumi intermedi, tra le quali rientrano non solo le spese di funzionamento dell'apparato amministrativo ma, altresì, le spese sostenute per l'erogazione di servizi ai cittadini e, dunque, è un criterio che può penalizzare amministrazioni che erogano più servizi, prescindere dalla loro virtuosità nell'impiego delle risorse finanziarie. In conclusione, sulla base dei principi affermati, la Corte afferma che il ricorso al criterio delle spese sostenute per i consumi intermedi come parametro per la quantificazione delle riduzioni delle risorse da imputare a ciascun Comune – di per sé non illegittimo – può trovare giustificazione solo se affiancato a procedure idonee a favorire la collaborazione con gli enti coinvolti e a correggerne eventuali effetti irragionevoli. Oltre a ciò, la disposizione impugnata non stabilisce alcun termine per l'adozione del decreto ministeriale che determina il riparto delle risorse e le relative decurtazioni, e questo compromette un aspetto essenziale dell'autonomia finanziaria degli enti locali, vale a dire la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione.

5.18.6. La deroga al principio dell'accordo con le autonomie speciali in un contesto di grave crisi economica

“...in un contesto di grave crisi economica, il legislatore, nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, può discostarsi dal modello consensualistico prefigurato dal citato art. 27 della legge n. 42 del 2009, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (nello stesso senso anche la sentenza n. 77 del 2015)”. Così la sentenza n. 40.

5.18.7. La procedura pattizia quale parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali

La sentenza n. 155 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 123, della legge n. 190 del 2014, il quale prevede la riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, originariamente destinate agli interventi del Piano di azione coesione, che risultino non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014, e l'intervento del Gruppo di azione coesione per l'individuazione delle specifiche linee di intervento oggetto della riprogrammazione. La ricorrente Regione siciliana censurava la predetta disposizione per l'asserita violazione in suo danno del principio di leale collaborazione. La Corte ribadisce i consolidati principi secondo cui “rispetto alle Regioni ad autonomia speciale «merita di essere privilegiata la via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione” [...]» (sentenza n. 46 del 2015; n. 193 e n. 118 del 2012). Tale procedura pattizia, infatti, «è ormai diventata parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali» (sentenza n. 155 del 2015)”, anche se “il principio pattizio, proprio in quanto non rispondente ad una finalità costituzionalmente vincolata, può essere derogato in casi particolari dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012)”. Nel caso in esame,

conclude che non vi è alcun contrasto con l'art. 120 Cost.: “«posta l'evidente sussistenza della competenza statale a disciplinare il fondo nei termini suddetti, che non incide su alcuna competenza della Regione e rende pertanto inapplicabile, nella specie, l'invocato principio di leale collaborazione (sentenza n. 297 del 2012)» (sentenze n. 196 del 2015 e n. 273 del 2013)”.

5.18.8. La ripartizione del gettito (Regione siciliana)

La sentenza n. 77 ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione siciliana avverso la nota del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 5 dicembre 2012, n. 26757, concernente le modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario, ai sensi dall'articolo 2, comma 4, del d.l. n. 74 del 2012. Con specifico riguardo alla pretesa violazione del principio di leale collaborazione, la Corte ricorda che quest'ultimo impone la previsione di un procedimento che contempli la partecipazione della Regione siciliana – mediante l'interlocuzione sulle scelte tecniche e sulle stime da effettuare e la possibilità di rappresentare il proprio punto di vista – solamente se la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme sia complessa (*ex plurimis*, sentenze n. 42 del 2013) e che «Al termine del procedimento, com'è naturale, una decisione finale deve comunque intervenire, ad opera degli organi centrali, anche se vi sia dissenso da parte della Regione» (sentenza n. 98 del 2000).

6. Il potere sostitutivo

6.1. La sostituzione nell'esercizio di funzioni amministrative in materia di “tutela dell'ambiente”

Con riferimento all'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014 – avente ad oggetto la realizzazione su scala nazionale di un sistema di gestione dei rifiuti - la sentenza n. 244 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 9, che specificamente disciplina l'applicazione del potere sostitutivo in caso di mancato rispetto dei termini di cui ai commi 3, 5 e 8, questione prospettata dalla Regione Lombardia per l'asserita violazione dell'art. 120 Cost., sotto il duplice profilo della mancanza dei requisiti costituzionalmente previsti per la sostituzione e del mancato coinvolgimento regionale. La Corte respinge la censura in quanto la disposizione impugnata richiama, ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo, l'art. 8 della legge n. 131 del 2003, (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), il quale rinvia ai casi e alle finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, Cost.; assegna, inoltre, all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere; prevede, infine, l'audizione dell'ente inadempiente da parte del Consiglio dei ministri, nonché la partecipazione del Presidente della Regione interessata alla riunione del Consiglio dei ministri che adotta i provvedimenti necessari. Afferma inoltre: “D'altra parte, è bensì vero che «[l']articolo 120, secondo comma, non preclude [...] in via di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, e dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali [...]» (sentenza n. 43 del 2004); nel caso di specie, tuttavia, la disposizione impugnata è espressione della competenza legislativa dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» e spetta, dunque, al legislatore statale anche la disciplina di eventuali ipotesi di sostituzione di organi locali”.

6.2. I presupposti per l'esercizio dei poteri sostitutivi statali e la nomina del Commissario ad acta

“Questa Corte ha più volte affermato che la disciplina dei piani di rientro dai *deficit* di bilancio in materia sanitaria è riconducibile a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenza n. 278 del 2014). In particolare, ha affermato che costituisce un principio fondamentale di coordinamento

della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015). Tali accordi assicurano, da un lato, la partecipazione delle Regioni alla definizione dei percorsi di risanamento dei disavanzi nel settore sanitario e, dall'altro, escludono che la Regione possa poi adottare unilateralmente misure – amministrative o normative – con essi incompatibili (sentenza n. 51 del 2013). Qualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi e concordate con lo Stato, l'art. 120, secondo comma, Cost. consente l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, al fine di assicurare contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.). A tal fine il Governo può nominare un Commissario ad acta, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), 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. (ex plurimis, sentenze n. 227 del 2015, n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011)». Così la sentenza n. **266** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 5, comma 4, della legge della Regione Calabria n. 11 del 2015, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., in quanto interferenti con i poteri affidati al Commissario *ad acta* nominato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario.

6.3. L'interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario ad acta

La sentenza n. **266** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 5, comma 4, della legge della Regione Calabria n. 11 del 2015, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., in quanto interferenti con i poteri affidati al Commissario *ad acta* nominato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario. Ricorda la Corte che a seguito dell'Accordo firmato il 17 dicembre 2009 tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione Calabria, stante la persistente inerzia della Regione Calabria rispetto alle attività richieste dal suddetto accordo, il Consiglio dei Ministri, al fine di realizzare il Piano di rientro dal disavanzo del servizio sanitario regionale, aveva nominato con deliberazione del 30 luglio 2010 il Presidente pro tempore della Giunta regionale Commissario *ad acta*. Fra i punti qualificanti del piano vi erano la razionalizzazione e il contenimento della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e servizi, e il riassetto della rete di assistenza territoriale. Ciò posto, la Regione Calabria ha successivamente adottato la legge regionale n. 11 del 2015, che prevedeva, all'articolo 2, misure di contenimento della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e di servizi per gli enti *sub-regionali*, e all'articolo 5, la fissazione (equivalente allo stanziamento di un preciso capitolo dello stato di previsione della spesa del bilancio regionale) del «limite inderogabile all'assunzione di obbligazioni giuridiche ed economiche verso terzi», con conseguente «blocco delle procedure di accreditamento di nuove strutture socio-sanitarie». Entrambe le norme, dunque, interferiscono con i compiti attribuiti al Commissario *ad acta* con la predetta deliberazione del 30 luglio 2010. Precisa la Corte, con argomentazione valida per entrambe le norme, che: «non vale a escludere l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata la considerazione che essa si muove nella direzione della riduzione della spesa, in armonia con gli obiettivi perseguiti dal Commissario *ad acta*. A prescindere dal fatto che questa Corte ha ritenuto la sussistenza dell'illegittimità della legge regionale anche quando l'interferenza con i poteri del Commissario è meramente potenziale (sentenze n. 227 del 2015 e n. 110 del 2014), nel caso in esame l'azione richiesta al Commissario consiste non in un semplice contenimento quantitativo della spesa sanitaria, ma in una più complessa opera di razionalizzazione della stessa: un'opera che può implicare tagli, ma anche redistribuzioni delle risorse disponibili, secondo un disegno complessivo e organico. In tale articolato intervento il Commissario *ad acta* potrebbe essere ostacolato da una riduzione delle spese disposta dalla legge impugnata in modo del tutto disarmonico rispetto alle scelte commissariali. Il fatto poi che la disposizione demandi alle linee di indirizzo dettate dalla Giunta regionale il compito di determinare l'esatta entità delle riduzioni di spesa

riguardanti ciascun ente, incluse dunque anche le aziende sanitarie, rende manifesta una situazione di interferenza con le funzioni commissariali, potenzialmente idonea a ostacolare l'obiettivo di risanamento del servizio sanitario regionale secondo un unitario disegno razionale (*ex plurimis*, sentenze n. 110 del 2014, n. 228 del 2013, n. 78 del 2011, n. 2 del 2010, n. 193 del 2007)".

7. Enti locali

7.1. La lesione delle competenze locali come potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali

"...va ribadita la possibilità per la Regione di denunciare la legge statale per dedotta violazione di competenze degli enti locali. Questa Corte ha in più occasioni affermato (anche specificatamente in tema di finanza regionale e locale: sentenza n. 311 del 2012) che «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, [pure] indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale», perché «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (*ex plurimis*, sentenze n. 220 del 2013, n. 298 del 2009, n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004)". Così la sentenza n. **29**.

"...le regioni sono legittimate a denunciare la lesione delle prerogative costituzionali degli enti locali (*ex multis*, sentenze n. 151 e n. 29 del 2016, n. 236 e n. 220 del 2013, n. 298 del 2009, n. 196 del 2004)". Così la sentenza n. **205**.

7.2. La stretta connessione in tema di finanza regionale tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali

"... le Regioni sono legittimate a denunciare l'illegittimità costituzionale di una legge statale anche per violazione delle attribuzioni proprie degli enti locali, «indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale» (sentenza n. 311 del 2012), «perché la "stretta connessione in particolare [...] in tema di finanza regionale tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consent(e) di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali" (sentenze n. 298 del 2009, n. 169 del 2007, n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004)» (sentenza n. 236 del 2013)". Così la sentenza n. **151**.

7.3. La limitazione delle funzioni amministrative dei Comuni a fronte di esigenze generali

La sentenza n. **160** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 609, lettera a), della legge n. 190 del 2014, impugnato dalla Regione Veneto per l'asserita violazione degli artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 123, Cost. e dell'art. 3, comma 2, dello statuto regionale. La disposizione, per la parte oggetto di censura, afferma l'obbligo per gli enti locali di partecipare agli enti istituiti o designati per il governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei e, al contempo, conferma quanto previsto all'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014. La Regione ricorrente lamenta, tra le altre censure, la lesione dei principi di ragionevolezza, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza per la mancata attuazione dello strumento convenzionale, quale idoneo criterio organizzativo per la cooperazione tra gli enti locali. Con specifico riferimento a tale censura, la Corte conferma la sua giurisprudenza con cui ha chiarito che l'autonomia dei Comuni non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali (sentenza n. 286 del 1997); e, con specifico riguardo a norme che prevedono la partecipazione degli enti locali ad autorità d'ambito alle quali sia trasferito l'esercizio di competenze in materia di servizi pubblici, che non vi è lesione dell'autonomia amministrativa degli enti

locali, in quanto esse si limitano a razionalizzarne le modalità di esercizio, al fine di superare la frammentazione nella gestione (sentenza n. 246 del 2009). Precisa, tuttavia la Corte che, ove si opti per l'esercizio delle funzioni mediante organismi associativi, deve essere preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali, o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale (sentenza n. 50 del 2013). Le modalità di partecipazione e cooperazione possono essere molteplici, cosicché è da escludere che l'unica compatibile con il rispetto dell'autonomia dell'ente locale sia – come sostiene la ricorrente – la convenzione stipulata senza vincoli di adesione, con durata temporanea e facoltà di recesso.

7.4. La disciplina dei trasferimenti agli enti locali e la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio per l'anno 2013

La sentenza n. 129 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, per violazione degli artt. 3, 97 e 119, commi primo e terzo, Cost. La disposizione impugnata prevedeva, nell'ambito del procedimento di riparto dei fondi erariali agli enti locali, che la prevista riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio da applicare a ciascun Comune, per l'anno 2013, avrebbe dovuto essere determinata con decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'interno, in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel triennio 2010-2012, desunte dal SIOPE. La Corte ha ravvisato la mancanza nella disciplina della previsione di forme di coinvolgimento degli enti interessati e di un termine per l'adozione del decreto, e per tali motivi ne ha dichiarato l'illegittimità, con assorbimento delle restanti censure. La decisione preliminarmente ricostruisce la più recente evoluzione della disciplina dei trasferimenti erariali agli enti locali. L'articolo 16, comma 6, nella formulazione originaria di cui all'art. 8, comma 2, del d.l. n. 174 del 2012, prevedeva che le riduzioni del fondo sperimentale di riequilibrio, del fondo perequativo e dei trasferimenti erariali ai Comuni fossero determinate «dalla Conferenza Stato-Città e autonomie locali [...], e recepite con decreto del Ministero dell'interno entro il 15 ottobre, relativamente alle riduzioni da operare nell'anno 2012, ed entro il 31 gennaio 2013 relativamente alle riduzioni da operare per gli anni 2013 e successivi». In caso di mancata deliberazione della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, il decreto ministeriale avrebbe dovuto essere «comunque emanato entro i 15 giorni successivi, ripartendo la riduzione in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE». Solo in assenza di un accordo, il Ministero poteva procedere unilateralmente alla quantificazione delle riduzioni, adottando un decreto ministeriale, sempre entro una data certa, «in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte [...] dal SIOPE». La legge di stabilità 2013 ridisegnò il sistema di finanziamento degli enti locali, attribuendo ai Comuni l'intero gettito IMU e sopprimendo il fondo sperimentale di riequilibrio istituito dall'art. 2 del d.lgs. n. n. 23 del 2011. Tale fondo sperimentale avrebbe dovuto avere una durata di tre anni ed essere sostituito, una volta determinati i fabbisogni standard, dal Fondo perequativo per il finanziamento delle spese dei Comuni e delle Province. Le difficoltà e i ritardi nell'attuazione del federalismo fiscale hanno invece indotto il legislatore a sopprimere il Fondo sperimentale di riequilibrio sostituendolo con il Fondo di solidarietà comunale, alimentato con una quota dell'IMU di spettanza dei Comuni, i cui criteri di formazione e di riparto devono essere determinati, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanare entro il 30 aprile 2013 per l'anno 2013 ed entro il 31 dicembre 2013 per l'anno 2014, e comunque entro i successivi 15 giorni in caso di mancato accordo. Il suddetto Fondo di solidarietà è stato poi messo a regime dalla legge di stabilità del 2014. Con il d.l. n. 35 del 2013, è stato ulteriormente modificato: è stato abrogato il termine del 31 gennaio 2013 per la determinazione, in sede di Conferenza Stato-Città e autonomie locali, delle riduzioni del soppresso Fondo sperimentale di riequilibrio da imputare a ciascun Comune; ed è stato previsto che tali riduzioni «a decorrere dall'anno 2013 sono determinate, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno, in proporzione alla media delle spese sostenute per i costi intermedi nel triennio 2010-2012, desunte dal SIOPE». Per il solo anno 2013, dunque, convivono due fondi con due diversi meccanismi di imputazione delle riduzioni: il primo riguarda il Fondo sperimentale di riequilibrio, in via di estinzione, e prevede che lo Stato, con una decisione unilaterale, distribuisca le risorse, ridotte in proporzione alle spese sostenute per i consumi

intermedi; il secondo riguarda il nuovo Fondo di solidarietà comunale, il cui riparto è affidato primariamente alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali e, nel solo caso di mancato accordo, all'intervento unilaterale dello Stato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Così ricostruita la vicenda normativa, la Corte - rilevato che l'impugnato art. 16, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, indicando gli obiettivi di contenimento delle spese degli enti locali, si pone come principio di coordinamento della finanza pubblica, che vincola senz'altro anche i Comuni - ricorda il principio costantemente affermato (sentenze n. 65 e n. 1 del 2016, n. 88 e n. 36 del 2014, n. 376 del 2003), secondo cui le politiche statali di riduzione delle spese pubbliche possono incidere anche sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali; tuttavia, tale incidenza deve, in linea di massima, essere mitigata attraverso la garanzia del loro coinvolgimento nella fase di distribuzione del sacrificio e nella decisione sulle relative dimensioni quantitative, e non può essere tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni degli enti in questione (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015 e n. 241 del 2012). Vero è che i procedimenti di collaborazione tra enti debbono sempre essere corredati da strumenti di chiusura che consentano allo Stato di addivenire alla determinazione delle riduzioni dei trasferimenti, anche eventualmente sulla base di una sua decisione unilaterale, al fine di assicurare che l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica sia raggiunto pur nella inerzia degli enti territoriali (*ex multis*, sentenze n. 82 e 19 del 2015). Ma tale condizione non può giustificare l'esclusione sin dall'inizio di ogni forma di coinvolgimento degli enti interessati, tanto più se il criterio posto alla base del riparto dei sacrifici non è esente da elementi di dubbia razionalità, come è quello delle spese sostenute per i consumi intermedi, tra le quali rientrano non solo le spese di funzionamento dell'apparato amministrativo ma, altresì, le spese sostenute per l'erogazione di servizi ai cittadini e, dunque, è un criterio che può penalizzare amministrazioni che erogano più servizi, a prescindere dalla loro virtuosità nell'impiego delle risorse finanziarie. In conclusione, sulla base dei principi affermati, la Corte afferma che il ricorso al criterio delle spese sostenute per i consumi intermedi come parametro per la quantificazione delle riduzioni delle risorse da imputare a ciascun Comune - di per sé non illegittimo - può trovare giustificazione solo se affiancato a procedure idonee a favorire la collaborazione con gli enti coinvolti e a correggerne eventuali effetti irragionevoli. Oltre a ciò, la disposizione impugnata non stabilisce alcun termine per l'adozione del decreto ministeriale che determina il riparto delle risorse e le relative decurtazioni, e questo compromette un aspetto essenziale dell'autonomia finanziaria degli enti locali, vale a dire la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione.

7.5. La consultazione delle comunità locali nei procedimenti in materia di energia in cui la Regione è chiamata ad esprimere o a negare la propria intesa

Come ribadito di recente dalla Corte: «La disciplina normativa di tutte le forme collaborative e dell'intesa stessa spetta al legislatore statale anche quando «la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia (sentenza n. 331 del 2010)» (sentenza n. 131 del 2016)». Sulla base di questo principio la sentenza n. 154 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Regione Basilicata n. 4 del 2015 «nella parte in cui stabilisce il termine di novanta giorni per il rilascio o il diniego dell'intesa da parte della Regione e quello di sessanta giorni per l'acquisizione del parere degli enti locali, limitatamente alle intese in materia di energia», per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. La Corte preliminarmente ha definito l'ambito di applicazione della norma impugnata, osservando che l'art. 30 della stessa legge regionale, escludendo solo i procedimenti relativi alle intese in materia di sanità e protezione civile, conferma implicitamente che essa si applica alle intese in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Ciò posto, ha rilevato che in tal modo, però, l'impugnato art. 29 interferisce, in questo specifico ambito, con le norme interposte invocate, ed in particolare con l'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001, che la Corte ha già qualificato come principio fondamentale della materia (sentenza n. 182 del 2013). Infatti, il termine di sessanta giorni previsto dalla norma regionale, ai fini dell'acquisizione del parere degli enti locali per il rilascio o il diniego dell'intesa, è in contrasto con il diverso termine di trenta giorni richiesto dall'art. 52-*quinquies*, comma 5. L'art. 29 impugnato, nel fissare il termine di sessanta giorni per l'acquisizione del parere degli enti locali, diverso da quello di cui al richiamato art. 52-*quinquies*, comma

5, e nel fissare, altresì, il termine per il rilascio o il diniego dell'intesa che è di esclusiva competenza dello Stato, determina unilateralmente le forme e i modi della collaborazione, violando i principi fondamentali della materia.

Non è fondata, invece, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 27, 28 e 30 della stessa legge regionale, promossa in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118, primo comma, Cost. Infatti le disposizioni, in quanto disciplinano le modalità di consultazione delle comunità locali nei procedimenti in cui la Regione è chiamata ad esprimere o a negare la propria intesa, rientrano nella competenza della stessa Regione e non interferiscono con la disciplina statale.

7.6. L'obbligo per gli enti locali di partecipare agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, per la gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica

La sentenza n. 160 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 609, lettera a), della legge n. 190 del 2014, impugnato dalla Regione Veneto per l'asserita violazione degli artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 123, Cost. e dell'art. 3, comma 2, dello statuto regionale. La disposizione, per la parte oggetto di censura, afferma l'obbligo per gli enti locali di partecipare agli enti istituiti o designati per il governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei e, al contempo, conferma quanto previsto all'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014. La Regione ricorrente lamenta la lesione della competenza legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali, dei principi di ragionevolezza, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza per la mancata attuazione dello strumento convenzionale, quale idoneo criterio organizzativo per la cooperazione tra gli enti locali, la lesione del principio di ragionevolezza per l'asserito contrasto con il processo di riordino istituzionale delle Province. La Corte - rilevato che la norma è stata concepita "per promuovere processi di aggregazione e rafforzare la gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, attraverso una pluralità di misure coordinate in un tessuto normativo in cui, accanto all'obbligo, per gli enti locali, di partecipare agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, attribuisce anche, ad esempio, agli enti di governo il compito di predisporre la relazione sull'affidamento del servizio e prevede che le deliberazioni assunte dagli enti di governo sono valide senza necessità di ulteriori deliberazioni da parte degli organi dei singoli enti locali" - afferma che la disposizione censurata trova un duplice fondamento nelle competenze statali nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della concorrenza. Infatti, laddove i servizi siano gestiti senza ricorrere al mercato, la norma si qualifica come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica - analogamente a quanto ritenuto in relazione ad altri, sia pure differenti, istituti di cooperazione tra enti locali (sentenze n. 44 e n. 22 del 2014) - in quanto mira al conseguimento di risultati economici migliori nella gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica e, quindi, a un contenimento della spesa pubblica attraverso sistemi tendenzialmente virtuosi di esercizio delle relative funzioni. Mentre, laddove i servizi pubblici siano esercitati tramite il ricorso al mercato, viene in rilievo la competenza statale sulla tutela della concorrenza, dovendosi riconoscere allo Stato la competenza a disciplinare il regime dei servizi pubblici locali, per gli aspetti che hanno una diretta incidenza sul mercato e sono strettamente funzionali alla gestione unitaria (sentenza n. 46 del 2013), ivi compresa la disciplina degli ambiti territoriali ottimali e delle relative autorità di governo (sentenze n. 134 del 2013 e n. 128 del 2011), soprattutto quando essa sia finalizzata a superare situazioni di frammentazione e a garantire la competitività e l'efficienza dei relativi mercati (sentenza n. 325 del 2010). In particolare, la competenza statale rileva nella ricerca della dimensione ottimale dell'ambito territoriale entro il quale erogare il servizio, così da individuare l'estensione geografica che meglio permette di contenere i costi della gestione e favorire l'apertura del mercato a nuovi soggetti, con l'incentivazione di una più ampia partecipazione delle imprese alle gare per l'affidamento del servizio. Nella specie, inoltre, sono rispettati i criteri di proporzionalità e adeguatezza tra gli interventi attuati e gli obiettivi perseguiti, necessari per definire il legittimo ambito di operatività della competenza statale (*ex plurimis*, sentenza n. 443 del 2007, sentenza n. 14 del 2004). Quanto alle censure relative violazione dei principi di ragionevolezza, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza per la mancata attuazione dello strumento convenzionale, quale idoneo criterio organizzativo per la cooperazione tra gli

enti locali, la Corte conferma la sua giurisprudenza con cui ha chiarito che l'autonomia dei Comuni non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali (sentenza n. 286 del 1997); e che, con specifico riguardo a norme che prevedono la partecipazione degli enti locali ad autorità d'ambito alle quali sia trasferito l'esercizio di competenze in materia di servizi pubblici, non vi è lesione dell'autonomia amministrativa degli enti locali, in quanto esse si limitano a razionalizzarne le modalità di esercizio, al fine di superare la frammentazione nella gestione (sentenza n. 246 del 2009). Precisa, tuttavia la Corte che, ove si opti per l'esercizio delle funzioni mediante organismi associativi, deve essere preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali, o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale (sentenza n. 50 del 2013). Le modalità di partecipazione e cooperazione possono essere molteplici, cosicché è da escludere che l'unica compatibile con il rispetto dell'autonomia dell'ente locale sia – come sostiene la ricorrente – la convenzione stipulata senza vincoli di adesione, con durata temporanea e facoltà di recesso. Da ultimo, la Corte esclude anche la censura riferita alla irragionevolezza e oscurità della disposizione censurata, che, richiamando l'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014, nella sostanza, illogicamente lo contraddirebbe. La Corte, attraverso una lettura sistematica, rispettosa della *ratio* di entrambe le norme, afferma che nulla impedisce alle Regioni, nei casi in cui optino per ambiti o bacini di dimensioni provinciali, di conformarsi a quanto previsto dall'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014, vale a dire di designare come enti di governo, titolari delle relative funzioni di organizzazione, le Province «nel nuovo assetto istituzionale, con tempi, modalità e forme di coordinamento con regioni e comuni, da determinare nell'ambito del processo di riordino di cui ai commi da 85 a 97 [dello stesso art. 1 della legge n. 56 del 2014], secondo i principi di adeguatezza e sussidiarietà, anche valorizzando, ove possibile, le autonomie funzionali». Una tale scelta non impedisce alle Regioni di sopprimere, nel contempo, enti e agenzie alle quali sia stato demandato, in precedenza, l'esercizio delle stesse funzioni. In questi casi, naturalmente, non si porrà alcun problema di adesione dei Comuni agli enti di governo designati: più semplicemente, si verificherà un trasferimento delle funzioni, per ragioni di esercizio unitario, presso le Province, attualmente caratterizzate come enti di secondo grado (sentenza n. 50 del 2015).

7.7. Il riordino del sistema degli enti locali sardi e l'istituzione degli uffici periferici della Direzione generale della protezione civile della Regione Sardegna

La sentenza n. **252** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 della legge della Regione Sardegna n. 36 del 2013, promossa dal Governo, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. Le disposizioni impugnate, nell'ambito del generale riordino del sistema degli enti locali sardi, hanno ridisegnato l'assetto regionale della protezione civile, sottraendo alle Province alcuni compiti in materia di protezione civile per trasferirli ad uffici decentrati della Regione. In materia di protezione civile, la Regione Sardegna non dispone di una potestà legislativa più ampia di quella attribuita alle Regioni ordinarie, poiché né lo statuto speciale per la Sardegna, né le relative disposizioni di attuazione menzionano competenze in questo ambito o in ambiti con essa interferenti (la Corte ricorda che l'art. 1 del d.lgs. n. 234 del 2001 aveva conferito alla Regione Sardegna tutte le funzioni amministrative che il d.lgs. n. 112 del 1998 aveva delegato alle Regioni ordinarie e ai loro enti locali; che il nuovo Titolo V del 2001 aveva attribuito alle Regioni ad autonomia ordinaria la potestà legislativa concorrente in materia di protezione civile; che la Regione Sardegna aveva acquisito la competenza legislativa medesima, in virtù del silenzio dello statuto speciale sul punto e della conseguente applicazione della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, v. sentenze n. 199 del 2014, n. 287 del 2012 e n. 165 del 2011). Ciò posto, la Corte ricorda che nelle materie di potestà legislativa concorrente, l'allocatione delle funzioni amministrative non spetta, in linea di principio – in assenza, cioè, di specifiche ragioni che rendano evidente la necessità di considerare l'attribuzione della funzione ad un determinato ente locale come rispondente ad un principio fondamentale – allo Stato, bensì alla Regione, la quale può, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, trattenere a sé la funzione ovvero attribuirla ad un diverso livello di governo (sentenze n. 32 del 2006, n. 384, n. 378 e n. 336 del 2005).

Sicché legittimamente la legge della Regione Sardegna può decidere come allocare le funzioni di protezione civile tra i suoi enti locali e, come accaduto nel caso in esame, “spostare” tali funzioni dal livello provinciale a quello regionale e/o comunale. Ciò, del resto – conclude la Corte - avviene in una materia, quale la protezione civile, rispetto alla quale la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato – anche prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione – che il legislatore statale, con la legge n. 225 del 1992, ha rinunciato ad un modello centralizzato, optando per una «organizzazione diffusa a carattere policentrico» (sentenze n. 323 e n. 32 del 2006, n. 327 del 2003 e n. 418 del 1992), in cui ampio spazio è concesso alla discrezionalità delle Regioni. La Corte, infine, aggiunge due osservazioni: non ha pregio la censura riferita alla mancanza di una disciplina transitoria, in quanto, in ossequio al principio generale di continuità dell’azione amministrativa, le funzioni continuano ad essere esercitate dall’ente che, in precedenza, ne era titolare (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 384 e n. 50 del 2005 e n. 13 del 2004); non rileva la circostanza che, in concreto, gli uffici territoriali di protezione civile non sono stati ancora costituiti, sicché l’effettivo esercizio delle funzioni di protezione civile, nella Regione Sardegna, non corrisponde al quadro normativo oggetto del giudizio. Infatti, in un giudizio costituzionale in via principale in cui sia lamentato il solo riparto delle competenze legislative ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., le disposizioni legislative impugnate vanno valutate in se stesse, senza che assumano rilievo le modalità con le quali esse vengono (o non vengono) attuate sul piano amministrativo (sentenze n. 144 del 2012, n. 50 del 2008 e n. 134 del 2005).

7.8. Il riassetto del personale delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni ordinarie in seguito al riordino delle funzioni di cui alla legge n. 56 del 2014

L’art. 1, commi 421 e ss., della legge n. 190 del 2014 detta la disciplina del personale delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni ordinarie in attuazione della riforma degli enti territoriali di area vasta operata dalla legge n. 56 del 2014. In particolare, il comma 421 riduce la dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province in misura pari al 30 e al 50 per cento della spesa del personale di ruolo; il comma 422 delinea l’*iter* per l’individuazione del personale che rimane assegnato ai predetti enti e di quello da destinare alle procedure di mobilità; il comma 423 prevede, tra l’altro, la ricollocazione prioritaria del personale in mobilità presso le Regioni e gli enti locali e in via subordinata presso le amministrazioni dello Stato; infine, il comma 427 statuisce che, nelle more della conclusione delle procedure di mobilità, il personale rimane in servizio presso le Città metropolitane e le Province, con possibilità di avvalimento da parte delle Regioni e degli enti locali con oneri a carico dell’ente utilizzatore, e che, al termine del processo di ricollocazione, le Regioni e i Comuni, in caso di delega o di altre forme di affidamento di funzioni alle Città metropolitane e alle Province, assegnano contestualmente il relativo personale assumendone i connessi oneri. La descritta disciplina è stata scrutinata dalla sentenza n. **159** che ha rigettato le plurime censure formulate dalle Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. La legge n. 56 del 2014 ha realizzato un intervento riconosciuto come organico dalla sentenza n. 50 del 2015, riservato a livello normativo statale ed espressivo della competenza esclusiva di cui all’art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. e, con specifico riferimento alle Città metropolitane, di quella *ex* art. 114 Cost. Pertanto, la contestata disciplina del personale, che rappresenta uno dei fondamentali passaggi attuativi della riforma, deve essere ricondotta alla stessa competenza esclusiva in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, e non a quella regionale residuale sull’organizzazione amministrativa degli enti locali ovvero a quella concorrente sul coordinamento della finanza pubblica. La previsione della riduzione del personale, asseritamente slegata dal riassetto delle funzioni in difformità dal percorso tracciato dalla legge n. 56 del 2014 e dal d.P.C.m. 26 settembre 2014, è stata correttamente collocata in un contesto di ritardata attuazione della riforma in cui il nuovo assetto funzionale era ben lungi dall’essere realizzato e risultava evidente la molteplicità delle soluzioni adottate dai legislatori regionali, alcuni dei quali soltanto avevano compiutamente riordinato le funzioni. Il legislatore statale ha perciò ritenuto necessario intervenire “sia per imprimere una spinta acceleratoria, sia per assicurare l’uniformità dei nuovi assetti istituzionali”, rinunciando ad avvalersi del previsto potere sostitutivo ed optando per una soluzione meno invasiva che si è limitata a porre dei paletti indiretti alla nuova aggregazione delle funzioni attraverso la distribuzione del personale e della relativa spesa. La riduzione della sfera decisionale delle

Regioni rispetto alla precedente, non vincolante, disciplina, non ha peraltro eliso ogni margine di azione poiché, a conclusione del processo di redistribuzione delle risorse, le stesse Regioni potranno affidare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l'assegnazione del personale. In tal modo è stata garantita la possibilità di assegnare le funzioni alla sede istituzionale ritenuta più opportuna, sia pure con l'assunzione dell'onere finanziario del corrispondente personale. Il Collegio ha poi escluso il rischio di non corrispondenza tra funzioni e risorse prospettato dalle ricorrenti. Infatti, la legge n. 56 del 2014 ha già direttamente individuato le funzioni fondamentali di Province e Città metropolitane e sulla base di tale operazione sono state quantificate le necessarie risorse umane e materiali. Pertanto, non vi è stata una riduzione di personale aprioristica e sganciata dalla valutazione delle funzioni e tanto meno tale da rendere impossibile lo svolgimento di quelle fondamentali. Quanto alla pretesa violazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza nella riallocazione delle funzioni non fondamentali, in ipotesi condizionata dalla contrazione della dotazione organica, la Corte ha osservato che l'intervento dello Stato, da un lato, è finalizzato ad evitare che l'utilizzo ampio dei detti principi porti a conservare in capo agli enti intermedi una porzione notevole delle funzioni non fondamentali, in contrasto con la consolidata prospettiva della soppressione o del ridimensionamento delle Province; e, dall'altro, consente alle Regioni di allocare le funzioni non fondamentali in capo alle Province e alle Città metropolitane, sia pure imponendo l'assunzione dei relativi oneri finanziari, a garanzia di un utilizzo del potere nei casi di stretta ed effettiva necessità. Ugualmente priva di fondamento è stata reputata la censura secondo cui sarebbe irragionevolmente discriminatoria la riduzione indifferenziata della dotazione organica (riguardante il personale nel suo complesso, senza alcun riferimento o limitazione in base alle funzioni cui esso è adibito) per tutti gli enti coinvolti. La portata della riforma (non rispondente a logiche di premialità legate a situazioni naturalmente contingenti) e la necessità di una disciplina uniforme non consentivano di tener conto di presunte specificità territoriali e di prevedere un trattamento diversificato per le Regioni "virtuose" che avessero ottimizzato la loro struttura organizzativa. Alla dedotta violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, è stato replicato che il menzionato d.P.C.M. prevede che le amministrazioni interessate al riordino individuino il personale attenendosi, tra l'altro, al criterio dello svolgimento, in via prevalente, di compiti correlati alle funzioni oggetto di trasferimento, ferma restando la possibilità che ad un così rilevante riassetto organizzativo-funzionale segua un adeguato percorso di riqualificazione. Infine, la previsione che anche i Comuni possano delegare o affidare funzioni amministrative alle Città metropolitane e alle Province non ha leso l'art. 118, secondo comma, Cost., che riserva alla legge tale potere. Infatti, la norma si è limitata a disciplinare le modalità di assegnazione del personale e nulla lascia intendere che eventuali iniziative dei Comuni non presuppongano l'espressa statuizione del legislatore regionale.

La sentenza n. **176** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 428, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015), prospettata dalla Regione Veneto per l'asserita violazione degli artt. 3, 5, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118 e 120, Cost. La disposizione – che prevede il riallocazione del personale in soprannumero in servizio presso Province e Città metropolitane – è parte integrante di un assetto più ampio (art. 1, commi da 421 a 427, della legge n. 190 del 2014), che contempla una cospicua riduzione della dotazione organica delle Province e delle Città metropolitane (rispettivamente del 50 per cento e del 30 per cento) e la definizione di un procedimento finalizzato a favorire la mobilità del personale in soprannumero verso Regioni, Comuni e altre pubbliche amministrazioni. Essa si atteggia come norma di chiusura, chiamata a regolamentare l'ipotesi residuale di un mancato riassorbimento del personale in soprannumero entro il 31 dicembre 2016, senza escludere l'operare, in ultima battuta, del collocamento in disponibilità. Nell'ipotesi in cui, alla data del 31 dicembre 2016, il personale in soprannumero non sia stato utilmente ricollocato, la disciplina censurata sancisce, per il personale non dirigenziale di tutti gli enti di area vasta, il ricorso a contratti a tempo parziale, improntati a una logica solidaristica. Tale ricorso, che riguarda «tutto il personale e non solo il contingente dei soprannumerari», «deve avvenire nel limite necessario per il riassorbimento dell'onere finanziario relativo alle unità soprannumerarie» (circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 29 gennaio 2015, n. 1). Ciò posto, la Corte esamina le censure, incentrate tutte intorno al fatto che la legge di stabilità per l'anno 2015 avrebbe proceduto a una riduzione indistinta del personale, avulsa dalla considerazione delle peculiarità delle singole realtà coinvolte e pregiudizievole per l'efficiente esercizio delle funzioni

fondamentali, nonché sull'assunto che, invertendo il percorso tracciato dalla legge n. 56 del 2014 e dall'accordo dell'11 settembre 2014 in sede di Conferenza unificata, il legislatore avrebbe ridotto il personale prima dell'effettivo riordino delle funzioni. Quanto all'arbitraria e indifferenziata riduzione del personale, che contrasterebbe con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e inciderebbe sulla necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 118 Cost.), con pregiudizio per il buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) e per la dignità autonoma di Province e Città metropolitane (art. 114 Cost.), evidenzia che l'intervento del legislatore statale è in linea con il riordino delle Province e delle Città metropolitane, disegnato dalla legge n. 56 del 2014 (già positivamente scrutinata con la sentenza n. 50 del 2015). La legge di stabilità 2015 ha delimitato le risorse finanziarie e umane necessarie a perseguire questa finalità, prescindendo da considerazioni relative al comportamento virtuoso o meno delle Regioni in merito al processo di riorganizzazione amministrativa (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.5. del Considerato in diritto). Il processo di ridimensionamento degli enti non pregiudica l'esercizio delle funzioni fondamentali, corrispondenti ai servizi essenziali, né la Regione ricorrente ha indicato elementi idonei a dimostrare che il taglio del personale pregiudichi l'esercizio di tali servizi anche da parte degli enti regionali e comunali subentranti (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.3. del Considerato in diritto). Inoltre, con riguardo alla lesione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza nella riallocazione delle funzioni non fondamentali, connessa alla riduzione della dotazione organica, la Corte ha già affermato che alle Regioni non è precluso, a conclusione del processo di redistribuzione del personale, affidare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l'assegnazione del relativo personale. Ciò, tuttavia, deve avvenire tenendo conto dell'obiettivo di riordino e ridimensionamento delle funzioni delle Province e di delimitazione dei compiti delle Città metropolitane, delineato dalla citata legge n. 56 del 2014, che mira ad evitare che, in capo agli enti intermedi, sia conservata una porzione notevole delle funzioni non fondamentali (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.4.1. del Considerato in diritto). Quanto al fatto che la riduzione del personale preceda la riallocazione delle funzioni non fondamentali, in violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, e del principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.), la Corte ha osservato che la disciplina statale non esautorava le Regioni dal potere di individuare e riallocare le funzioni non fondamentali all'esito del processo di redistribuzione del personale. Tale riallocazione, tuttavia, deve rispettare i principi di sussidiarietà e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. e la necessità di assicurare che l'esercizio delle predette funzioni amministrative sia svolto in coerenza con gli obiettivi del riordino fissati dal legislatore statale, destinati inevitabilmente a incidere sull'allocazione delle funzioni e sulla «distribuzione del personale e della relativa spesa» (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.1.2. del Considerato in diritto). Infine, il principio di leale collaborazione non può dirsi violato, in quanto un accordo non può condizionare l'esercizio della funzione legislativa (sentenze n. 160 del 2009 e n. 437 del 2001).

La sentenza n. **202** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014, nel testo modificato dall'art. 4, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78 del 2015, sollevata dalle Regioni Lombardia e Puglia, per l'asserita violazione dell'autonomia organizzativa, gestionale e finanziaria regionale. La disposizione censurata stabilisce che le risorse di cui dispongono le Regioni ed enti locali per l'immissione in ruolo dei vincitori dei concorsi già espletati sono destinate anche al ricollocamento del personale in mobilità. Inoltre, stabilisce che le regioni e gli enti locali destinano esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. La Corte chiarisce che la disposizione si inserisce nel processo di riordino delle Province e delle Città metropolitane, che naturalmente contempla anche la riallocazione del personale. Tale circostanza esclude la sussistenza delle lesioni lamentate, in quanto il vincolo all'autonomia organizzativa, gestionale e finanziaria regionale è imposto nell'esercizio di competenze statali con carattere di prevalenza. La Corte ricorda che la procedura di ricollocamento del personale perdente posto di Province e Città metropolitane è un elemento basilare del processo di riordino di tali enti, su cui è già intervenuta la sentenza n. 50 del 2015, individuando negli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), Cost. il fondamento della competenza del legislatore statale. Infatti, la ridefinizione delle funzioni amministrative spettanti a Regioni ed enti locali non può prescindere, per divenire effettiva, dalla individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale, secondo criteri concordati sulla base di intesa tra lo Stato e le Regioni. Perciò si giustifica un intervento del legislatore

statale avente ad oggetto, in termini generali, le dotazioni organiche. Inoltre, la sentenza n. 159 del 2016, ha escluso la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 421, della legge impugnata, con cui è stata determinata la percentuale di personale "perdente posto" presso le Province e le Città metropolitane, perché rispondente alle finalità di «evitare la cessazione definitiva del rapporto di lavoro» di chi sia allo stato dipendente pubblico e di ottenere allo stesso tempo «un contenimento della spesa per il personale» (sentenza n. 388 del 2004), nell'esercizio della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Ciò posto, la compressione dell'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni sulla scelta del personale da assumere, risulta ragionevole - e non contrasta con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione - in quanto la mobilità, nel caso di specie, e diversamente da quanto accade ordinariamente, parte dal presupposto di una redistribuzione di funzioni amministrative da Province e Città metropolitane verso Regioni ed enti locali, cosicché, in linea tendenziale, questi ultimi si troveranno gravati da compiti ulteriori, ai quali in precedenza assolvevano proprio i dipendenti soggetti alla mobilità. Inoltre, si deve ritenere che la norma censurata non abbia carattere di dettaglio e costituisca un principio di coordinamento della finanza pubblica, in quanto la Corte ha da tempo reputato che l'incisione con misure transitorie, da parte dello Stato, di un rilevante aggregato della spesa pubblica, come quella per il personale, interviene a titolo di principio fondamentale della materia (*ex plurimis*, sentenze n. 18 del 2013 e n. 169 del 2007). Né si può ritenere che sia stato imposto un vincolo di destinazione alle risorse finanziarie regionali. La fattispecie è diversa da quella esaminata a più riprese con riferimento ai finanziamenti statali vincolati, relativi ad attività attinenti alla potestà legislativa regionale (sentenze n. 16 del 2004 e n. 370 del 2003). La disposizione censurata, infatti, non convoglia le risorse trasferite dallo Stato alle Regioni verso un impiego che implica la sovrapposizione di un indirizzo politico centrale a quello locale (sentenza n. 423 del 2004), ma opera sulle risorse di cui le Regioni già dispongono a qualsivoglia titolo, rispettandone la destinazione, che resta il frutto di una decisione del livello di governo decentrato, volta alla assunzione a tempo indeterminato di personale. È solo impedita la sua selezione al di fuori della forza lavorativa soprannumeraria e dei vincitori dei concorsi già espletati, nel rispetto della finalità cui la Regione e gli enti locali hanno preposto le risorse economiche disponibili.

7.9. Il concorso delle province e delle città metropolitane al contenimento della spesa pubblica (l'onere probatorio dell'impossibilità di esercizio delle funzioni degli enti territoriali; la valutazione non atomistica dell'assetto finanziario degli enti territoriali)

La sentenza n. 205 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 418, 419 e 451, della legge di stabilità 2015 (l. n. 190 del 2014), prospettata dalla Regione Veneto per violazione, fra gli altri, dell'art. 119, Cost. Le disposizioni censurate prevedono che le province e le città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica, attraverso la riduzione della spesa corrente negli anni 2015-2017 e l'obbligo di versamento ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato di un ammontare di pari importo. La Corte rileva che la pretesa lesione dell'art. 119 Cost. si riferisce a due distinte censure: la prima attiene alla violazione dell'art. 119, quarto comma, in quanto le province e le città metropolitane sarebbero «private delle risorse minime per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite»; la seconda attiene alla previsione del passaggio di risorse dal bilancio provinciale (e delle città metropolitane) a quello statale (senza alcuna prescrizione sulla destinazione che lo Stato deve imprimere a tali risorse, salvo il riferimento al vincolo a versare l'importo «ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato»), con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria di spesa e capovolgimento dei «meccanismi di compartecipazione e di trasferimento di risorse dallo Stato alla periferia» (art. 119, primo, secondo e terzo comma). Con riguardo alla prima censura, la Corte ricorda che la giurisprudenza costituzionale è costante nel richiedere che, qualora venga lamentata – in via principale o incidentale – la violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost. per impossibilità di esercizio delle funzioni degli enti territoriali, venga fornita la prova di tale impossibilità, cioè del fatto che la norma legislativa contestata produce uno squilibrio finanziario eccessivo a danno degli enti stessi (*ex multis*, sentenze n. 151, n. 127 e n. 65 del 2016, n. 89 del 2015, n. 26 del 2014). Orbene, nel caso di specie la Regione Veneto non ha soddisfatto in alcun modo l'onere probatorio, in quanto non sono forniti dati di alcun tipo e le tabelle allegate sono mere rappresentazioni grafiche di dati contabili la cui provenienza non

è nota, in quanto risultano prive di qualsiasi elemento (intestazione, firma o altro) idoneo a garantire o perlomeno a indicare la loro provenienza. Osserva, inoltre, la Corte che, come più volte precisato, le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali non possono essere valutate in modo "atomistico", ma solo nel contesto della manovra complessiva, che può comprendere norme aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle regioni e degli enti locali (*ex multis*, sentenze n. 82 del 2015, n. 26 del 2014, n. 27 del 2010, n. 155 del 2006, n. 431 del 2004), e nella specie la Regione non ha considerato l'impatto delle misure adottate dallo Stato a favore delle province nel 2015, tramite il d.l. n. 78 del 2015 e tramite la legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016). Con riguardo alla seconda censura – con la quale è contestato il disposto passaggio di risorse dal bilancio degli enti di area vasta a quello statale senza prescrizioni sulla destinazione di tali risorse – la Corte evidenzia che la prevista riduzione della spesa corrente si inserisce nel complesso disegno di riforma delle province e delle città metropolitane, avviato con la legge n. 56 del 2014, «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione» (comma 51), da realizzarsi con una regia unitaria necessariamente statale (sentenze n. 159 del 2016 e n. 50 del 2015). In conclusione, i commi 418, 419 e 451 non violano l'art. 119, primo, secondo e terzo comma, Cost. nei termini lamentati dalla ricorrente, perché le disposizioni in essi contenute vanno intese nel senso che il versamento delle risorse ad apposito capitolo del bilancio statale è specificamente destinato al finanziamento delle funzioni provinciali non fondamentali e che tale misura si inserisce sistematicamente nel contesto del processo di riordino di tali funzioni e del passaggio delle relative risorse agli enti subentranti. Anche con riguardo al secondo obiettivo al quale è diretta la riduzione della spesa delle province e delle città metropolitane disposta dal comma 418, ossia quello, più generale, di miglioramento dell'efficienza della spesa stessa, la previsione del versamento delle corrispondenti risorse al bilancio statale non risulta in contrasto con l'art. 119 Cost. Il comma 418, infatti, va letto in collegamento con il comma 419, in base al quale, in caso di mancato versamento del contributo di cui al comma 418, lo Stato recupera le risorse a valere su imposte erariali il cui gettito è destinato alle province e alle città metropolitane. Nella specie, dunque, non si configura una riduzione delle attribuzioni fiscali delle Province, bensì una semplice compensazione conseguente al mancato versamento dei risparmi da parte delle stesse, necessaria per rendere effettiva la complessa fase di trasferimento delle funzioni.

7.10. Il concorso delle province e delle città metropolitane al contenimento della spesa pubblica, limitato ai soli enti in bonis (la diversa logica della perequazione e del coordinamento della finanza pubblica)

La sentenza n. 205 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, prospettata dalla Regione Veneto, con riferimento all'art. 1, commi 418, 419 e 451, della legge di stabilità 2015 (l. n. 190 del 2014), secondo cui le province e le città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso la riduzione della spesa corrente negli anni 2015-2017 e l'obbligo di versamento ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato di un ammontare di pari importo, con "esclusione del versamento per le province che risultano in dissesto alla data del 15 ottobre 2014". La Corte – nel ritenere insussistente la violazione dell'art. 3 Cost., in relazione agli artt. 117 e 119 Cost., in quanto l'esclusione delle province «in dissesto alla data del 15 ottobre 2014» si tradurrebbe in una «discriminazione» tra enti territoriali – ha così argomentato: "Il terzo periodo del comma 418 è estraneo alla logica della perequazione, che presuppone un'azione di redistribuzione della ricchezza e di riduzione degli squilibri fra gli enti territoriali, attraverso o un'erogazione di risorse specificamente rivolta agli enti più deboli (in base all'art. 119, terzo e quinto comma, Cost.) o una minor erogazione rivolta agli enti più "ricchi" (sentenza n. 79 del 2014). La norma impugnata, invece, non ha una funzione riequilibratrice delle risorse destinate alle province, ma incide su flussi che scorrono in senso contrario, cioè dagli enti di area vasta al bilancio statale, in corrispondenza a una riduzione delle spese provinciali. L'esclusione delle province in dissesto si fonda sulla oggettiva impossibilità, per queste, di versare risorse allo Stato e sul presumibile pregiudizio che la loro mancata esclusione arrecherebbe alla comunità provinciale. La necessità di uniformità delle norme di coordinamento della finanza pubblica, risultante dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 176 del 2012 e n. 284 del 2009), va vagliata alla luce del criterio di ragionevolezza, nel senso che le norme di coordinamento possono ragionevolmente limitare la propria

applicazione agli enti *in bonis*. La Regione ricorrente lamenta la discriminazione fra province, ma non argomenta l'irragionevolezza della esclusione delle province in dissesto, le quali si trovano invece, obiettivamente, in una situazione differenziata rispetto alle altre.

7.11. I divieti di spesa imposti alle province in vista della loro progressiva e graduale estinzione

La sentenza n. **143** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionali - sollevate con riferimento agli artt. 3, primo comma, 81, ultimo comma, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo, quarto e sesto comma, 118, primo comma, e 119, primo, secondo e ultimo comma, Cost., oltre all'art. 5, comma 1, lett. e), e comma 2, lett. b), della legge costituzionale n. 1 del 2012, e agli artt. 9, comma 5, e 10, comma 1, della legge n. 243 del 2012, in tema di introduzione e attuazione del principio del pareggio di bilancio - dell'art. 1, comma 420, della legge n. 190 del 2014, che prevede una serie di specifici divieti di spesa per le Province delle Regioni a statuto ordinario, a decorrere dal 1° gennaio 2015: divieti attinenti al ricorso a mutui per spese non rientranti nelle funzioni concernenti determinate materie, a spese per relazioni pubbliche ed attività affini, all'assunzione di dipendenti a tempo indeterminato, anche nell'ambito delle procedure di mobilità, all'acquisizione di personale mediante il ricorso al comando e alla proroga dei comandi cessati. La Corte, in particolare, non ha ravvisato la violazione della potestà legislativa concorrente della Regione nella materia «coordinamento della finanza pubblica» poiché i divieti di spesa e di nuove assunzioni non sono riconducibili alla categoria delle «norme di dettaglio», ma si configurano come «principi fondamentali», funzionali alla realizzazione del disegno riformatore previsto dalla legge n. 56 del 2014 e volto alla futura soppressione delle Province stesse. Conseguentemente la materia va ricondotta «alla competenza dello Stato, il quale soltanto può legittimamente provvedere in modo uniforme per tutti gli enti interessati dalla riforma (sentenza n. 50 del 2015)». Non è stata ravvisata, poi, né la violazione dell'art. 119, comma secondo, Cost., poiché, diversamente da quanto sostenuto dalla Regione ricorrente il divieto del ricorso a mutui non riguarda le spese di investimento, né gli artt. 3, primo comma, 81, ultimo comma, Cost., in quanto la progressiva riduzione e razionalizzazione delle spese delle Province, in considerazione della programmata loro soppressione, rende improponibile la comparazione, evocata dalla ricorrente, tra detti enti territoriali e le amministrazioni statali poiché queste ultime non sono interessate da un analogo disegno riformatore volto alla loro soppressione. Con riferimento, infine, alle censure rivolte ai divieti di acquisizione di nuovo personale, la Corte non ha ravvisato alcuna violazione della competenza legislativa regionale in materia di «organizzazione amministrativa delle Province» poiché le disposizioni censurate sono connotate dalla finalità di garantire il coordinamento della finanza pubblica. In relazione a tale aspetto, la Corte ha ribadito che «la spesa per il personale costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (sentenze n. 69 del 2011 e n. 169 del 2007). E ciò senza che rilevi, in contrario, che le disposizioni denunciate possano avere influenza sull'organizzazione dell'ente territoriale, risolvendosi una tale evenienza in una circostanza di fatto, come tale non rilevante sul piano della legittimità costituzionale (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 e n. 36 del 2004)».

7.12. La rivalsa dello Stato nei confronti delle amministrazioni locali responsabili di violazioni della CEDU

La sentenza n. **219** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis, comma 5, della legge n. 11 del 2005 – prospettata con riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. - che prevede la rivalsa dello Stato nei confronti delle amministrazioni locali responsabili per gli oneri finanziari sostenuti in esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di Strasburgo nei confronti dello Stato. Una prima censura concerne l'asserita irragionevolezza della disciplina di carattere sanzionatorio, la quale configurerebbe una responsabilità degli enti sub-statali non già per attività proprie (e dunque addebitabili agli stessi) quanto, piuttosto, per attività che essi pongono in essere al solo fine di assicurare la fedele attuazione di quanto disposto dalla legge. La Corte rileva, invece, che l'esercizio del diritto statale di

rivalsa presuppone che gli enti locali «si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». Il fondamento della rivalsa statale nei confronti degli enti locali viene esplicitamente individuato nella responsabilità per condotte, imputabili agli stessi enti, poste in essere in violazione della CEDU. Il requisito dell'imputabilità risulta, infatti, immanente al concetto stesso di responsabilità ed è coerente con la *ratio* dell'intera normativa sull'esercizio della rivalsa per violazioni del diritto europeo, con riferimento sia alle condanne della Corte di giustizia, sia a quelle della Corte EDU, in quanto volta alla prevenzione di tali violazioni attraverso la responsabilizzazione dei diversi livelli di governo coinvolti nell'attuazione del diritto europeo. Compete, sia alla Presidenza del Consiglio dei ministri, in sede di adozione del decreto costituente titolo esecutivo, sia al giudice adito, in sede di contestazione giudiziale dello stesso, la valutazione dell'incidenza causale dell'azione delle amministrazioni territoriali nella produzione del danno e la comparazione delle responsabilità di queste ultime rispetto a quelle dello Stato. Nell'ambito di tale valutazione assumono rilievo circostanze quali le ragioni della violazione della CEDU ricavabili dall'accertamento compiuto nella sentenza di condanna del giudice europeo, se sia possibile disapplicare la normativa interna ritenuta in contrasto con il diritto europeo, se sia illegittimo l'operato dell'ente territoriale con riferimento alla disciplina dell'ordinamento interno, se l'ente stesso sia titolare di potestà normativa primaria. La Corte, poi, esclude il contrasto con il principio di ragionevolezza in ragione della ritenuta portata "retroattiva" della norma censurata, rilevando che si tratta di una disposizione di carattere processuale, finalizzata all'esercizio del diritto di rivalsa – di per sé riconducibile all'area della responsabilità aquiliana ai sensi dell'art. 2043 del codice civile – attraverso l'emissione del relativo titolo esecutivo. Pertanto, ciò che rileva ai fini della sua applicabilità è l'avvenuto accertamento del rilievo convenzionale della violazione, accertamento che è rimesso alla Corte di Strasburgo. Ciò vale ad escludere la retroattività della disposizione censurata, la quale risulta applicabile alle sole ipotesi di responsabilità accertate con sentenza di condanna resa successivamente all'entrata in vigore della legge n. 11 del 2005. Infine, la Corte ritiene insussistente anche la denunciata lesione del diritto di difesa, da un lato, per l'impossibilità, per il Comune, di partecipare al giudizio dinanzi alla Corte europea, e, dall'altro, per l'inerzia difensiva dello Stato italiano nell'ambito di tale giudizio. Infatti, quest'ultimo aspetto si limita ad evidenziare un inconveniente di mero fatto; mentre il primo aspetto denota l'inconferenza del parametro costituzionale evocato, considerato che la disposizione censurata è volta a regolare il procedimento attraverso il quale viene esercitato il diritto statale di rivalsa nell'ordinamento interno, non già il diverso procedimento dinanzi alla Corte europea, nell'ambito del quale si sarebbe determinata la compressione del diritto di difesa dell'ente locale.

8. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome

8.1. Gli ufficiali roganti e il diritto di rogito (Regione Trentino-Alto Adige)

La sentenza n. 75 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge della Regione Trentino-Alto Adige n. 11 del 2014, censurata dal Governo per l'asserita violazione degli artt. 3, 117, commi secondo, lettera l) e terzo, Cost. La disposizione regionale – per la quale sul provento annuale dei diritti di segreteria spettante al comune per determinati atti, una quota viene attribuita al segretario comunale rogante in misura pari al settantacinque per cento e fino ad un massimo di un quinto dello stipendio in godimento – sarebbe in contrasto con il principio fondamentale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 10, comma 2-*bis*, del d.l. n. 90 del 2014, che esclude dal diritto di rogito i dipendenti aventi qualifica dirigenziale. Sarebbe altresì violata la competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile per l'incidenza sugli atti successivi all'aggiudicazione, nonché il principio di eguaglianza per l'aggravio dei costi in danno delle imprese aggiudicatrici sul territorio regionale. La Corte, quanto alla ritenuta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., afferma che la non fondatezza di tale censura discende dal peculiare assetto della finanza locale nella Regione Trentino-Alto Adige: il finanziamento della spesa dei suoi Comuni non grava sul bilancio dello Stato ma è a carico delle Province, sicché lo Stato non ha titolo ad adottare norme per il coordinamento finanziario. La Corte ricorda come questo principio sia già stato adottato in riferimento alla

materia del finanziamento del sistema sanitario in una Regione a statuto speciale: “«Nel caso in esame non vale richiamare la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all’art. 117, terzo comma, Cost.: questa Corte ha infatti precisato che “lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario (sentenza n. 341 del 2009, sentenza n. 133 del 2010; nello stesso senso, successivamente, sentenze n. 115 e n. 187 del 2012). Come evidenziato, la Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste non grava, per il finanziamento della spesa sanitaria nell’ambito del proprio territorio, sul bilancio dello Stato e quindi quest’ultimo non è legittimato ad imporle il descritto concorso» (sentenza n. 125 del 2015)”. Aggiunge, inoltre, la Corte che la norma regionale impugnata non può considerarsi in contrasto con la disposizione statale, ma ne costituisce un appropriato adeguamento all’ordinamento regionale, ai sensi dell’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, trovando la sua giustificazione nelle peculiari caratteristiche demografiche dei Comuni della Regione. Del pari non fondata è la censura relativa alla violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché la norma regionale si limita a richiamare, ai fini del riconoscimento dei diritti di segreteria, i medesimi atti previsti dalla legislazione statale, senza interferire minimamente con la loro disciplina positiva. Ne consegue che la disposizione impugnata non determina neppure alcuna incentivazione della redazione nella forma dell’atto pubblico e dunque non comporta la disparità di trattamento lamentata dal ricorrente, con conseguente non fondatezza della censura relativa alla violazione dell’art. 3 Cost.

8.2. La disciplina dei condhotel (Province di Bolzano e di Trento)

La sentenza n. 1 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 31 del d.l. n. 133 del 2014, impugnato dalle Province di Bolzano e di Trento, in riferimento all’art. 117, comma quarto, Cost. ed a varie norme statutarie, in quanto, nel prevedere misure per la riqualificazione degli esercizi alberghieri, definisce e disciplina i *condhotel* (una tipologia innovativa di esercizi alberghieri, a gestione unitaria, che forniscono servizi sia nelle tradizionali camere destinate alla ricettività, sia in unità abitative a destinazione residenziale). Non risultano violate le competenze legislative primarie e amministrative in materia di «urbanistica e piani regolatori», di «tutela del paesaggio» e di «turismo e industria alberghiera», nonché la competenza legislativa concorrente in materia di «esercizi pubblici» e la competenza legislativa residuale in materia di «commercio», in quanto il *condhotel* costituisce una figura giuridica riconducibile, oltre che alla materia del turismo, anche alle materie dell’urbanistica, del governo del territorio e dell’ordinamento civile. Tali molteplici competenze - alcune delle quali di stretta spettanza esclusiva statale, altre a vario titolo attribuite alle Regioni e alle Province autonome - non si presentano separate tra di loro e sono, anzi, legate da un inestricabile intreccio, senza che sia possibile identificarne una prevalente sulle altre dal punto di vista qualitativo e quantitativo. Di conseguenza, deve trovare applicazione il principio generale secondo il quale, in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze e qualora risulti impossibile comporre il concorso di competenze statali e regionali tramite un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l’intervento del legislatore statale, purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione. Quest’ultimo principio non risulta violato in quanto la disposizione impugnata prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sia adottato, previa intesa tra Governo, Regioni e Province di Trento e di Bolzano, in sede di Conferenza Unificata. Sul punto osserva la Corte: “Tenuto conto che gli interessi implicati non riguardano una singola Regione o Provincia autonoma (sentenza n. 278 del 2010), ma tematiche comuni a tutto il sistema delle autonomie, inclusi gli enti locali (sentenza n. 383 del 2005), appare adeguata la scelta legislativa di coinvolgere Regioni, Province autonome ed autonomie locali nel loro insieme, attraverso la Conferenza unificata: istituto, questo, utile non solo alla semplificazione procedimentale, ma anche a facilitare l’integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti regionali, provinciali e locali coinvolti (sentenza n. 408 del 1998). Del resto, in più di un’occasione e in casi analoghi, è stata questa stessa Corte a identificare l’intesa in sede di Conferenza unificata come strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo”. Il principio di leale collaborazione, altresì, non è violato dalla possibilità che il Governo possa prescindere dall’intesa, con deliberazione motivata, nei casi di mancato accordo entro un determinato periodo di tempo o in caso di

urgenza, in quanto l'eventuale determinazione unilaterale da parte del Governo deve essere corredata da una motivazione esplicita, specifica e concreta, ove si dia conto degli scambi intercorsi e dei perduranti punti di dissenso e, alla luce di ciò, si illustrino le ragioni per cui si ritiene urgente una determinazione della sola parte statale. Testualmente la Corte conferma: “secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, gli strumenti di cooperazione tra diversi enti debbono prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione. Se, da un lato, il superamento del dissenso deve essere reso possibile, anche col prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti, per evitare che l'inerzia di una delle parti determini un blocco procedimentale, impedendo ogni deliberazione, dall'altro, il principio di leale collaborazione non consente che l'assunzione unilaterale dell'atto da parte dell'autorità centrale sia mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di tempo (*ex plurimis*, sentenze n. 239 del 2013, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011) – specie quando il termine previsto è, come nel caso, alquanto breve – o dell'urgenza del provvedere. Il principio di leale collaborazione esige che le procedure volte a raggiungere l'intesa siano configurate in modo tale da consentire l'adeguato sviluppo delle trattative al fine di superare le divergenze.

8.3. Le prestazioni assistenziali e la compartecipazione del disabile commisurata alla condizione economico-patrimoniale del nucleo familiare (Provincia di Trento)

La sentenza n. 2 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Provincia di Trento n. 13 del 2007, impugnato, in riferimento agli artt. 38, primo comma, Cost. e 4 dello statuto trentino, in relazione alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006, nella parte in cui prevede che i soggetti che fruiscono di prestazioni assistenziali consistenti nella erogazione di un servizio siano chiamati a compartecipare alla spesa con riguardo alla condizione economico-patrimoniale del nucleo familiare di appartenenza, e non al reddito esclusivo dello stesso interessato. La Corte ha ritenuto l'assunto incongruo e privo di rispondenza con i parametri evocati, ed anzi in antitesi con l'opposta tendenza a far sì che sia proprio la famiglia la sede privilegiata del più partecipe soddisfacimento delle esigenze connesse ai disagi del relativo componente, così da mantenere *intra moenia* il relativo rapporto affettivo e di opportuna e necessaria assistenza, configurandosi solo come sussidiaria - e comunque secondaria e complementare - la scelta verso soluzioni assistenziali esterne. Quanto agli obblighi internazionali, il principio del necessario rispetto, da parte dei legislatori interni, dei vincoli derivanti dall'adesione ad una Convenzione internazionale si configura alla stregua di un obbligo di risultato, essendo gli Stati aderenti liberi di individuare in concreto i mezzi e i modi necessari per farvi fronte. La Convenzione non vincola, pertanto, ad adottare scelte normative dirette ad allontanare o, perfino, sradicare la persona disabile dal sistema delle relazioni familiari o a disconoscere il diritto all'appartenenza al medesimo; e neppure, di riflesso, sollecita, sul piano normativo, l'esclusione dei familiari, o il loro disimpegno, da qualsiasi programma di assistenza che, sulla base delle diverse condizioni economiche, consenta di articolare differenziati livelli di compartecipazione ai programmi medesimi. Con riguardo, inoltre, alla violazione dell'art. 38, primo comma, Cost., l'ordinanza di rimessione, oltre che apparire fortemente carente in punto di motivazione, finisce per rivelarsi incoerente rispetto all'oggetto stesso della censura che propone l'assunto, del tutto apodittico, secondo cui la persona inabile «assume rilievo di per se stessa, senza alcun riferimento al suo nucleo familiare». Spiega la Corte: “È, infatti, del tutto evidente che la garanzia costituzionale del «diritto al mantenimento e all'assistenza sociale» presuppone che la persona disabile sia «sprovvista dei mezzi necessari per vivere» e che l'accertamento di questa condizione di effettiva indigenza possa richiedere anche una valutazione delle condizioni economiche dei soggetti tenuti all'obbligo alimentare. Ove così non fosse, verrebbero, d'altra parte, a poter irragionevolmente godere dello stesso trattamento di assistenza e di mantenimento, con conseguente identico carico finanziario e sociale, tanto le persone con disabilità individualmente e “familiarmente” non abbienti, quanto quelle prive di reddito ma concretamente assistite o anche potenzialmente assistibili da familiari con consistenti possibilità economico-patrimoniali”.

8.4. L'organizzazione del servizio idrico integrato (Provincia di Trento)

“(La) Corte ha riconosciuto in più occasioni in capo alla Provincia autonoma di Trento una competenza primaria in materia di organizzazione del servizio idrico, comprensiva della sua organizzazione e della sua programmazione, nonché dell’individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti (sentenze n. 137 del 2014, n. 233 del 2013, n. 357 del 2010, n. 412 del 1994). Tale sistema di attribuzioni [...] non è stato sostituito dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell’ambiente, a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, considerato che la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dall’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia già spettante alla Provincia autonoma (sentenze n. 357 del 2010 e n. 233 del 2013)”. Il “complesso intreccio di interessi e competenze in cura a diversi livelli istituzionali in materia di risorse idriche” non può “comportare alcuna compressione della preesistente autonomia organizzativa della Provincia autonoma”. Sulla base di queste affermazioni la sentenza n. **51** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, in relazione a parametri statutari e di attuazione (artt. 8, numeri 1), 5), 17), 19) e 24), 9, numeri 9) e 10), 14, 80 e 81 dello Statuto; d.P.R. n. 115 del 1973; d.P.R. n. 381 del 1974.; d.P.R. n. 235 del 1977; d.lgs. n. 268 del 1992), dell’art. 7, comma 1, lett. b), n. 2), del d.l. n. 133 del 2014, limitatamente alle parole “e dalle province autonome”. La disposizione censurata, infatti, nel menzionare anche le province autonome, accanto alle regioni, tra i soggetti chiamati ad assegnare agli enti locali un termine per l’adesione agli enti di governo dell’ambito territoriale ottimale, violava la competenza legislativa primaria della Provincia autonoma di Trento in materia di organizzazione del servizio idrico.

8.5. L'indennità di espropriazione per le aree non edificabili (Provincia di Bolzano)

La sentenza n. **90** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in via incidentale, sull’ art. 8, comma 3, della legge della Provincia di Bolzano n. 10 del 1991, come sostituito dall’art. 38, comma 7, della legge provinciale n. 4 del 2008, concernente la determinazione dell’indennità di espropriazione per le aree non edificabili, secondo il criterio del giusto prezzo da attribuire, entro i valori minimi e massimi stabiliti dalla apposita Commissione, all’area quale terreno agricolo considerato libero da vincoli di contratti agrari, secondo il tipo di coltura in atto al momento dell’emanazione del decreto che determina l’indennità di esproprio. A parere del rimettente tale criterio sarebbe del tutto simile a quello del valore agricolo medio già dichiarato illegittimo dalla Corte con le sentenze n. 181 del 2011 e n. 187 del 2014, e, dunque, sarebbe lesivo del diritto dell’espropriato di ricevere un serio ristoro come individuato dalla giurisprudenza costituzionale e convenzionale. La Corte dopo aver dettagliatamente esaminato la norma censurata, esclude che vi sia corrispondenza tra la stessa e le disposizioni legislative dichiarate costituzionalmente illegittime e che, dunque, la norma censurata prescriva un criterio automatico e astratto di determinazione dell’indennità di esproprio delle aree non edificabili. Al contrario, essa, imponendo all’organo competente a determinare l’indennità di esproprio di tenere in adeguata considerazione, nella sua quantificazione, le caratteristiche effettive dell’area da espropriare e, dunque, il suo effettivo valore di mercato, non disattende i criteri fissati dalla giurisprudenza costituzionale e della Corte EDU, così riassunti dalla Corte: «l’indennizzo assicurato all’espropriato dall’art. 42, terzo comma, Cost., se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita subita – in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l’interesse generale che l’espropriazione mira a realizzare – non può essere, tuttavia, fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica, ma deve rappresentare un serio ristoro» (*ex multis*, sentenza n. 181 del 2011, ribadita dalla sentenza n. 187 del 2014), sulla base del «valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge» (sentenza n. 5 del 1980). Esclusa, dunque, la necessaria coincidenza tra valore di mercato e indennità espropriativa, resta fermo che «il punto di riferimento per determinare l’indennità di espropriazione deve essere il valore di mercato (o venale) del bene ablato» (sentenza n. 348 del 2007; si vedano anche le sentenze n. 216 del 1990 e n. 231 del 1984), in modo da assicurare un ristoro economico che abbia un «ragionevole legame» con tale valore (sentenza n. 338 del 2011). Analoghi principi sono stati fissati dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, nell’interpretazione dell’art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, che garantisce a ogni persona fisica e giuridica la protezione della proprietà. Secondo la Corte europea, la citata previsione convenzionale, pur non garantendo il diritto a un pieno indennizzo in tutte le circostanze – «poiché legittimi obiettivi di “pubblica utilità” possono esigere un rimborso inferiore al

pieno valore venale» (da ultimo, sentenza 14 aprile 2015, Chinnici contro Italia) –, impone che le modalità di indennizzo previste dalla legislazione interna consentano la corresponsione «di una somma ragionevolmente correlata al valore del bene», senza la quale «una privazione di proprietà costituisce normalmente una sproporzionata interferenza» (Grande Camera, sentenza 29 marzo 2006, Scordino contro Italia, poi ribadita, ad esempio, dalle sentenze Chinnici contro Italia, citata, 6 novembre 2014, Azzopardi contro Malta e 23 settembre 2014, Valle Pierimpié società agricola s.p.a. contro Italia)”. Aggiunge, infine, la Corte che non è escluso che, a seconda del contenuto concreto delle tabelle recanti i «valori minimi e massimi», l’organo amministrativo (da esse vincolato) possa trovarsi nella situazione di dover determinare un’indennità di esproprio che si discosti, in misura maggiore o minore, dal valore di mercato dell’area e che, in ipotesi, potrebbe non garantire un «serio ristoro» all’espropriato. Questa eventualità, tuttavia, non è da imputare a un vizio di costituzionalità della legge che definisce il meccanismo di quantificazione dell’indennità, ma, nell’ipotesi, a vizi nella formazione delle tabelle da parte della commissione, vizi che potrebbero essere sindacati nel giudizio di opposizione alla stima, ai fini di un’eventuale disapplicazione dell’atto amministrativo di approvazione delle tabelle che ne risultasse inficiato (sentenze n. 261 del 1997, n. 1165 e n. 530 del 1988; inoltre sentenze della Corte di cassazione, prima sezione civile, 28 luglio 2010, n. 17679; sezioni unite civili, 28 ottobre 2009, n. 22753; prima sezione civile, 18 maggio 2005, n. 10424).

8.6. I controlli amministrativi dei NAS di Trento sull’attività dell’Assessorato alla sanità della Provincia di Bolzano

La sentenza n. 190 ha accolto il conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano a seguito dell’accesso e delle richieste effettuate dal Comando Carabinieri per la tutela della salute – Nucleo antisofisticazioni e sanità di Trento con verbale del 23 febbraio 2015 presso gli uffici dell’Assessorato alla sanità della Provincia autonoma stessa, ai fini della verifica delle esenzioni dalla partecipazione alla spesa sanitaria. In via preliminare la Corte ha ricostruito la propria precedente giurisprudenza in tema di potere ispettivo e di controllo sull’attività amministrativa e finanziaria degli enti sanitari e ospedalieri, nell’ambito della disciplina vigente per il Trentino-Alto Adige, ricordando, in primo luogo, che esso è riservato alle Province autonome (sentenze n. 237 del 2014, n. 80 del 2007, n. 182 del 1997 e n. 228 del 1993); ha, poi, ribadito il principio secondo cui lo Stato, non concorrendo al finanziamento dei Comuni che insistono sul territorio della Regione autonoma, non può neppure adottare norme per il loro coordinamento finanziario, competendo tale coordinamento solo alla Provincia ai sensi dell’art. 79, comma 3, dello Statuto (sentenze n. 75 del 2016, n. 125 del 2015, n. 187 e n. 115 del 2012, n. 133 del 2010 e n. 341 del 2009); ha, infine, richiamato le dichiarazioni di illegittimità costituzionale delle norme che attribuivano ad apparati ispettivi dell’amministrazione centrale poteri di verifica sul complesso delle attività amministrative e finanziarie degli enti territoriali (sentenze n. 39 del 2014 e n. 219 del 2013), in quanto eccedenti i limiti del legittimo intervento del legislatore statale. Tali previsioni, infatti, attribuivano “non già ad un organo magistratuale terzo quale la Corte dei conti, bensì direttamente al Governo un potere di verifica sull’intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali, sottraendolo, in tal modo, illegittimamente all’ambito riservato alla potestà normativa di rango primario delle ricorrenti Regioni autonome (sentenza n. 39 del 2014)”. Ricostruiti in questi termini i principi che operano in materia, la Corte ha ritenuto che l’accertamento compiuto dal NAS non ha avuto ad oggetto un’attività di polizia giudiziaria o, comunque, propedeutica all’accertamento di illeciti penali, ma un’attività di carattere amministrativo, volta alla verifica delle complessive spese sanitarie relative alle prestazioni in regime di esenzione, che rientra nella specifica ed esclusiva competenza della Provincia autonoma di Bolzano in materia di igiene e sanità (artt. 4, primo comma, num. 7), 9, primo comma, num. 10) e 16, primo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, nonché artt. 1 e 2 del d.P.R. n. 474 del 1975, art. 15 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige n. 6 del 1980, e art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992). Dal complessivo assetto di competenze i Giudici hanno concluso ritenendo che l’iniziativa assunta dal Comando Carabinieri si è collocata in un ambito eccedente le prerogative dello Stato in quanto, non rientrando nell’ambito della funzione istituzionale dell’Arma dei Carabinieri di sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione dei reati, ha integrato una verifica di natura amministrativa riservata, come tale, alla competenza esclusiva della Provincia autonoma di Bolzano.

8.7. Il diritto di prelazione sui fondi agricoli della Provincia di Bolzano

“L’incidenza sulla competenza regionale del limite del diritto privato non opera [...] in modo assoluto, in quanto anche la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento, ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza”, che vale a soddisfare il rispetto del principio di eguaglianza (sentenze nn. 352 del 2001, 441 del 1994, 35 del 1992). “Condizioni imprescindibili, per giustificare l’intervento regionale sono, dunque: 1) la sua marginalità, 2) la connessione con una materia di competenza regionale e 3) il rispetto del principio di ragionevolezza”. Così la sentenza n. **283** che – riconoscendo il difetto di marginalità dell’intervento (sentenze nn. 295 del 2009, 60 del 1968, 6 del 1958) – ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l’art. 20-ter, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 2 del 1987 (nel testo originario antecedente la sostituzione operata dalla legge provinciale n. 6 del 2007). La disposizione censurata, disciplinando le modalità di esternazione della volontà dell’ente pubblico di alienare i suoi fondi agricoli e il connesso termine di decadenza per l’esercizio del diritto di prelazione agraria, ha leso la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile. Essa, infatti, non prevedeva “adattamenti, integrazioni o specificazioni della disciplina statale” ma ad essa derogava in relazione al fondamentale profilo della libertà negoziale, incidendo sulla scelta del contraente nella compravendita dei fondi agricoli provinciali e sull’autonomia negoziale sia dei soggetti che si determinano al loro acquisto (sentenza n. 253 del 2006), titolari o meno del diritto di prelazione, sia della pubblica amministrazione che agisce *iure privatorum* per la dismissione di beni patrimoniali disponibili (sentenze nn. 247 del 2015, 269 del 2014, 74 del 2012, 114 e 53 del 2011, 45 del 2010, 401 del 2007). Non sono stati reputati pertinenti i precedenti giurisprudenziali in materia di maso chiuso che hanno considerato legittime ampie deroghe al diritto privato, funzionali alla disciplina dell’istituto e giustificate dalla “necessità di tutelare la specificità storica e sociale dei maso chiuso” e dalla “maggiore estensione della potestà legislativa della Provincia autonoma” (sentenze nn. 173 del 2010, 405 e 340 del 1996, 691 del 1988, 40 e 5 del 1957, 4 del 1956).

8.8. La disciplina della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica (Regione siciliana)

La sentenza n. **263** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 19, comma 6, della legge della Regione siciliana n. 12 del 2011, come sostituito dell’art. 1 della legge della Regione siciliana n. 14 del 2015, e dell’art. 19, commi 6-bis, 6-ter e 6-quater, della medesima legge n. 12 del 2011, come introdotti dalla legge della Regione siciliana n. 14 del 2015. Il ricorrente lamenta che le norme impugnate violano l’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, perché regolano alcuni aspetti della disciplina delle offerte anomale e dei contratti sotto la soglia di rilevanza comunitaria in maniera difforme dal d.lgs. n. 163 del 2006, (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), così violando anche l’art. 14, lettera g), dello statuto della Regione siciliana, che, anche se attribuisce alla Regione siciliana la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici, l’assoggetta comunque ai limiti fissati dalle leggi costituzionali dello Stato. Preliminarmente, la Corte ricorda la sua giurisprudenza sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in ordine alla disciplina della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica regolate dal codice dei contratti pubblici: “È pacifico, anzitutto, che, anche se gli statuti speciali attribuiscono alle autonomie la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse regionale o provinciale, tale competenza, in forza di espresse e omologhe previsioni statutarie, deve essere esercitata nel rispetto della Costituzione, dei principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica, degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. È poi altrettanto pacifico che le disposizioni del d.lgs. n. 163 del 2006 (d’ora in avanti, codice dei contratti pubblici o codice) regolanti le procedure di gara, anche se relative ad appalti sotto soglia (sentenze n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007), sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e vanno ascritte all’area delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell’Italia all’Unione europea, sicché le autonomie speciali non possono dettare discipline da esse difformi (sentenze n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n.

184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010)”. La Corte ricorda altresì la natura di parametro interposto delle norme del codice dei contratti, che riempiono di contenuto i limiti statuari alla potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 265 del 2013, 328 e 114 del 2011, 221 del 2010, 189 del 2007, 314 del 2003, 4 del 2000, 153 del 1995). Tutto ciò premesso, entrando nel merito, la Corte rileva che la disciplina regionale in esame si differenzia da quella codicistica, in punto di individuazione della soglia di anomalia delle offerte nei contratti sotto soglia (artt. 122, comma 9, e 124, comma 8, che rinviano all’art. 86), affidata ad un diverso criterio matematico (commi 6 e 6-bis); sulla previsione dell’obbligo di presentazione, in via preventiva, delle analisi giustificative dell’offerta, qualora quest’ultima presenti un ribasso inferiore al 25 per cento, obbligo che, in assenza di specificazioni o di legami con i commi precedenti, deve ritenersi riguardare sia gli appalti sopra soglia che quelli sotto soglia (comma 6-ter); in relazione alla disposizione del comma 6-quater, che demanda a un decreto assessoriale l’individuazione di non meglio specificate modalità di verifica per la congruità dell’offerta (e di eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell’offerta e l’esecuzione delle opere), mentre il codice fissa direttamente un articolato procedimento in contraddittorio con le imprese che hanno presentato offerte anormalmente basse (art. 88), indica i criteri di verifica di tali offerte (art. 87) e gli strumenti di rilevazione della congruità dei prezzi (art. 89), affidandone la conseguente ponderazione alle stazioni appaltanti. In conclusione, le disposizioni regionali, avendo disciplinato istituti afferenti alle procedure di gara in difformità dalle previsioni del codice dei contratti pubblici, sono costituzionalmente illegittime per avere violato i limiti statuari posti al legislatore regionale nella disciplina dei lavori pubblici.

8.9. L’avviamento dei lavoratori forestali siciliani attraverso il sistema della graduatoria unica

L’ordinanza n. 73 ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 12, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 5 del 2014, che stabilisce criteri unitari di valutazione di tutti i lavoratori forestali per la formazione delle nuove graduatorie uniche distrettuali, le quali, pur salvaguardando il principio dell’inserimento dei lavoratori nel relativo contingente di appartenenza, sostituiscono l’elenco speciale previsto dall’art. 45-ter della legge regionale n. 16 del 1996, articolato su base provinciale e suddiviso in graduatorie autonome distinte per fasce di garanzia occupazionale, alle quali si aggiungeva la graduatoria dei lavoratori «fuori fascia», formata in applicazione di diversi criteri di inserimento. Il rimettente censurava la disposizione adducendo la violazione dei principi di ragionevolezza, di tutela dell’affidamento del cittadino e di buon andamento dell’amministrazione in quanto essa avrebbe disposto, con effetto retroattivo e in assenza di motivi imperativi di interesse generale, che i lavoratori forestali già iscritti nelle fasce con garanzia occupazionale siano inseriti nell’istituita graduatoria unica distrettuale con criteri di valutazione irragionevolmente diversi da quelli in base ai quali essi erano inseriti nelle precedenti graduatorie. La Corte, per contro, rileva che la scelta del legislatore regionale di modificare il sistema di avviamento dei lavoratori forestali con l’adozione di una graduatoria unica comporta l’applicazione di criteri di valutazione omogenei per tutti i lavoratori, non essendo compatibile con la graduatoria unica, come osserva anche il rimettente, l’inserimento in essa sulla base di parametri diversificati per categorie di lavoratori. Quanto alla pretesa retroattività – posto che i nuovi criteri di valutazione sono destinati a operare solo per il futuro, per la formazione delle nuove graduatorie unificate – la Corte afferma che il principio generale di irretroattività non è derogato da norme che, disciplinando la formazione di graduatorie permanenti come quelle in esame, introducono nuovi criteri di inserimento nelle medesime, in quanto «[p]roprio il carattere permanente delle graduatorie e il loro periodico aggiornamento consentono il cambiamento dei criteri di valutazione, che intervengono in una realtà soggetta a ciclico mutamento» (sentenza n. 11 del 2007), incidendo per l’avvenire sulla situazione di chi attende il collocamento in graduatoria.

8.10. L'inderogabilità delle norme fondamentali statali in materia di edilizia e urbanistica da parte delle Regioni speciali, pur titolari di competenza legislativa in materia di edilizia e urbanistica e di piani territoriali paesistici (Regione Sardegna)

Il legislatore statale “conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l’emanazione di leggi qualificabili come riforme economico-sociali: e ciò anche sulla base (...) del titolo di competenza legislativa nella materia tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali (...), comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna” che eserciti la propria competenza in materia di edilizia e urbanistica (sentenze nn. 51 del 2006 e 536 del 2002) e di piani territoriali paesistici. “Il legislatore regionale è poi tenuto a rispettare quanto previsto dal d.m. n. 1444 del 1968 che (...) integra la disciplina privatistica delle distanze (sentenza n. 114 del 2012), la quale può essere derogata dalla normativa regionale solo in quanto questa persegue chiaramente finalità di carattere urbanistico, rimettendo l’operatività dei suoi precetti a strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio” (sentenze nn. 134 del 2014, 6 del 2013 e 232 del 2005). Infine, “la legislazione regionale non può porsi in contrasto con la normativa statale in materia di rischi di incidenti rilevanti” da ricondurre alla tutela dell’ambiente (sentenze nn. 135 del 2005 e 407 del 2002). Tali insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **189** che ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 1, lett. f), della legge sarda n. 21 del 2011, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lett. l) ed s), Cost., in quanto – prevedendo che taluni interventi edilizi siano realizzati in deroga alle previsioni dei regolamenti edilizi e degli strumenti urbanistici comunali, alle disposizioni normative regionali ed agli indici massimi di fabbricabilità, salvi il rispetto delle disposizioni del codice civile e i diritti dei terzi – consentirebbe altresì di derogare alla disciplina di uso del territorio stabilita dal piano paesaggistico regionale, al decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 1444 del 1968 ed alla disciplina statale in materia di rischi di incidenti rilevanti (d.lgs. n. 334 del 1999). Alla pur non implausibile interpretazione del ricorrente la Corte ha opposto una diversa esegesi idonea a prevenire l’insorgere della denunciata antinomia normativa e ad escludere che gli interventi edilizi previsti dalla disposizione *de qua* possano essere realizzati in deroga al piano paesaggistico regionale e alla legislazione statale. Innanzitutto, il principio della prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti urbanistici (sentenza n. 11 del 2016) ha indotto a negare che il piano paesaggistico regionale sia derogabile: del resto, a quest’ultimo non vi è alcun riferimento nell’intervento legislativo regionale, da ricondurre alla materia “edilizia e urbanistica” (sentenza n. 46 del 2014). Quanto alla possibilità di derogare al d.m. n. 1444 del 1968 e alla normativa statale sui rischi di incidenti rilevanti, si è osservato che il censurato disposto normativo non menziona la legislazione statale e si conclude con una clausola di salvezza con cui il legislatore regionale ha voluto espressamente escludere che gli interventi edilizi possano essere realizzati in violazione delle disposizioni del codice civile – il cui richiamo “deve intendersi come riferito all’intera disciplina civilistica di cui il d.m. n. 1444 del 1968 è parte integrante e fondamentale (sentenza n. 134 del 2014)” – e dei diritti dei terzi, senza consentire che essi siano effettuati in deroga ad altra normativa statale, la quale deve in ogni caso essere osservata.

8.11. Il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica (Regione Sardegna)

La sentenza n. **189** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 18 della legge sarda n. 21 del 2011, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., nella parte in cui consente alla Giunta regionale di individuare ulteriori forme di semplificazione del procedimento di autorizzazione paesaggistica in conformità ai principi contenuti nel d.P.R. n. 139 del 2010. Ha osservato la Corte che l’art. 146, comma 9, quarto periodo, del codice dei beni culturali e del paesaggio demanda ad apposito regolamento governativo la previsione di procedure semplificate per il rilascio dell’autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti. Tale regolamento è stato adottato con il citato d.P.R. che, nel disporre l’efficacia immediata della

disciplina in tema di autorizzazioni semplificate, obbliga le autonomie speciali, in conformità agli statuti ed alle relative norme di attuazione, a dettare, nei successivi centottanta giorni, le norme necessarie a disciplinare il procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata nel rispetto dei criteri ivi fissati. La disposizione censurata, attuativa della normativa statale, è stata correttamente interpretata nel senso che la Giunta può prevedere forme di semplificazione “diverse” da quelle contemplate dalla normativa statale, nel frattempo applicabile anche nella Regione Sardegna, ma non per questo di “maggiore semplificazione”, “tanto più che è la stessa disposizione regionale a prevedere che esse debbono essere conformi” ai principi contenuti nel d.P.R.

8.12. L'autorizzazione paesaggistica per gli allestimenti mobili di pernottamento (Regione Sardegna)

La legislazione regionale “non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica” (sentenze nn. 235 del 2011, 101 del 2010 e 232 del 2008). Così la sentenza n. 189 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale (limitatamente alle parole “e paesaggistici”), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 20 della legge sarda n. 21 del 2011, nella parte in cui qualificava come paesaggisticamente irrilevanti gli allestimenti mobili di pernottamento (quali tende, *roulotte*, *caravan*, *mobil-home*, *maxicaravan* o case mobili), anche se collocati in via continuativa, nelle aziende ricettive all'area aperta regolarmente autorizzate e nei limiti della ricettività autorizzata. Analoghe disposizioni statali sono già state ritenute illegittime (sentenze nn. 189 del 2015 e 278 del 2010) perché lesive delle competenze regionali in materia di governo del territorio e di turismo. Nella specie, la Corte ha sottolineato la diversità di profili specificamente inerenti alla tutela del paesaggio, evidenziando che “non ogni intervento qualificato dalla norma impugnata come paesaggisticamente irrilevante ha sempre un impatto paesaggisticamente significativo, perché ciò dipenderà, di volta in volta, dalle modalità di realizzazione del singolo intervento”, risiedendo proprio qui “l'esigenza che i richiamati interventi, come previsto dalla legislazione statale, siano soggetti all'autorizzazione paesaggistica”. Il legislatore sardo, invece, nel qualificare come paesaggisticamente irrilevanti taluni interventi nelle aziende ricettive all'area aperta, ha consentito che essi venissero posti in essere a prescindere dall'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, che è norma di grande riforma economico-sociale che la Regione Sardegna deve rispettare (sentenza n. 238 del 2013), in quanto adottata nell'ambito della competenza esclusiva statale nella materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”. La norma *de qua* si è così posta in contrasto con il suddetto art. 146, oltre che con il successivo art. 149 – che individua tassativamente le tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di autorizzazione paesaggistica – e con l'Allegato 1 del d.P.R. n. 139 del 2010 – che reca un elenco tassativo degli interventi di lieve entità, assoggettati a procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica (sentenza n. 235 del 2011).

9. L'autonomia finanziaria

9.1. L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie

9.1.1. La necessità di attribuire agli enti locali risorse adeguate per l'esercizio delle funzioni conferite (il principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale)

La sentenza n. 10 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione degli artt. 3, 97, 117 e 119 Cost. - di alcune disposizioni legislative della Regione Piemonte (art. 1, comma 1, della legge n. 1 del 2014, artt. 2, commi 1 e 2, e 3, della legge n. 2 del 2014, art. 1 della legge n. 19 del 2014, in combinato disposto con i rispettivi Allegati A, relativamente all'unità previsionale di base UPB DB05011, capitolo

149827), nella parte in cui non consentono di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite alle Province dalla legge regionale n. 34 del 1998 e dalle altre leggi regionali che ad essa si richiamano. La Corte parte dalla constatazione che l'entità degli stanziamenti contenuti nella specifica posta del bilancio della Regione, a fronte di una originaria continuità dalla data di conferimento delle funzioni all'esercizio 2011, è stato notevolmente ridotto negli ultimi tre esercizi (rispetto all'importo "consolidato" di 60 milioni relativo agli esercizi 2010 e 2011, si sono avute riduzioni del 33,33% nell'esercizio 2012, del 64,89% nell'esercizio 2013, del 65,62% nell'esercizio 2014), senza che vi fossero adeguate misure di riorganizzazione o di riallocazione delle funzioni. Ciò posto, la Corte esamina le censure mosse in relazione agli artt. 117, 119 e 97, Cost. ed osserva che una dotazione finanziaria così radicalmente ridotta, non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni a suo tempo trasferite, costituisce una menomazione della autonomia finanziaria, per il grave pregiudizio all'assolvimento delle funzioni attribuite in attuazione della legge n. 59 del 1997 e delle altre disposizioni statali e regionali in tema di decentramento amministrativo, e che ciò si riflette inevitabilmente sul buon andamento dell'azione amministrativa «in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite». A sostegno di tali argomenti la Corte ricorda precedenti decisioni (sentenze n. 68 del 2011, n. 51 del 2013, n. 4 del 2014, n. 188 del 2015) con le quali ha dichiarato che ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura; che, per converso, l'esistenza di oneri nascenti dal contenuto della legge determina la necessità dell'indicazione dei mezzi finanziari per farvi fronte, poiché altrimenti sarebbe "disatteso un obbligo costituzionale di indicazione al quale il legislatore, anche regionale, non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa"; che il principio di buon andamento implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione. Con riguardo, poi, all'art. 3 Cost., la Corte, accoglie sia le censure riferite alla violazione del principio di ragionevolezza sia le censure riferite alla lesione del principio dell'eguaglianza sostanziale. Quanto al principio di ragionevolezza, la riduzione sproporzionata delle risorse, non corredata da adeguate misure compensative, fa sì che "le norme impugnate «non supera[no] il test di proporzionalità, il quale "richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio [...] sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti [e se] stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi" (sentenza n. 1 del 2014)»" (sentenze n. 188 e n. 272 del 2015). Quanto al principio dell'eguaglianza sostanziale, il godimento dei diritti non può essere pregiudicato dal mancato finanziamento dei servizi, in quanto il principio dell'eguaglianza sostanziale ha un carattere fondante nella tavola dei valori costituzionali e non può essere sospeso nel corso del lungo periodo di transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali. Afferma la Corte che essa "non ignora il processo riorganizzativo generale delle Province che potrebbe condurre alla soppressione di queste ultime per effetto della riforma costituzionale attualmente *in itinere*. Tuttavia l'esercizio delle funzioni a suo tempo conferite – così come obiettivamente configurato dalla legislazione vigente – deve essere correttamente attuato, indipendentemente dal soggetto che ne è temporalmente titolare e comporta, soprattutto in un momento di transizione caratterizzato da plurime criticità, che il suo svolgimento non sia negativamente influenzato dalla complessità di tale processo di passaggio tra diversi modelli di gestione". Conclude la Corte: "il principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale non viene salvaguardato, risultando inutile a tal fine lo stesso insufficiente finanziamento previsto dalle disposizioni impugnate. A fronte della prescrizione normativa di astratti livelli di prestazione dei servizi nelle leggi regionali di settore, si verifica – per effetto delle disposizioni sproporzionatamente riduttive delle risorse – una rilevante compressione dei servizi resi alla collettività".

9.1.2. L'allocazione delle somme corrispondenti a presunti avanzi di amministrazione e l'equilibrio di bilancio (dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intero bilancio della Regione Molise con richiamo al legislatore per l'adozione delle necessarie correzioni)

La sentenza n. 279 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione

Molise n. 6 del 2016, di approvazione del bilancio regionale di previsione annuale 2016 e pluriennale 2016-2018, nonché, in via consequenziale, stante l'inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale, della intera legge regionale, "nei sensi di cui in motivazione". Il Governo aveva censurato l'art. 9 predetto, recante "Avanzo di amministrazione", per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto nell'allocatione delle somme corrispondenti a presunti avanzi di amministrazione il legislatore regionale si sarebbe discostato dai modelli previsti dalla legislazione statale in tema di armonizzazione dei conti pubblici, e per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione presunto per la copertura di spese al di fuori delle ipotesi strettamente consentite dal legislatore statale avrebbe determinato un indebito ampliamento della capacità di spesa della Regione, con conseguente pregiudizio all'equilibrio di bilancio. La Corte accoglie le censure riconoscendole "tra loro profondamente compenstrate, perché gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'art. 81 Cost.". Afferma che la disposizione censurata è rivelatrice di una manovra elusiva consistente essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario 2016, nel biennio successivo e nel lungo periodo di rientro dai disavanzi pregressi, lesiva degli equilibri di bilancio – in ragione delle interrelazioni con le altre componenti del bilancio - ben più delle singole illegittimità dedotte in relazione ai principi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011, e constata che la lesione di detti equilibri è talmente estesa da investire la stessa struttura del bilancio, invalidandone sostanzialmente l'intera costruzione. Nel dettaglio, la Corte esamina le voci considerate dall'impugnato art. 9, e accerta l'impossibilità di individuare «i presupposti normativi dell'utilizzazione in deroga al principio generale del previo accertamento del risultato di amministrazione complessivo» (nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati individualmente identificati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente), secondo l'orientamento già espresso prima dell'entrata in vigore dei nuovi principi contabili (sentenza n. 70 del 2012). Di poi, la Corte esamina l'iscrizione in parte entrata del «Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31 dicembre 2015», di cui alla lettera c) dell'impugnato art. 9. Il «Fondo crediti di dubbia esigibilità» - che assolve alla funzione di precludere l'impiego di risorse di incerta acquisizione - è disciplinato dal ventiseiesimo comma del punto 9.2 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prevede che l'utilizzo della quota accantonata per i crediti di dubbia esigibilità possa avvenire solo a seguito della cancellazione dei crediti dal conto del bilancio, riducendosi così, di pari importo, il valore del risultato di amministrazione. Tali regole rispondono al generale principio di cautela, il quale in materia finanziaria e contabile serve a prevenire lesioni all'equilibrio del bilancio. E anche per tale aspetto la disposizione impugnata si pone in contrasto con i parametri invocati. Ulteriormente, la Corte rileva che è fondata anche la censura rivolta, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., alla mancata contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità previste dagli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 ed effettivamente percepite negli esercizi 2013 e 2014, nonché quella afferente alla mancata copertura nel triennio della quota interessi e della quota capitale da restituire con riguardo alle suddette anticipazioni. Ciò non è conforme alle prescrizioni e alle modalità specificamente sancite dall'art. 1, commi 692 e seguenti, della legge n. 208 del 2015. Ricorda la Corte in proposito che «[u]n'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali porta dunque a concludere che le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie. La loro ratio, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporaneamente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione» (sentenza n. 181 del 2015). Infine, la Corte ravvisa un'ulteriore lesione degli equilibri di bilancio nell'assenza di un prospetto sintetico in grado di dare la misura della dimensione economico-finanziaria dalla quale prende l'avvio il bilancio di previsione 2016 nonché delle complessive coperture riferite all'esercizio annuale, a quello triennale e alle straordinarie situazioni debitorie fronteggiate attraverso il ricorso alle eccezionali misure normative previste dalle leggi statali. L'assenza di un quadro sintetico e chiaro degli elementi necessari per valutare la manovra di bilancio regionale finisce

per snaturare completamente quest'ultimo nella sua essenza, che consiste, proprio, nel riassumere in modo chiaro ed attendibile la situazione economico-finanziaria dell'ente che lo adotta. Esaminati in tal modo tutti i profili di contrasto con i parametri evocati, la Corte così conclude: «la struttura della legge di bilancio della Regione Molise finisce, dunque, per collidere con l'art. 81, terzo comma, Cost. anche sotto il profilo dei principi di unità, universalità ed integrità del bilancio, i quali per effetto dell'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), costituiscono «profilo attuativo» (*rectius*: specificativo) dell'art. 81 Cost.» (sentenza n. 192 del 2012). Infatti, la norma impugnata ed il suo inscindibile collegamento eziologico con la struttura annuale e pluriennale del bilancio della Regione Molise urta col principio dell'unità – in quanto ne erode il naturale bilanciamento tra risorse impiegate e spese programmate – e con quelli di universalità e integrità, i quali esigono che tutte le finalità e gli obiettivi di gestione devono essere rapportati ai relativi valori finanziari, economici e patrimoniali in una veritiera e corretta rappresentazione della programmazione dell'ente». In conseguenza della dichiarata illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 9, la Corte, stante l'inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale, estende la dichiarazione di illegittimità all'intera legge regionale di bilancio, «nelle parti in cui: a) è autorizzata la spesa dell'avanzo di amministrazione presunto di cui all'art. 9; b) non sono state sterilizzate le anticipazioni di tesoreria di cui agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013; c) non è stata prevista la copertura delle rate in quota capitale ed interessi delle anticipazioni stesse» (in senso conforme, sul riflesso invalidante di singole poste nei confronti dell'intero bilancio, sentenze n. 266 e 250 del 2013). E contestualmente dispone: «In base al principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, il quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250 del 2013), la Regione Molise dovrà assumere appropriati provvedimenti di carattere finanziario, in ordine alla cui concreta configurazione la perdurante discrezionalità del legislatore regionale sarà limitata dalla priorità dell'impiego delle risorse disponibili per i doverosi provvedimenti di riequilibrio precedentemente individuati (in senso conforme sentenze nn. 266 e 250 del 2013)».

9.1.3. La stretta connessione in tema di finanza regionale tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali

«... le Regioni sono legittimate a denunciare l'illegittimità costituzionale di una legge statale anche per violazione delle attribuzioni proprie degli enti locali, «indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale» (sentenza n. 311 del 2012), «perché la «stretta connessione in particolare [...] in tema di finanza regionale tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consent(e) di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 298 del 2009, n. 169 del 2007, n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004)» (sentenza n. 236 del 2013)». Così la sentenza n. **151**.

9.1.4. La riduzione delle risorse nel rispetto del principio di proporzionalità tra risorse attribuite e funzioni conferite

La sentenza n. **151** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 435, della legge n. 190 del 2014 – nella versione censurata, antecedente alle modifiche apportate dall'art. 3, comma 4, del d.l. n. 78 del 2015 – il quale dispone che la dotazione del Fondo di solidarietà comunale sia ridotta di 1.200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015. La ricorrente Regione Veneto lamentava la violazione, fra l'altro, dell'art. 119, commi primo, quarto e quinto, Cost., in relazione alla pretesa lesione sia dell'autonomia finanziaria sia del principio di proporzionalità tra risorse attribuite e funzioni conferite, nonché per l'inerzia del legislatore nel sopperire con interventi speciali alle difficoltà patite dagli enti locali. La Corte respinge la censura ricordando quanto più volte affermato con riguardo alle Regioni, e recentemente con riguardo alle Province, ovvero sia che possono aversi riduzioni di risorse senza necessaria violazione dell'autonomia finanziaria dell'ente, purché non tali da rendere inadeguato il finanziamento delle sue funzioni ed eccessivamente difficile il loro svolgimento (sentenze n. 10 del 2016 e n. 188 del 2015). La Regione Veneto, nel caso in esame, non ha adeguatamente adempiuto all'onere probatorio finalizzato alla dimostrazione «in concreto che l'intervento normativo abbia dato luogo ad una insufficienza complessiva dei mezzi finanziari a disposizione (*ex plurimis*, sentenze n. 145 del 2008 e n.

29 del 2004)» (sentenza n. 82 del 2015), non emergendo affatto un contesto finanziario comunale compromesso a tal punto da essere irrimediabilmente aggravato dalla misura in considerazione.

9.1.5. La partecipazione delle Regioni agli obiettivi della finanza pubblica attraverso la riduzione della spesa corrente

La sentenza n. 65 ha dichiarato non fondate le questioni proposte dalla Regione Veneto avverso gli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, aventi ad oggetto misure per la partecipazione delle Regioni agli obiettivi della finanza pubblica, quali, in particolare: a) l'obbligo di riduzione della spesa per acquisti di beni e di servizi, in ogni settore, per un ammontare annuo determinato, a decorrere dal 2015, b) la possibilità di misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori, c) la definizione del procedimento per la determinazione degli obiettivi di riduzione di spesa da adottarsi in sede di autocoordinamento e successivamente da recepirsi con intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni. La ricorrente Regione, ritenendo che le misure predette si risolvessero nella imposizione di un taglio "meramente lineare" alle spese per acquisti di beni e servizi in ogni settore, senza alcuna distinzione qualitativa e a tempo indeterminato, denunciava la lesione degli artt. 3, 117, commi terzo e quarto, 119, commi terzo e quinto, e 120, Cost. La Corte esamina partitamente le censure. Con riferimento alla violazione del principio di ragionevolezza, rileva che la norma impugnata non prevede affatto il taglio «lineare», ossia di pari importo, in ogni ambito di spesa ma semplicemente richiede di intervenire in ciascuno di questi, limitandosi ad individuare un importo complessivo di risparmio, e lasciando alle Regioni il potere di decidere l'entità dell'intervento in ogni singolo ambito. Né sussiste un vizio di irragionevolezza nella previsione – contenuta nell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014 – dei criteri "sussidiari" (costituiti dal PIL regionale e dalla popolazione residente) ai quali lo Stato, in mancanza del raggiungimento dell'intesa tra le Regioni nei termini assegnati, potrebbe ricorrere per individuare autonomamente gli obiettivi di riduzione della spesa e i relativi ambiti e misure. Infatti, l'eventuale inerzia regionale nel raggiungimento dell'intesa non può impedire il dispiegarsi effettivo della funzione di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 229 e n. 122 del 2011, n. 370 del 2010, n. 121 del 2007, n. 35 del 2005). Inoltre, una volta assicurato il coinvolgimento regionale – attraverso l'attribuzione, in sede di autocoordinamento tra le Regioni, della possibilità, entro un termine, di un'autonoma individuazione della distribuzione anche territoriale del sacrificio e di una definizione degli importi delle riduzioni – non appare irragionevole, in caso di inutile decorso di quel termine, la previsione dell'applicazione, da parte statale, di idonei criteri sostitutivi. Con riferimento alla censura di esorbitanza dall'esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica, in quanto si sarebbe in presenza di un "contenimento" della spesa, privo dell'indicazione di parametri idonei a consentire una verifica di sostenibilità delle riduzioni imposte, rispetto all'erogazione dei servizi inerenti a fondamentali diritti civili e sociali, per costante giurisprudenza costituzionale, l'imposizione di risparmi di spesa rientra a pieno titolo nell'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica: da ultimo, la sentenza n. 218 del 2015, ha affermato che sin dalle prime decisioni rese all'indomani della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la Corte ha ricondotto le disposizioni dettate dal legislatore statale in vista del contenimento della spesa corrente degli enti territoriali alle finalità di coordinamento della finanza pubblica, sull'assunto che «[n]on è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, 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» (sentenza n. 36 del 2004). E ciò in quanto «il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario», essendo «indicato fin dall'inizio fra le azioni attraverso le quali deve perseguirsi la riduzione del disavanzo annuo» (così, ancora, la sentenza n. 36 del 2004). Con riferimento alla censura della mancanza di un termine finale, la Corte – dopo aver ricordato il suo costante indirizzo secondo cui 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 porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n.

182 del 2011) – afferma che le misure finanziarie impugnate rispettano il canone della transitorietà: “Il riferimento alle «modalità di cui all’art. 46» appare, infatti, di tale latitudine da consentire di includere, nel rinvio, anche le determinazioni temporali ivi contenute, le quali abbracciano – nella versione originaria, qui scrutinata, dell’art. 8, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito – il periodo 2014-2017”. Con riferimento alla censura di indebita incisione dell’autonomia di spesa della Regione e, dunque, della relativa funzione legislativa, da esercitare nel rispetto degli equilibri di un quadro finanziario che verrebbe illegittimamente alterato, la Corte – ricordato che per costante giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 236 e n. 63 del 2013 e n. 151 del 2012), la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive e che, come precisato nella sentenza n. 250 del 2015, l’incidenza dei principi statali di coordinamento è legittima, sia sull’autonomia di spesa delle Regioni (già prima, *ex plurimis*, sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale (sentenza n. 151 del 2012) - afferma che l’eventuale impatto sull’autonomia finanziaria delle Regioni si traduce in una «circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale» (sentenze n. 236 del 2013, n. 40 del 2010, n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004), e che sarebbe spettato, semmai, alla Regione ricorrente dimostrare l’assoluta impossibilità, conseguente all’applicazione delle misure finanziarie in esame, di svolgere le funzioni attribuitele dalla Costituzione, come da costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 29 del 2016, n. 252 e n. 239 del 2015, n. 26 del 2014). Con riferimento alla censura secondo cui i criteri del PIL regionale e della popolazione residente non presenterebbero «un’attinenza costituzionalmente corretta con lo scopo della norma», indirizzata al contenimento della spesa regionale, ma realizzerebbero, piuttosto, un effetto perequativo implicito, in contrasto con il criterio perequativo ordinario tra le autonomie territoriali di cui all’art. 119, Cost., qual è la capacità fiscale, calcolata in base al gettito dei tributi di competenza regionale, la Corte osserva che nel caso oggetto del presente giudizio, l’intervento statale non comporta, neppure indirettamente, una riduzione degli squilibri tra le Regioni, mirando piuttosto a coinvolgere tutti gli enti nell’opera di risanamento, secondo criteri di “progressività” dello sforzo, proporzionati alla dimensione del PIL e della popolazione, senza alcun effetto di livellamento: le “differenze di ricchezza” già esistenti, calcolate applicando congiuntamente (anche) il criterio del PIL in rapporto alla popolazione residente, non vengono ridotte, ma semplicemente assunte come base di calcolo – peraltro eventuale, provvisoria e comunque non esclusiva, rimanendo possibile operare determinazioni fondate su parametri diversi – per riduzioni di spesa imposte a tutte le Regioni, appunto in proporzione ai dislivelli già esistenti. Infine, con riguardo alla violazione del principio di leale collaborazione – ricordata la ricorrente affermazione secondo cui l’esercizio della funzione legislativa non è soggetto alle procedure di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 63 del 2013, n. 112 del 2010, n. 159 del 2008 e n. 387 del 2007), né tali procedure si impongono al procedimento legislativo, ove ciò non sia specificamente previsto (sentenza n. 43 del 2016) – la Corte ribadisce che la giurisprudenza costituzionale, pur riconoscendo l’inevitabile incidenza – sull’autonomia finanziaria delle Regioni – del concorso ad esse imposto alla finanza pubblica, ha costantemente affermato che è necessario, ma anche sufficiente, «contemperare le ragioni dell’esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza n. 88 del 2014).

La medesima sentenza ha dichiarato non fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell’art. 42, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, sollevata dalla Regione Veneto con riferimento all’art. 3 Cost., – la cui violazione ridonderebbe sulla sfera costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. – e al principio di leale collaborazione. La disposizione impugnata, in relazione al contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario già disposto dall’art. 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, ha anticipato, dal 31 ottobre al 30 settembre 2014, il termine originariamente previsto per l’intesa da raggiungere, tra le Regioni, in ordine al riparto degli importi indicati e all’individuazione degli ambiti in cui effettuare la riduzione, sì da renderlo asseritamente troppo breve. La Corte premette che, nonostante la scadenza del termine repentinamente ridotto, lo Stato non ha applicato, per sua scelta, i criteri “sussidiari”, e la Regione Veneto non ne ha quindi subito i danni paventati. Ciò non esclude, tuttavia, la persistenza del suo interesse alla decisione sulla legittimità costituzionale della disposizione impugnata, poiché dall’eventuale dichiarazione d’illegittimità costituzionale potrebbe derivare la reintegrazione dell’ordine costituzionale delle competenze asseritamente violato (sentenza n. 74 del 2001). Ciò posto, evidenzia che il termine per la stipulazione

dell'intesa era complessivamente adeguato e la riduzione introdotta dalla norma impugnata non può considerarsi irragionevolmente breve, tenuto anche conto del periodo precedente e della dimostrata capacità delle Regioni di concludere analoghe intese in tempi ristretti (come accaduto per quella relativa all'anno 2014, stipulata in data 29 maggio 2014, a fronte di un termine decorrente dal 24 aprile 2014). Infine, non è fondata neppure la questione sollevata con riferimento all'art. 120 Cost., dal momento che «il principio di leale collaborazione, ove non specificamente previsto, non si impone nel procedimento legislativo» (sentenza n. 43 del 2016).

9.1.6. Le limitazioni indirette all'autonomia di spesa delle Regioni per il contenimento della spesa corrente (condizioni)

La legislazione statale di coordinamento della finanza pubblica volta a ridurre i costi degli apparati amministrativi può “legittimamente imporre agli enti autonomi”, per ragioni “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”. Affinché tali vincoli siano rispettosi dell'autonomia regionale, essi devono riguardare o “l'entità del disavanzo di parte corrente”, oppure “la crescita della spesa corrente”, purché operino “solo in via transitoria ed in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica”. Così la sentenza n. 43, che ha scrutinato alcune disposizioni del d.l. n. 66 del 2014, rigettando le questioni relative a quelle che permettono alle Regioni di “rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli” richiesti, e dichiarando illegittime le norme che invece di stabilire “un limite complessivo” alla spesa regionale – in modo da lasciare “agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa” – non consentono “alcun margine di sviluppo dell'analitico precetto che è stato formulato”. Più specificamente, un esito di non fondatezza è toccato alla questione riguardante l'art. 14, commi 1, 2 e 4-ter, che limitava la spesa regionale per incarichi di consulenza e ricerca, nonché quella per contratti di collaborazione coordinata e continuativa, a una determinata percentuale della spesa per il personale regionale nell'anno 2011. Tale previsione – asseritamente lesiva degli artt. 3, 97, 117, terzo comma, 119 Cost. - permette comunque di “rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli” richiesti; inoltre essa non è irragionevole, perché sebbene condizioni la spesa delle Regioni per gli incarichi di consulenza, studio e ricerca a quella sostenuta per il proprio personale, non è “manifestamente incongruo istituire un legame di proporzionalità diretta” tra le due voci di costo, in quanto non sussiste alcuna presunzione “che un maggior numero di dipendenti pubblici sia inequivocabilmente il segno di una cattiva amministrazione, anziché, come è invece astrattamente possibile, di scelte politiche favorevoli all'espansione del settore pubblico, se non anche della necessità di far fronte ad un più ampio novero di funzioni e servizi da parte di alcune Regioni”. Un diverso esito di incostituzionalità è stato invece riservato all'art. 15, comma 1, dichiarato illegittimo in riferimento agli artt. 117, comma terzo, e 119 Cost., nella parte in cui applicava alle Regioni il vincolo di contenimento della spesa per le autovetture e i buoni taxi entro il 30% della medesima spesa sostenuta nel 2011, in quanto la norma, anziché stabilire “un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, (...) non lascia alla Regione alcun margine di sviluppo dell'analitico precetto che è stato formulato”.

9.1.7. La riduzione delle spese pubbliche degli enti territoriali (condizioni)

“...come già ripetutamente affermato da questa Corte (sentenze n. 65 e n. 1 del 2016, n. 88 e n. 36 del 2014, n. 376 del 2003), le politiche statali di riduzione delle spese pubbliche possano incidere anche sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali; tuttavia, tale incidenza deve, in linea di massima, essere mitigata attraverso la garanzia del loro coinvolgimento nella fase di distribuzione del sacrificio e nella decisione sulle relative dimensioni quantitative, e non può essere tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni degli enti in questione (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015 e n. 241 del 2012). Vero è che i procedimenti di collaborazione tra enti debbono sempre essere corredati da strumenti di chiusura che consentano allo Stato di addivenire alla determinazione delle riduzioni dei trasferimenti, anche eventualmente sulla base di una sua decisione unilaterale, al fine di assicurare che l'obiettivo del

contenimento della spesa pubblica sia raggiunto pur nella inerzia degli enti territoriali (*ex multis*, sentenze n. 82 e 19 del 2015). Ma tale condizione non può giustificare l'esclusione sin dall'inizio di ogni forma di coinvolgimento degli enti interessati, tanto più se il criterio posto alla base del riparto dei sacrifici non è esente da elementi di dubbia razionalità, come è quello delle spese sostenute per i consumi intermedi". Così la sentenza n. 129.

9.1.8. Il concorso delle province e delle città metropolitane al contenimento della spesa pubblica (l'onere probatorio dell'impossibilità di esercizio delle funzioni degli enti territoriali; la valutazione non atomistica dell'assetto finanziario degli enti territoriali)

La sentenza n. 205 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 418, 419 e 451, della legge di stabilità 2015 (l. n. 190 del 2014), prospettata dalla Regione Veneto per violazione, fra gli altri, dell'art. 119, Cost. Le disposizioni censurate prevedono che le province e le città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica, attraverso la riduzione della spesa corrente negli anni 2015-2017 e l'obbligo di versamento ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato di un ammontare di pari importo. La Corte rileva che la pretesa lesione dell'art. 119 Cost. si riferisce a due distinte censure: la prima attiene alla violazione dell'art. 119, quarto comma, in quanto le province e le città metropolitane sarebbero «private delle risorse minime per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite»; la seconda attiene alla previsione del passaggio di risorse dal bilancio provinciale (e delle città metropolitane) a quello statale (senza alcuna prescrizione sulla destinazione che lo Stato deve imprimere a tali risorse, salvo il riferimento al vincolo a versare l'importo «ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato»), con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria di spesa e capovolgimento dei «meccanismi di compartecipazione e di trasferimento di risorse dallo Stato alla periferia» (art. 119, primo, secondo e terzo comma). Con riguardo alla prima censura, la Corte ricorda che la giurisprudenza costituzionale è costante nel richiedere che, qualora venga lamentata – in via principale o incidentale – la violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost. per impossibilità di esercizio delle funzioni degli enti territoriali, venga fornita la prova di tale impossibilità, cioè del fatto che la norma legislativa contestata produce uno squilibrio finanziario eccessivo a danno degli enti stessi (*ex multis*, sentenze n. 151, n. 127 e n. 65 del 2016, n. 89 del 2015, n. 26 del 2014). Orbene, nel caso di specie la Regione Veneto non ha soddisfatto in alcun modo l'onere probatorio, in quanto non sono forniti dati di alcun tipo e le tabelle allegate sono mere rappresentazioni grafiche di dati contabili la cui provenienza non è nota, in quanto risultano prive di qualsiasi elemento (intestazione, firma o altro) idoneo a garantire o perlomeno a indicare la loro provenienza. Osserva, inoltre, la Corte che, come più volte precisato, le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali non possono essere valutate in modo "atomistico", ma solo nel contesto della manovra complessiva, che può comprendere norme aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle regioni e degli enti locali (*ex multis*, sentenze n. 82 del 2015, n. 26 del 2014, n. 27 del 2010, n. 155 del 2006, n. 431 del 2004), e nella specie la Regione non ha considerato l'impatto delle misure adottate dallo Stato a favore delle province nel 2015, tramite il d.l. n. 78 del 2015 e tramite la legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016). Con riguardo alla seconda censura – con la quale è contestato il disposto passaggio di risorse dal bilancio degli enti di area vasta a quello statale senza prescrizioni sulla destinazione di tali risorse – la Corte evidenzia che la prevista riduzione della spesa corrente si inserisce nel complesso disegno di riforma delle province e delle città metropolitane, avviato con la legge n. 56 del 2014, «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione» (comma 51), da realizzarsi con una "regia" unitaria necessariamente statale (sentenze n. 159 del 2016 e n. 50 del 2015). In conclusione, i commi 418, 419 e 451 non violano l'art. 119, primo, secondo e terzo comma, Cost. nei termini lamentati dalla ricorrente, perché le disposizioni in essi contenute vanno intese nel senso che il versamento delle risorse ad apposito capitolo del bilancio statale è specificamente destinato al finanziamento delle funzioni provinciali non fondamentali e che tale misura si inserisce sistematicamente nel contesto del processo di riordino di tali funzioni e del passaggio delle relative risorse agli enti subentranti. Anche con riguardo al secondo obiettivo al quale è diretta la riduzione della spesa delle province e delle città metropolitane disposta dal comma 418, ossia quello, più generale, di miglioramento dell'efficienza della spesa stessa, la previsione del versamento delle corrispondenti risorse al bilancio statale non risulta in contrasto con l'art. 119 Cost. Il

comma 418, infatti, va letto in collegamento con il comma 419, in base al quale, in caso di mancato versamento del contributo di cui al comma 418, lo Stato recupera le risorse a valere su imposte erariali il cui gettito è destinato alle province e alle città metropolitane. Nella specie, dunque, non si configura una riduzione delle attribuzioni fiscali delle Province, bensì una semplice compensazione conseguente al mancato versamento dei risparmi da parte delle stesse, necessaria per rendere effettiva la complessa fase di trasferimento delle funzioni.

9.1.9. Il concorso delle province e delle città metropolitane al contenimento della spesa pubblica, limitato ai soli enti in bonis (la diversa logica della perequazione e del coordinamento della finanza pubblica)

La sentenza n. **205** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, prospettata dalla Regione Veneto, con riferimento all'art. 1, commi 418, 419 e 451, della legge di stabilità 2015 (l. n. 190 del 2014), secondo cui le province e le città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso la riduzione della spesa corrente negli anni 2015-2017 e l'obbligo di versamento ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato di un ammontare di pari importo, con "esclusione del versamento per le province che risultano in dissesto alla data del 15 ottobre 2014". La Corte – nel ritenere insussistente la violazione dell'art. 3 Cost., in relazione agli artt. 117 e 119 Cost., in quanto l'esclusione delle province «in dissesto alla data del 15 ottobre 2014» si tradurrebbe in una «discriminazione» tra enti territoriali – ha così argomentato: "Il terzo periodo del comma 418 è estraneo alla logica della perequazione, che presuppone un'azione di redistribuzione della ricchezza e di riduzione degli squilibri fra gli enti territoriali, attraverso o un'erogazione di risorse specificamente rivolta agli enti più deboli (in base all'art. 119, terzo e quinto comma, Cost.) o una minor erogazione rivolta agli enti più "ricchi" (sentenza n. 79 del 2014). La norma impugnata, invece, non ha una funzione riequilibratrice delle risorse destinate alle province, ma incide su flussi che scorrono in senso contrario, cioè dagli enti di area vasta al bilancio statale, in corrispondenza a una riduzione delle spese provinciali. L'esclusione delle province in dissesto si fonda sulla oggettiva impossibilità, per queste, di versare risorse allo Stato e sul presumibile pregiudizio che la loro mancata esclusione arrecherebbe alla comunità provinciale. La necessità di uniformità delle norme di coordinamento della finanza pubblica, risultante dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 176 del 2012 e n. 284 del 2009), va vagliata alla luce del criterio di ragionevolezza, nel senso che le norme di coordinamento possono ragionevolmente limitare la propria applicazione agli enti *in bonis*. La Regione ricorrente lamenta la discriminazione fra province, ma non argomenta l'irragionevolezza della esclusione delle province in dissesto, le quali si trovano invece, obiettivamente, in una situazione differenziata rispetto alle altre.

9.1.10. Il taglio "lineare" alle spese per acquisti di beni e servizi degli enti territoriali

La sentenza n. **141** ha dichiarato la non fondatezza di questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione Veneto con riferimento all'art. 1, commi 398, lettere a), b) e c), 414 e 556 della legge n. 190 del 2014, per violazione degli artt. 3, 117, commi secondo, terzo e sesto, 119 e 120, Cost. Le disposizioni censurate, inserite nella legge di stabilità per il 2015, prevedono l'estensione di un anno del limite temporale del contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni già fissato in un triennio nonché l'ulteriore riduzione della spesa per beni e servizi già disposta per gli anni dal 2015 al 2018. Una censura ha riguardato la pretesa lesione dell'autonomia di spesa della Regione per il «carattere meramente lineare del taglio» imposto alle spese per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e senza alcuna distinzione qualitativa. Inoltre, l'ulteriore estensione temporale della misura finanziaria sarebbe potenzialmente idonea ad interferire in ambiti inerenti a fondamentali diritti civili e sociali, e cioè in ambiti nei quali lo Stato dovrebbe, invece, svolgere la propria funzione di coordinamento attraverso la determinazione, uniforme su tutto il territorio nazionale, dei livelli essenziali delle prestazioni. La Corte ribadisce quanto già affermato, in ordine a analoghe censure, con la sentenza n. 65 del 2016: "Quanto alla prospettata esondazione dagli argini di un corretto esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, infatti, per costante giurisprudenza costituzionale, l'imposizione di risparmi di spesa rientra a pieno titolo nell'esercizio di tale fondamentale compito, attribuito alla competenza statale dall'art. 117, terzo comma, Cost. (da ultimo, sentenze n. 65 del 2016 e n. 218 del 2015). In secondo luogo, la sentenza n. 65 del 2016 ha già rilevato

come la ricorrente imputi all'applicazione della disposizione impugnata un risultato – il taglio «lineare», ossia di pari importo, in ogni ambito di spesa – che la disposizione stessa, per il suo tenore testuale, non impone in alcun modo. La previsione normativa in questione, infatti, letta unitamente all'art. 8 del medesimo d.l. n. 66 del 2014, come convertito, si limita a prescrivere una riduzione di spesa per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e per un ammontare complessivo, senza indicare dettagliatamente la misura dei risparmi da conseguire in ciascun singolo ambito. Il meccanismo legislativo non impone, in sostanza, di effettuare riduzioni di identica dimensione in tutti i settori, ma semplicemente richiede di intervenire in ciascuno di questi, limitandosi ad individuare un importo complessivo di risparmio, lasciando in primo luogo alle Regioni il potere di decidere l'entità dell'intervento in ogni singolo ambito. La disposizione censurata, dunque, non esclude affatto che la riduzione avvenga prevedendo tagli maggiori proprio nei settori in cui la spesa sia risultata improduttiva, eventualmente evitando di coinvolgere in modo rilevante, e nella medesima misura, gli ambiti in cui la spesa si sia rivelata, al contrario, efficiente. Risulta in tal modo smentito l'asserito carattere irragionevole dell'intervento legislativo statale. Quanto, infine, all'invocato contrasto con l'art. 119 Cost., è appena il caso di riaffermare che non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. Di conseguenza, la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive, risultando legittima l'incidenza dei principi statali di coordinamento, sia sull'autonomia di spesa delle Regioni, sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale”.

9.1.11. I tagli alla spesa degli enti territoriali, i livelli essenziali di assistenza e il concorso dello Stato al Servizio sanitario nazionale

La sentenza n. 141 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 398, lettera c), dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, anche in rapporto ai successivi commi 414 e 556, proposta dalla Regione Veneto per violazione dei parametri di cui agli artt. 3 e 117, secondo e terzo comma, Cost. Il comma 398, lettera c), dell'art. 1 della legge di stabilità 2015 prevede un incremento della riduzione di spesa per beni e servizi già disposta per gli anni dal 2015 al 2018; il comma 414 prevede che le Regioni assicurino comunque il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza; il comma 556 prevede la rideterminazione, in conseguenza delle riduzioni di spesa, del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale al quale concorre lo Stato. La ricorrente ravvisa una contraddizione tra l'obbligo di garantire il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza e la riduzione delle risorse disponibili da destinare all'erogazione dei relativi servizi. La Corte respinge ricordando che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni costituisce uno strumento attribuito alla competenza esclusiva statale, da utilizzare per evitare che le Regioni possano fornire servizi inferiori a certi standard minimi (in tal senso, le sentenze n. 125 del 2015, n. 111 del 2014 e n. 207 del 2012). Aggiunge che la determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale offre indubbiamente alle Regioni un «significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile» (sentenza n. 65 del 2016). Tuttavia, il loro aggiornamento, come quello dei LEA, non può assurgere a condizione necessaria per la stessa legittimità dell'intervento statale di «coordinamento della finanza pubblica» nella corrispondente materia.

9.1.12. La necessaria transitorietà delle limitazioni, anche puntuali, alla spesa regionale previste dalla legislazione statale in quanto necessarie a fronteggiare una situazione contingente

Con la sentenza n. 64 la Corte ha ribadito alcuni consolidati principi in tema di vincoli e limiti alla spesa regionale imposti dallo Stato alle Regioni per fronteggiare una situazione contingente: “...questa Corte ha più volte affermato che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è «parte della finanza pubblica allargata» e che, 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» (sentenza n. 44 del 2014; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 79 del 2014 e n. 182 del 2011). Sempre in base ad un orientamento ormai costante di questa Corte, le disposizioni statali che impongono limiti alla spesa regionale sono configurabili quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, alla duplice condizione che: a) prevedano un limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, che lasci alle Regioni libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa; b) abbiano il carattere della transitorietà (*ex plurimis*, sentenze n. 79 e n. 44 del 2014, n. 205 del 2013). Con riguardo alla prima di tali condizioni, questa Corte ha affermato che essa deve ritenersi soddisfatta anche da disposizioni statali che prevedono «puntuali misure di riduzione [...] di singole voci di spesa», sempre che «da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 139 del 2012), essendo, in tale caso, possibile «l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sentenze n. 139 del 2012 e n. 182 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 236 e n. 36 del 2013, n. 262 e n. 211 del 2012). Va, infine, rammentato che i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica sono applicabili anche alle autonomie speciali (da ultimo, *ex plurimis*, sentenza n. 156 del 2015)”. Sulla base di tali principi, la Corte ha risolto la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Veneto nei confronti dell'art. 24, comma 4, lettera b), del d.l. n. 66 del 2014, in relazione agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. La disposizione censurata, nell'intento di contenere la spesa regionale, aveva disposto l'applicazione alle Regioni, in quanto compatibili, delle previsioni dei commi 4 e 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012 che stabiliscono la riduzione del 15 per cento dei canoni dei contratti di locazione passiva, aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale, a decorrere dal 1° luglio 2014. La Corte osserva che la norma censurata effettivamente prevede una puntuale misura di riduzione di una specifica spesa, tuttavia, essa consente alle Regioni di adottare, in luogo dell'anzidetta misura, «misure alternative di contenimento della spesa corrente», purché queste consentano di conseguire risparmi non inferiori a quelli derivanti dalla riduzione dei canoni. L'attribuzione di tale facoltà dimostra che la prevista riduzione della spesa relativa ai canoni di locazione passiva è vincolante, in realtà, per le Regioni, non nel senso della necessaria osservanza di tale specifico precetto, ma solo come limite complessivo di spesa. Per tale aspetto, dunque, la norma impugnata «non intende imporre alle Regioni l'osservanza puntuale e incondizionata dei singoli precetti di cui si compone e può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica» (sentenze n. 139 del 2012 e n. 182 del 2011). Per contro, essa non rispetta la condizione secondo cui le disposizioni restrittive della spesa regionale devono operare per un periodo di tempo definito, in quanto necessarie a fronteggiare una situazione contingente (sentenza n. 79 del 2014). Infatti, le misure previste dai commi 4 e 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012 – di cui il censurato art. 24, comma 4, lettera b), dispone l'applicazione alle Regioni – producono i loro effetti per un arco temporale indefinito a partire dal 1° luglio 2014. In conseguenza di ciò la Corte – ritenuta l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata per violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e dell'autonomia finanziaria regionale – interviene a correggere la norma in modo da renderla rispettosa della condizione ora elusa. Specificamente - dopo aver affermato che “ a questa Corte non compete di sostituirsi al legislatore nello stabilire discrezionalmente l'arco temporale di operatività della normativa in esame” - i Giudici desumono dalle caratteristiche dell'intervento legislativo in questione «un termine finale che consenta di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, allo stesso tempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica, specie in relazione all'anno finanziario in corso» (sentenze n. 79 del 2014 e n. 193 del 2012), così argomentando: “Questa Corte ha già posto in evidenza il carattere necessariamente pluriennale delle politiche di bilancio (sentenze n. 178 del 2015 e n. 310 del 2013), che vengono scandite dalla legge di stabilità lungo un arco temporale, di regola, triennale (art. 11 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica»). Nel caso di specie, il d.l. n. 66 del 2014 è intervenuto a correggere i conti pubblici con riferimento al triennio considerato dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), che, salvo espresse disposizioni contrarie, si riferisce agli anni dal 2014 al 2016 (sentenza n. 43 del 2016). Le caratteristiche dell'intervento legislativo in cui l'impugnato art. 24, comma 4, lettera b) si inserisce, consentono di individuare l'anno 2016, quale termine entro cui circoscrivere, allo stato, le misure restrittive della spesa regionale”.

Per contro, la Corte ha dichiarato la non fondatezza della medesima questione in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto la norma impugnata avrebbe imposto «una generalizzata e irragionevole riduzione dei canoni di locazione a prescindere dalla loro congruità». Premessa l'ammissibilità di tali censure, in quanto l'asserita violazione di parametri estranei a quelli che sovrintendono al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni potrebbe nella specie ridondare in una lesione dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione, la Corte ha ritenuto che la facoltà di modulare discrezionalmente la riduzione della spesa, attribuita alle Regioni dalla norma impugnata, considerata nel suo complesso, consente non solo di assicurare il rispetto, sotto tale aspetto, dell'autonomia finanziaria regionale, ma anche di escludere la violazione, con riguardo al dedotto profilo dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione. Precisa la Corte: «Questa conclusione discende, in particolare, dalla considerazione che, ogni qual volta una Regione ritenesse che l'applicazione delle norme che prevedono la riduzione dei canoni di locazione possa farla incorrere in «pericolose ed anti economiche risoluzioni dei contratti» o, comunque, comportare difficoltà nell'acquisizione della disponibilità degli immobili necessari allo svolgimento della propria attività istituzionale, essa potrà decidere, esercitando la citata facoltà, di non applicarle, così escludendo in radice ogni paventata conseguenza irragionevole o pregiudizievole del buon andamento della sua amministrazione».

9.1.13. La natura necessariamente transitoria degli interventi statali che comprimono l'autonomia di spesa delle Regioni a garanzia dell'equilibrio finanziario

I principi di coordinamento della finanza pubblica hanno l'obiettivo di «garantire l'equilibrio dei conti pubblici», in periodi di «peculiari emergenze», e dunque possono intervenire sull'autonomia di spesa delle Regioni per ragioni «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». In tal caso, tuttavia, le misure adottate devono avere durata definita, perché in caso contrario «trasmoderebbero in direttive strutturali sull'allocazione delle risorse finanziarie di cui la Regione è titolare, nell'ambito di scelte politiche discrezionali concernenti l'organizzazione degli uffici, delle funzioni e dei servizi (sentenza n. 36 del 2004)». È quanto ha affermato la sentenza n. 43, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. – dell'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 66 del 2014, nella parte in cui prevede che i tetti di spesa regionale per incarichi di consulenza, studio e ricerca, nonché per contratti di collaborazione coordinata e continuativa, si applichino «a decorrere dall'anno 2014», con ciò significando che la limitazione imposta all'autonomia finanziaria regionale sia priva di termine finale. La Corte riconduce a legittimità la misura censurata con una pronuncia c.d. sostitutiva: ovverosia, sostituisce il termine meramente iniziale (a decorrere dall'anno 2014) con un periodo transitorio di efficacia individuato «negli anni 2014, 2015 e 2016», arco temporale di vigenza della legge di stabilità n. 147 del 2013 in cui si colloca la misura censurata.

9.1.14. La funzione di coordinamento della finanza pubblica nelle manovre di contenimento della spesa pubblica a carico delle Regioni, delle Province e dei Comuni: il problema del limite temporale - Monito al legislatore

La sentenza n. 141 ha dichiarato la non fondatezza di questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione Veneto con riferimento all'art. 1, commi 398, lettere a), b) e c), 414 e 556 della legge n. 190 del 2014, per violazione degli artt. 3, 117, commi secondo, terzo e sesto, 119 e 120, Cost. Le disposizioni censurate, inserite nella legge di stabilità per il 2015, prevedono l'estensione di un anno del limite temporale del contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni già fissato in un triennio nonché l'ulteriore riduzione della spesa per beni e servizi già disposta per gli anni dal 2015 al 2018. Una censura ha riguardato un preteso contrasto con i principi fissati dalla giurisprudenza costituzionale nelle sentenze n. 193 del 2012, n. 79 del 2014, e nn. 43 e 64 del 2016, in relazione alla funzione di coordinamento della finanza pubblica, in base ai quali in ordine alle manovre di contenimento della spesa pubblica a carico delle Regioni, delle Province e dei Comuni, sarebbe stata sancita l'obbligatorietà di un termine finale di operatività, individuato in un triennio. Sarebbe dunque elusiva la tecnica normativa di prevedere un termine triennale alle riduzioni di spesa, per poi estenderlo, con successivi interventi normativi, ad annualità ulteriori. La Corte – dopo aver ribadito il costante insegnamento secondo cui 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 porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011) - disattende l'interpretazione proposta dalla ricorrente, così argomentando: "Le sentenze citate dalla ricorrente hanno vagliato, appunto alla luce di tale incontestato presupposto, la legittimità costituzionale di disposizioni finanziarie del tutto prive della previsione di un termine finale. In esse, questa Corte, una volta esclusa la possibilità di introdurre, con autonoma valutazione, l'arco temporale di operatività delle misure di contenimento - scelta che non può che spettare alla discrezionalità del legislatore - ha ritenuto necessario dedurre, dalla trama normativa censurata, il termine finale che consente di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, al contempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica. Questo termine è stato fatto coincidere, del tutto plausibilmente, con il ciclo triennale di programmazione del bilancio. Del tutto diversa appare la situazione sottoposta all'odierno scrutinio di costituzionalità. È qui impugnata, infatti, una disposizione che si è limitata ad estendere di una annualità il confine temporale di operatività delle misure di contenimento della spesa, nel perdurante rispetto del canone della transitorietà. E ciò dimostra l'inconsistenza della censura sollevata. Tuttavia, la declaratoria di non fondatezza della questione, nei termini in cui è stata prospettata, non impedisce a questa Corte di segnalare che il costante ricorso alla tecnica normativa dell'estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre, mediante aggiunta di un'ulteriore annualità a quelle originariamente previste, finisce per porsi in contrasto con il canone della transitorietà, se indefinitamente ripetuto. Il ricorso a tale tecnica normativa potrebbe, infatti, prestare al canone della transitorietà un ossequio solo formale, in assenza di plausibili e riconoscibili ragioni che impediscano in concreto al legislatore di ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, alla luce di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese".

9.1.15. L'intervento statale perequativo

La sentenza n. 65 ha dichiarato non fondate diverse questioni proposte dalla Regione Veneto avverso gli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, aventi ad oggetto misure per la partecipazione delle Regioni agli obiettivi della finanza pubblica, quali, in particolare: a) l'obbligo di riduzione della spesa per acquisti di beni e di servizi, in ogni settore, per un ammontare annuo determinato, a decorrere dal 2015, b) la possibilità di misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori, c) la definizione del procedimento per la determinazione degli obiettivi di riduzione di spesa da adottarsi in sede di autoordinamento e successivamente da recepirsi con intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni. La ricorrente Regione, ritenendo che le misure predette si risolvessero nella imposizione di un taglio "meramente lineare" alle spese per acquisti di beni e servizi in ogni settore, senza alcuna distinzione qualitativa e a tempo indeterminato, denunciava la lesione degli artt. 3, 117, commi terzo e quarto, 119, commi terzo e quinto, e 120, Cost. Con specifico riferimento alla censura secondo cui i criteri del PIL regionale e della popolazione residente non presenterebbero «un'attinenza costituzionalmente corretta con lo scopo della norma», indirizzata al contenimento della spesa regionale, ma realizzerebbero, piuttosto, un effetto perequativo implicito, in contrasto con il criterio perequativo ordinario tra le autonomie territoriali di cui all'art. 119, Cost., qual è la capacità fiscale, calcolata in base al gettito dei tributi di competenza regionale, la Corte osserva che nel caso oggetto del presente giudizio, l'intervento statale non comporta, neppure indirettamente, una riduzione degli squilibri tra le Regioni, mirando piuttosto a coinvolgere tutti gli enti nell'opera di risanamento, secondo criteri di "progressività" dello sforzo, proporzionati alla dimensione del PIL e della popolazione, senza alcun effetto di livellamento: le "differenze di ricchezza" già esistenti, calcolate applicando congiuntamente (anche) il criterio del PIL in rapporto alla popolazione residente, non vengono ridotte, ma semplicemente assunte come base di calcolo - peraltro eventuale, provvisoria e comunque non esclusiva, rimanendo possibile operare determinazioni fondate su parametri diversi - per riduzioni di spesa imposte a tutte le Regioni, appunto in proporzione ai dislivelli già esistenti.

9.1.16. L'ammissibilità di interventi finanziari statali incidenti su competenze residuali delle Regioni, nel contesto di incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost.

“Questa Corte, in particolare nella sentenza n. 273 del 2013, ha avuto modo di affermare che il trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. Nel contempo, ha tuttavia rilevato che, attesa la perdurante parziale attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario), «il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost.». Ciò posto, questa Corte, sempre nella citata sentenza n. 273 del 2013, nell'escludere che il Fondo esaminato fosse riconducibile alle previsioni dell'art. 119, quarto comma, Cost. non avendone le caratteristiche, attesa la generalità dei destinatari delle risorse nonché le finalità perseguite (*ex plurimis*, sentenze n. 451 del 2006, n. 107 del 2005 e n. 16 del 2004), ha tuttavia affermato che nel rilevato contesto di incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost., l'intervento dello Stato, volto a finanziare il trasporto pubblico locale, è ammissibile nel caso in cui risponda all'esigenza «di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011)».», Così la sentenza n. 211.

9.1.17. Il preteso effetto perequativo implicito del taglio alle spese degli enti territoriali secondo i criteri del PIL regionale e della popolazione residente

La sentenza n. 141 ha dichiarato la non fondatezza di questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione Veneto con riferimento all'art. 1, commi 398, lettere a), b) e c), 414 e 556 della legge n. 190 del 2014, per violazione degli artt. 3, 117, commi secondo, terzo e sesto, 119 e 120, Cost. Le disposizioni censurate, inserite nella legge di stabilità per il 2015, prevedono l'estensione di un anno del limite temporale del contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni già fissato in un triennio nonché l'ulteriore riduzione della spesa per beni e servizi già disposta per gli anni dal 2015 al 2018, prevedendo anche, da un lato la necessità di assicurare il rispetto dei livelli essenziali di assistenza, dall'altro che l'eventuale intervento statale sostitutivo debba prendere in considerazione anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale. Sul presupposto che «solo qualora venga raggiunta l'intesa, il taglio non riguardi anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale», la ricorrente lamenta che le Regioni, al fine di raggiungere l'intesa, e dunque per scongiurare la riduzione della spesa sanitaria, sarebbero obbligate a comprimere ulteriormente la spesa extra-sanitaria, ossia proprio quella che avrebbe maggiormente subito l'impatto delle manovre di finanza pubblica. Da ciò discenderebbe la palese irragionevolezza della disposizione impugnata, la cui attuazione comporterebbe, di fatto, «la compromissione della stessa potestà legislativa e amministrativa regionale nelle materie, extra sanità, di propria competenza, ridondando pertanto sull'autonomia regionale». La Corte respinge la prospettazione della ricorrente e afferma che la disposizione impugnata non esclude affatto che la riduzione di spesa concordata in sede di autoordinamento regionale possa riguardare anche la spesa sanitaria, con conseguente rideterminazione in diminuzione delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale, e aggiunge: “Non a caso, il successivo comma 557 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 prevede che «eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale effettuati dalle Regioni rimangono nella loro disponibilità per finalità sanitarie», con ciò smentendo l'assunto regionale circa l'impossibilità di prevedere, già in sede di autoordinamento, anche riduzioni della spesa in ambito sanitario (riduzioni che, del resto, risultano effettivamente previste dalle prime intese concluse, proprio in attuazione delle disposizioni impuginate, in data 26 febbraio 2015 e in data 2 luglio 2015)”. Un ulteriore motivo di censura è prospettato dalla ricorrente con riguardo all'intervento “sostitutivo” dello Stato in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di autoordinamento regionale. I criteri del PIL regionale e della popolazione residente, dettati per orientare l'intervento eventuale dello Stato, addosserebbero «un maggiore onere alle Regioni con un Pil più elevato», travalicando l'ambito fissato dall'art. 119 Cost., in particolare ai commi terzo e quinto. A

sostegno dell'assunto la ricorrente richiama la sentenza n. 79 del 2014, con la quale si è sancito che un taglio alle risorse regionali, applicato in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi, realizza un effetto perequativo implicito, ma evidente, in contrasto con i requisiti fissati dal terzo e dal quinto comma dell'art. 119 Cost. La Corte respinge tale impostazione: "È sufficiente ricordare che, nel caso scrutinato dalla sentenza n. 79 del 2014, l'effetto perequativo, implicito ma evidente, discendeva dal collegamento, espresso ed esclusivo, della riduzione dei trasferimenti statali all'ammontare delle spese per i consumi intermedi, intese quali manifestazioni, pur indirette, di ricchezza delle Regioni. Nel caso qui in esame, invece, le disposizioni impugnate impongono alle Regioni semplicemente una riduzione di spesa, sebbene con (non più eventuale, ma certa) riduzione dei livelli di finanziamento statale degli ambiti nei quali si è deciso il taglio. Nel giudizio definito con sentenza n. 79 del 2014 veniva in rilievo una relazione diretta e certa tra l'ammontare della spesa per consumi intermedi e la misura della riduzione dei trasferimenti statali (rapporto censurato anche nella recente sentenza n. 129 del 2016): a spesa più alta per consumi intermedi corrispondeva una maggiore riduzione dei trasferimenti statali, fino al punto di costringere quelle Regioni, che avessero registrato uscite superiori ai trasferimenti statali dovuti, a restituire al bilancio dello Stato le somme residue, senza alcuna precisazione circa la destinazione finale di queste. L'effetto complessivo risultava indubbiamente perequativo, in quanto determinava una riduzione di trasferimenti erariali per le Regioni considerate più "ricche", con un conseguente riequilibrio di risorse disponibili, al di fuori dei meccanismi previsti dall'art. 119 Cost. Nel caso oggetto del presente giudizio, invece, l'intervento statale non comporta, neppure indirettamente, una riduzione degli squilibri tra le Regioni, mirando a coinvolgere tutti gli enti nell'opera di risanamento, secondo criteri di "progressività" dello sforzo, proporzionati alla dimensione del PIL e della popolazione, senza alcun effetto di livellamento: le "differenze di ricchezza" già esistenti, calcolate applicando congiuntamente (anche) il criterio del PIL in rapporto alla popolazione residente, non vengono ridotte, ma semplicemente assunte come base di calcolo – peraltro eventuale, provvisoria e comunque non esclusiva, rimanendo possibile operare determinazioni fondate su parametri diversi – per riduzioni di spesa imposte a tutte le Regioni, appunto in proporzione ai dislivelli già esistenti". Sotto altro profilo, la ricorrente lamenta che, in forza della disposizione impugnata, lo Stato debba considerare, in sede di eventuale intervento "sostitutivo", «anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale», prospettandosi «anche in questo caso un carattere meramente lineare del taglio», senza alcuna considerazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali, assunti invece a principale parametro di riferimento dalle vigenti norme che disciplinano il riparto del fondo sanitario nazionale. Anche tale censura viene respinta. Infatti "il mancato inserimento, nella disposizione censurata, di un esplicito riferimento ai costi ed ai fabbisogni standard regionali, non consente di desumere ostacoli all'impiego anche di tali criteri per la distribuzione della riduzione di spesa: anzi, proprio la necessaria considerazione delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale ben può consentire alle Regioni, già in sede di autoordinamento, ed eventualmente allo Stato, in sede di intervento sussidiario, di tenere conto dei costi e dei fabbisogni *standard* regionali, in modo da onerare maggiormente le Regioni caratterizzate da una spesa inefficiente". Analoga questione – promossa dalla Regione Lombardia – è stata decisa rinviando alle motivazioni suseposte.

9.1.18. La riallocazione di economie residue

La sentenza n. 284 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Puglia in riferimento all'art. 119 Cost. – dell'art. 1, comma 162, della legge n. 107 del 2015, il quale impone, tra l'altro, che le eventuali economie che residuino alle Regioni a seguito degli interventi di edilizia scolastica, e che siano accertate in esito al monitoraggio, debbano essere impiegate ai fini della realizzazione degli interventi ivi indicati. Ha osservato la Corte che la disposizione *de qua* "non appone un nuovo vincolo di destinazione, ma si limita a ribadire che tali risorse, peraltro già destinate all'edilizia scolastica, debbano continuare a essere utilizzate per la medesima finalità. D'altra parte, che il comma 162 non sia lesivo delle prerogative regionali, si deduce altresì dalla circostanza che le risorse restano comunque nella disponibilità delle Regioni, le quali conservano piena autonomia nell'individuazione degli interventi da finanziare, in virtù dell'esplicito rinvio che la norma fa alla rispettiva programmazione regionale".

9.1.19. La riallocazione delle risorse a sostegno dello sviluppo e della coesione in rapporto al mutato quadro di politica economica

Le risorse statali (nella specie Fondo di rotazione), non ancora utilizzate, possono, sulla base di una rinnovata valutazione delle esigenze di finanza pubblica, ricevere nel bilancio dello Stato una nuova destinazione ritenuta più consona in rapporto al mutato quadro di politica economica (sentenza n. 207 del 2011). Riconferma questo principio la sentenza n. **155** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, promossa dalla Regione Campania. La disposizione censurata – che prevede la copertura finanziaria degli incentivi per le assunzioni di lavoratori a tempo indeterminato, attraverso la riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, originariamente destinate agli interventi del Piano di azione coesione, non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014 – era denunciata per l'asserita violazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., a causa della riduzione del complesso delle risorse destinate a sostenere interventi per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate. In particolare, secondo la Regione, la disposizione non consentiva che le risorse destinate al finanziamento degli incentivi per le assunzioni a tempo indeterminato fossero indirizzate a favore dei medesimi territori sottoutilizzati, e con la medesima percentuale di riparto prevista per il Fondo per lo sviluppo e la coesione (80 per cento per le aree del Mezzogiorno e 20 per cento per le aree del Centro-Nord). La Corte ricorda che in riferimento ad analoga censura mossa dalla medesima ricorrente, aveva già chiarito che: «Quel criterio percentuale [...] non ha alcun valore costituzionale, neppure indiretto. Ne deriva che leggi ordinarie successive ben possono modificare le disposizioni che disciplinano la destinazione del Fondo, anche ripartendone diversamente le risorse, ovvero non applicando alcuna percentuale di riparto, come peraltro lo stesso decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42) lascia intendere, allorché stabilisce che “La programmazione degli interventi finanziati a carico del Fondo di cui al presente articolo è realizzata tenendo conto della programmazione degli interventi di carattere ordinario” (art. 4, comma 3, ultimo periodo)» (sentenza n. 196 del 2015).

9.1.20. La riduzione di spese autorizzabili ma non impegnate

La sentenza n. **117** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 359, della legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014), che dispone, per esigenze di contenimento della spesa pubblica, la riduzione, per gli anni 2015 e 2016, dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 13, comma 12, della legge n. 67 del 1988, concernente uno stanziamento per oneri derivanti dall'ammortamento dei mutui che le ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa sono autorizzate a contrarre. Secondo la ricorrente Regione Veneto la disposizione sarebbe lesiva della sua autonomia legislativa, finanziaria e amministrativa, nonché del principio di leale collaborazione, in quanto incidente su impegni finanziari già assunti. La Corte ritiene, invece, che la contestata riduzione ha un ambito applicativo diverso da quello ritenuto dalla Regione ricorrente. Infatti, il tenore letterale delle disposizioni che concorrono a delimitare il quadro normativo e la specificità della misura in esame giustificano ed impongono un'interpretazione diversa da quella prospettata nel ricorso, coerente con le esigenze di tutela dell'affidamento e dell'autonomia regionale, in base alla quale la norma non è applicabile agli impegni finanziari già assunti.

9.1.21. Il preteso criterio dell'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale e reimpiego sul territorio di provenienza

La sentenza n. **69** ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, del d.l. n. 133 del 2014 (concernente misure dirette a favorire la realizzazione di opere pubbliche dei Comuni, che non siano state portate a compimento per il mancato concerto tra amministrazioni, mediante la facoltà di riconvocare la Conferenza di servizi e l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno), promossa dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 119 Cost. per “l'esorbitante residuo fiscale della Regione Veneto”, stante l'assoluta inconferenza del parametro evocato. Chiarisce la Corte: “Fermo restando che l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di

quest'ultimo sul territorio di provenienza non è principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata, il criterio del residuo fiscale richiamato dalla Regione non è parametro normativo riconducibile all'art. 119 Cost., bensì un concetto utilizzato nel tentativo, storicamente ricorrente tra gli studiosi della finanza pubblica, di individuare l'ottimale ripartizione territoriale delle risorse ottenute attraverso l'imposizione fiscale. Data la struttura fortemente accentrata, nel nostro ordinamento, della riscossione delle entrate tributarie e quella profondamente articolata dei soggetti pubblici e degli interventi dagli stessi realizzati sul territorio, risulta estremamente controversa la possibilità di elaborare criteri convenzionali per specificare su base territoriale la relazione quantitativa tra prelievo fiscale e suo reimpiego. L'esigenza di aggregare dati eterogenei secondo metodologie non univocamente accettate ha fatto sì che il concetto di residuo fiscale sia stato utilizzato piuttosto come ipotesi di studio che come parametro di correttezza legale nell'allocazione territoriale delle risorse. L'accentuata disputa circa le modalità appropriate per un calcolo corretto del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e impiego negli ambiti territoriali di provenienza attraversa la forte dialettica politico-istituzionale afferente alle Regioni ed agli enti locali. È significativo – con riguardo alle controverse modalità di valutazione – che proprio la ricorrente, la quale lamenta un forte pregiudizio sotto il descritto profilo, risulti la Regione maggiormente beneficiaria, almeno nel primo decennio del secolo attuale, dell'impiego sul proprio territorio di risorse statali per la realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale (tra le altre, Corte dei conti – sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, delibera 15 giugno 2007, n. 72/2007/G, con la quale è stato approvato il referto al Parlamento intitolato «Relazione sulle risultanze dell'attività di controllo sulla gestione amministrativa e contabile delle risorse allocate al capitolo 7060 del Ministero delle infrastrutture avente ad oggetto: “Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche”»). In definitiva, il parametro del residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119 Cost.”

“...come questa Corte ha già chiarito, il parametro del “residuo fiscale” non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119 Cost., sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza, sia perché «l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata» (sentenza n. 69 del 2016)”. Così la sentenza n. **83**.

9.1.22. L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi

La sentenza n. **184** sottopone a scrutinio la legge n. 1 del 2015 della Regione Toscana, censurata dal Governo per violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci, in relazione al decreto legislativo n. 118 del 2011, che reca la disciplina per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e degli enti locali. La Corte, *in primis*, delinea, con un'ampia premessa, la natura della materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici (divenuta di competenza esclusiva statale per effetto dell'art. 3, lettera a) della legge costituzionale n. 1 del 2012). Il decreto legislativo n. 118 del 2011 non contiene disposizioni ispirate soltanto all'armonizzazione dei bilanci ma anche ai parametri di cui agli artt. 81 e 97, Cost., nonché al coordinamento della finanza pubblica. In questa prospettiva l'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci. Rispetto alle altre competenze legislative dello Stato in materia finanziaria, l'armonizzazione – ancorché finalizzata a rendere i documenti contabili delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili – dopo la legge sul federalismo fiscale n. 42 del 2009 e il passaggio dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato, ha assunto gradualmente una sua fisionomia più ampia e rigorosa attraverso la legislazione ordinaria ed in particolare, per quel che riguarda gli enti territoriali, il d.lgs. n. 118 del 2011. Il nesso di interdipendenza che lega l'armonizzazione alle altre

materie, per la stretta compenetrazione degli ambiti materiali, ha reso inseparabili alcuni profili di regolazione. Così, a titolo esemplificativo, si può affermare che l'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica: infatti, la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è temporalmente armonizzato con quello dello Stato. Analogamente, per quel che riguarda la tutela degli equilibri finanziari, il divieto di utilizzare fondi vincolati prima del loro accertamento risponde alla finalità di evitare che ciò crei pregiudizio alla finanza pubblica individuale ed allargata. Sul versante regionale, la Corte afferma che non può essere disconosciuta la potestà di esprimere nella contabilità regionale, pur nel rispetto dei vincoli statali, le peculiarità connesse e conseguenti all'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione. Vengono infatti in gioco una pluralità di prerogative che vanno dall'esercizio dell'autonomia organizzativa e finanziaria, alla salvaguardia dei propri equilibri finanziari e della programmazione, alle modalità di declinazione delle regole di volta in volta emanate a livello statale in tema di coordinamento della finanza pubblica. Inoltre, i bilanci e la contabilità pubblica sono anche strumenti di governo e di indirizzo dell'attività dell'amministrazione: in particolare per le Regioni, che godono di una autonomia costituzionalmente protetta. Ciò comporta la necessità di consentire a queste ultime la possibilità di soddisfare tali esigenze, pur senza travalicare i limiti esterni costituiti dalla legislazione statale ed europea in tema di vincoli finanziari. In definitiva, la Corte conclude che il sistema contabile regionale non è stato totalmente sottratto ad un'autonoma regolazione, ma che questa è, tuttavia, intrinsecamente soggetta a limitazioni necessarie «a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti» (sentenza n. 279 del 2006). In particolare, l'autonomia della Regione in questo settore normativo trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell'ambito della salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili ai parametri precedentemente richiamati. Non può dirsi, invece, che, dopo l'entrata in vigore del decreto sull'armonizzazione dei conti, non vi sarebbe più spazio per il legislatore regionale in materia di disciplina delle procedure contabili, se non per adempimenti meramente attuativi della legislazione statale. Tale assunto non tiene conto dell'intreccio delle competenze legislative. Le indefettibili esigenze di armonizzazione dei conti pubblici, di custodia della finanza pubblica allargata e della sana gestione finanziaria non precludono peculiari articolazioni del bilancio regionale fondate sull'esigenza di scandire la programmazione economico-finanziaria nelle procedure contabili e le modalità analitiche di illustrazione di progetti e di interventi. Afferma la Corte: "Occorre ricordare 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 determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. [...] i moduli standardizzati dell'armonizzazione dei bilanci, i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell'universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite, non sono idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell'organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato. Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità. Pertanto, la peculiarità del sistema contabile regionale mantiene, entro i limiti precedentemente precisati, la sua ragion d'essere in relazione alla finalità di rappresentare le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate in sede locale. Una tipizzazione della struttura del bilancio regionale, che sia conciliabile e rispettosa dei limiti esterni e non sia in contrasto con gli standard provenienti dall'armonizzazione, dal coordinamento, dal rispetto dei vincoli europei e degli equilibri di bilancio è funzionale dunque alla valorizzazione della democrazia rappresentativa, nell'ambito della quale deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese". Ciò posto, venendo alle questioni prospettate con il ricorso del Governo, la Corte ha dichiarato la non fondatezza delle questioni relative agli artt. 13, 15, comma 3, 18,

comma 6, 19 e 31, comma 1, lettera g), censurati per asserita esorbitanza dai limiti della competenza regionale. Ha, invece, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, per la mancata previsione di un termine che sincronizzi le procedure di bilancio regionali e statali, e dell'art. 23, per l'introduzione di un meccanismo contabile elusivo del vincolo di destinazione che assiste le assegnazioni comunitarie e statali.

9.2. L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome

9.2.1. La diretta incidenza dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica sulle autonomie speciali

“...i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica sono applicabili anche alle autonomie speciali (da ultimo, *ex plurimis*, sentenza n. 156 del 2015)”. Così la sentenza n. 64.

9.2.2. Il concorso statale alla spesa della Regione quale necessario presupposto per l'operare del coordinamento finanziario

La sentenza n. 75 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge della Regione Trentino-Alto Adige n. 11 del 2014, censurata dal Governo per l'asserita violazione degli artt. 3, 117, commi secondo, lettera l) e terzo, Cost. La disposizione regionale – per la quale sul provento annuale dei diritti di segreteria spettante al comune per determinati atti, una quota viene attribuita al segretario comunale rogante in misura pari al settantacinque per cento e fino ad un massimo di un quinto dello stipendio in godimento – sarebbe in contrasto con il principio fondamentale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 10, comma 2-*bis*, del d.l. n. 90 del 2014, che esclude dal diritto di rogito i dipendenti aventi qualifica dirigenziale. Sarebbe altresì violata la competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile per l'incidenza sugli atti successivi all'aggiudicazione, nonché il principio di eguaglianza per l'aggravio dei costi in danno delle imprese aggiudicatrici sul territorio regionale. La Corte, quanto alla ritenuta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., afferma che la non fondatezza di tale censura discende dal peculiare assetto della finanza locale nella Regione Trentino-Alto Adige: il finanziamento della spesa dei suoi Comuni non grava sul bilancio dello Stato ma è a carico delle Province, sicché lo Stato non ha titolo ad adottare norme per il coordinamento finanziario. La Corte ricorda come questo principio sia già stato adottato in riferimento alla materia del finanziamento del sistema sanitario in una Regione a statuto speciale: “«Nel caso in esame non vale richiamare la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.: questa Corte ha infatti precisato che “lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario (sentenza n. 341 del 2009, sentenza n. 133 del 2010; nello stesso senso, successivamente, sentenze n. 115 e n. 187 del 2012). Come evidenziato, la Regione autonoma Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* non grava, per il finanziamento della spesa sanitaria nell'ambito del proprio territorio, sul bilancio dello Stato e quindi quest'ultimo non è legittimato ad imporle il descritto concorso» (sentenza n. 125 del 2015)”. Aggiunge, inoltre, la Corte che la norma regionale impugnata non può considerarsi in contrasto con la disposizione statale, ma ne costituisce un appropriato adeguamento all'ordinamento regionale, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, trovando la sua giustificazione nelle peculiari caratteristiche demografiche dei Comuni della Regione. Del pari non fondata è la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché la norma regionale si limita a richiamare, ai fini del riconoscimento dei diritti di segreteria, i medesimi atti previsti dalla legislazione statale, senza interferire minimamente con la loro disciplina positiva. Ne consegue che la disposizione impugnata non determina neppure alcuna incentivazione della redazione nella forma dell'atto pubblico e dunque non comporta la disparità di trattamento lamentata dal ricorrente, con conseguente non fondatezza della censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost.

9.2.3. La procedura pattizia quale parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali

La sentenza n. 155 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 123, della legge n. 190 del 2014, il quale prevede la riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, originariamente destinate agli interventi del Piano di azione coesione, che risultino non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014, e l'intervento del Gruppo di azione coesione per l'individuazione delle specifiche linee di intervento oggetto della riprogrammazione. La ricorrente Regione siciliana censurava la predetta disposizione per l'asserita violazione in suo danno del principio di leale collaborazione. La Corte ribadisce i consolidati principi secondo cui "rispetto alle Regioni ad autonomia speciale «merita di essere privilegiata la via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" [...]» (sentenza n. 46 del 2015; n. 193 e n. 118 del 2012). Tale procedura pattizia, infatti, «è ormai diventata parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali» (sentenza n. 155 del 2015)", anche se "il principio pattizio, proprio in quanto non rispondente ad una finalità costituzionalmente vincolata, può essere derogato in casi particolari dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012)". Nel caso in esame, conclude che non vi è alcun contrasto con l'art. 120 Cost.: ««posta l'evidente sussistenza della competenza statale a disciplinare il fondo nei termini suddetti, che non incide su alcuna competenza della Regione e rende pertanto inapplicabile, nella specie, l'invocato principio di leale collaborazione (sentenza n. 297 del 2012)» (sentenze n. 196 del 2015 e n. 273 del 2013)".

9.2.4. La partecipazione delle autonomie speciali alle manovre di risanamento della finanza pubblica nel rispetto dello statuto speciale

La sentenza n. 40 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale - promossa dalla Regione siciliana, in riferimento all'art. 43 dello statuto siciliano - dei commi 1 e 2 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, i quali in relazione al concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica individuano ulteriori importi da computare in riduzione al complesso delle spese finali di ciascuna autonomia speciale, ai fini della determinazione del patto di stabilità in termini di competenza eurocompatibile. La Corte richiama la sentenza n. 238 del 2015, che ha dichiarato la non fondatezza di una questione in tutto sovrapponibile a quella esaminata, sul presupposto per cui, se di regola i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (*ex multis*, da ultimo, sentenze n. 273, n. 263, n. 239, n. 238, n. 176 e n. 82 del 2015) nel rispetto della via dell'accordo, tuttavia, in casi particolari, il principio desunto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, può essere derogato dal legislatore statale (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenze n. 263, n. 239, n. 238, n. 82, n. 77 e n. 46 del 2015) in quanto non recepito dallo statuto di autonomia siciliana o dalle norme di attuazione di esso.

9.2.5. Il contesto di grave crisi economica che consente di prescindere dall'accordo con la Regione e di assumere determinazioni normative unilaterali afferenti all'assetto delle reciproche relazioni finanziarie

La sentenza n. 40 ha, fra l'altro, dichiarato non fondate le questioni proposte avverso l'art. 46, comma 3, del d.l. n. 66 del 2014, che modifica l'art. 1, comma 526, della legge n. 147 del 2013, prevedendo un ulteriore concorso delle autonomie speciali alla finanza pubblica, con oneri specifici a carico della Regione siciliana. La Corte ricorda che nella sentenza n. 239 del 2015, scrutinando il citato art. 1, comma 526, aveva rigettato analoghe censure prospettate dalla stessa Regione siciliana, anche in quell'occasione incentrate sulla violazione degli artt. 81 e 119 Cost., nonché degli artt. 36 e 43 dello statuto speciale, e dell'art. 2, primo comma, delle relative norme di attuazione. In particolare, era stata allora rigettata la censura, riproposta nel ricorso ora in esame, che lamentava un'asserita determinazione unilaterale, da parte dello Stato, del concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica, in violazione del principio dell'accordo. Ed era stato ribadito che, in un contesto di grave crisi economica, il legislatore,

nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, può discostarsi dal modello consensualistico prefigurato dal citato art. 27 della legge n. 42 del 2009, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (nello stesso senso anche la sentenza n. 77 del 2015).

“È opportuno ricordare [...] l’orientamento espresso da questa Corte secondo cui, a certe condizioni, allo Stato è consentito di prescindere dall’accordo con la Regione e di assumere determinazioni normative unilaterali afferenti all’assetto delle reciproche relazioni finanziarie, riguarda le sole ipotesi per le quali l’unilaterale determinazione trovi giustificazione nella tempistica della manovra finanziaria e nella temporaneità di tale soluzione (sentenza n. 19 del 2015). Tale opzione è, infatti, configurabile solo quando l’indifferibilità degli adempimenti connessi alla manovra finanziaria impone allo Stato di rispettare senza indugi i vincoli di bilancio previsti o concordati in seno all’Unione europea, realizzando comunque «la [successiva] negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell’ambito della manovra di stabilità» (sentenza n. 19 del 2015)”. Così la sentenza n. 66.

9.2.6. L’anticipazione in via sperimentale dell’applicazione dell’IMU (l’asserito contrasto con il modello cooperativo dello statuto siciliano)

La sentenza n. 280 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 13 – esclusi i commi 11 e 17 – del d.l. n. 201 del 2011, sollevata in via incidentale, in riferimento all’art. 43 dello statuto della Regione siciliana ed al principio di leale collaborazione. La disposizione impugnata – che ha anticipato in via sperimentale l’applicazione dell’IMU, dettandone un regime parzialmente diverso da quello originariamente previsto in sede istitutiva (d.lgs. n. 23 del 2011, art. 8) – non risponderebbe, secondo il rimettente, al modello di regionalismo cooperativo disegnato dallo statuto e dalla legge n. 42 del 2009, nonché dalla sentenza della Corte costituzionale n. 155 del 2015. Al riguardo, la Corte evidenzia che l’IMU, in quanto istituita e disciplinata con legge dello Stato, è un tributo erariale (sentenza n. 123 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 40 del 2016, n. 121 del 2013 e n. 97 del 2013), seppur «derivato» in ragione della devoluzione del gettito (sentenza n. 121 del 2013). La sua disciplina ricade dunque «nella materia “ordinamento tributario dello Stato”, che l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riserva alla competenza legislativa statale» (sentenza n. 121 del 2013; nello stesso senso sentenze n. 26 del 2014 e n. 97 del 2013). Orbene, la Corte ha ripetutamente e costantemente escluso che le procedure di leale collaborazione fra Stato e Regioni «trovino applicazione nell’attività legislativa esclusiva dello Stato, per cui non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà (sentenze n. 121 e n. 8 del 2013, n. 207 del 2011); e che l’esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, “vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell’art. 77 Cost., alla mera occorrenza di ‘casi straordinari di necessità e d’urgenza’” (sentenze n. 79 del 2011 e n. 298 del 2009)» (sentenze n. 26 del 2014 e n. 97 del 2013). Di qui l’infondatezza della questione dell’art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 in riferimento al principio di leale collaborazione.

9.2.7. La partecipazione concordata delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica (il caso del finanziamento alle PMI a carico delle camere di commercio)

La sentenza n. 28 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale – laddove applicato alla ricorrente Provincia di Bolzano - dell’art. 1, comma 55, della legge n. 147 del 2013, che impone al sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di destinare una somma pari a 70 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 al sostegno dell’accesso al credito delle piccole e medie imprese, anche utilizzando una quota della dotazione annuale del fondo di perequazione di cui alla legge n. 580 del 1993. La norma è risultata essere lesiva dell’art. 79, comma 3, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, a causa del contenuto di estremo dettaglio e dell’unilaterale imposizione ad opera del legislatore statale, in assenza delle previste forme di concertazione (sentenza n. 263 del 2013). La Corte primariamente ha delineato il quadro statutario, ricordando che le Province autonome godono di una particolare autonomia in materia finanziaria, caratterizzata (e rafforzata) da un meccanismo peculiare di

modificazione delle relative disposizioni statutarie, che ammette l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la Regione e le Province autonome ("Accordo di Milano" sottoscritto il 30 novembre del 2009; art. 2, commi da 106 a 126, della legge n. 191 del 2009; art. 1, commi da 406 a 413, della legge n. 190 del 2014), in coerenza con il processo di "riforma in senso federalista" delineato nell'art. 27 della legge n. 42 del 2009 (sentenze n. 263 e n. 155 del 2015, n. 71 del 2012). In tale contesto, l'art. 79 dello statuto definisce i termini e le modalità del concorso delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale. Più precisamente, il comma 3 di detto articolo prevede che «Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo. Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. [...]». Siffatte attribuzioni spettanti alle Province autonome nelle materie *de quibus* sono state confermate anche con la sopravvenuta modifica dello stesso comma 3 dell'art. 79 dello statuto (nel testo sostituito dall'art. 1, comma 407, lettera e, della legge n. 190 del 2014), secondo cui «[...] le province provvedono al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti locali, dei propri enti e organismi strumentali pubblici e privati e di quelli degli enti locali, delle aziende sanitarie, delle università, incluse quelle non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e degli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. Al fine di conseguire gli obiettivi in termini di saldo netto da finanziare previsti in capo alla regione e alle province ai sensi del presente articolo, spetta alle province definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza. [...]». Ciò posto, la Corte osserva che, nella sostanza, la norma censurata si connota per il fatto di predisporre a carico del sistema integrato delle camere di commercio (e quindi anche di quelle site nei territori delle Province autonome di Bolzano e di Trento) un meccanismo di finanziamento, a «sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese attraverso il rafforzamento dei confidi, ivi compresi quelli non sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia, anche utilizzando una quota della dotazione annuale del fondo di perequazione di cui all'articolo 18, comma 9, della legge 29 dicembre 1993, n. 580», per certi versi analogo a quello dei fondi a destinazione vincolata. I quali fondi a destinazione vincolata - sia per la "generalità" dei destinatari delle risorse, sia per le finalità perseguite consistenti nel finanziamento di funzioni pubbliche regionali - rappresentano una deviazione sia dal modello del Fondo perequativo da istituire senza vincoli di destinazione, sia dalla sfera degli «interventi speciali» e delle «risorse aggiuntive», che lo Stato destina esclusivamente a «determinate» Regioni per finalità enunciate dalla norma costituzionale o comunque per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (*ex plurimis*, sentenza n. 273 del 2013, che richiama le sentenze n. 451 del 2006; n. 107 del 2005; n. 423, n. 320, n. 49 e n. 16 del 2004). Inoltre, l'impugnato intervento, risulta essere caratterizzato (ed aggravato) dal fatto che il vincolo non riguarda somme erogate dallo Stato, ma concerne risorse appartenenti alle stesse camere di commercio; rispetto alla cui concreta individuazione, quantificazione e destinazione, anche i poteri di normazione secondaria sono, dalla norma stessa, affidati all'amministrazione statale. La Corte, infine, ha esteso l'efficacia della dichiarazione di illegittimità anche nei confronti della Provincia autonoma di Trento, tenuto conto dell'identità di contenuto della normativa statutaria violata (sentenze n. 301 del 2013, n. 133 del 2010, n. 341 e n. 334 del 2009, n. 45 del 2005).

9.2.8. La riduzione delle risorse (condizioni e limiti)

La sentenza n. 29 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 del d.l. n. 90 del 2014, impugnato dalla Regione siciliana, in riferimento allo statuto speciale e all'art. 119 Cost., nella parte in cui, nelle more del riordino del sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e

agricoltura, riduce l'importo del diritto annuale camerale del 35 per cento per il 2015, del 40 per cento per il 2016 e, a decorrere dal 2017, del 50 per cento, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. In tale contesto la Corte ha ricordato che il diritto camerale ha natura di tributo istituito e regolato per legge dello Stato e non può essere considerato "tributo locale" per la sola circostanza che il relativo gettito sia parzialmente destinato a un ente territoriale, ovvero che ne sia attribuita, come nel caso di specie, la riscossione ad enti pubblici che operano a livello locale, quali le camere di commercio (sentenze nn. 131/2015, 26/2014, 97/2013, 123/2010, 216/2009, 397/2005, 37/2004 e 296/2003). Conseguentemente, la Corte ha ribadito che il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere un simile tributo, purché – secondo il consolidato insegnamento espresso nelle sentenze nn. 188/2015, 131/2015, 89/2015, 26/2014, 23/2014, 121/2013, 97/2013, 246/2012, 241/2012, 298/2009, 145/2008, 256/2007 e 431/2004 - le riduzioni di risorse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa e non rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti, e sempreché la denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale, pur non configurando una *probatio* diabolica, sia almeno supportata da dati quantitativi concreti (in tal senso, sentenze nn. 239/2015 e 26/2014).

La sentenza n. **127** ha dichiarato la non fondatezza delle questioni promosse dalla Regione siciliana sull'art. 1, commi 400, 401, 403, 405 e 416, Legge 23 dicembre 2014, n. 190, della legge n. 190 del 2014, che prevedono un ulteriore concorso agli oneri della finanza pubblica generale, per gli anni 2015-2018, pari a una quota annuale di 273 milioni di euro, inserito nell'obiettivo "in termini di competenza eurocompatibile, attraverso accantonamenti sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, nelle more di attuazione della procedura di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009. La Regione ricorrente lamentava il pregiudizio recato all'esercizio delle funzioni regionali per sottrazione di risorse finanziarie. La Corte, nel respingere la censura, ribadisce la sua costante giurisprudenza (sentenze n. 239, n. 188 e n. 89 del 2015, n. 26 e n. 23 del 2014, n. 121 e n. 97 del 2013, n. 246 e n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 145 del 2008, n. 256 del 2007 e n. 431 del 2004), secondo cui sono legittime le riduzioni delle risorse regionali, a condizione che non comportino uno squilibrio tale da compromettere le complessive esigenze di spesa e, in definitiva, da pregiudicare l'adempimento dei compiti affidati alla Regione; ricorda altresì che la giurisprudenza costituzionale è altrettanto ferma nel precisare che grava sul deducente l'onere probatorio circa l'irreparabile pregiudizio lamentato, da soddisfarsi dimostrando, anche attraverso dati quantitativi, l'entità dell'incidenza negativa delle riduzioni di provvista finanziaria sull'esercizio delle proprie funzioni (*ex plurimis*, sentenze n. 239 del 2015, n. 26 e n. 23 del 2014). Nel caso di specie, l'asserito squilibrio non risulta dimostrato, sicché devono ritenersi infondate tutte le censure sollevate.

9.2.9. La riduzione del diritto annuale in favore delle camere di commercio

La sentenza n. **29** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 del d.l. n. 90 del 2014, impugnato dalla Regione siciliana, in riferimento allo statuto speciale e all'art. 119 Cost., nella parte in cui, nelle more del riordino del sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, riduce l'importo del diritto annuale camerale del 35 per cento per il 2015, del 40 per cento per il 2016 e, a decorrere dal 2017, del 50 per cento, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le camere di commercio, rispetto alle quali la Regione siciliana non vanta statutariamente una competenza legislativa esclusiva, sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell'ambito della propria circoscrizione territoriale, sulla base del principio di sussidiarietà, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese. La Corte afferma che la disposizione *de qua* non incide su alcuna delle evocate materie statutarie ("industria e commercio", "regime degli enti locali", "ordinamento degli uffici e degli enti regionali" e "stato giuridico ed economico del personale"), né lede i principi di autonomia finanziaria regionale e di garanzia delle autonomie funzionali locali, giacché essa non disciplina il funzionamento delle camere di commercio, ma concerne la misura del diritto camerale; afferma, per contro, che la disposizione è ascrivibile alla materia di esclusiva competenza statale del "sistema tributario" *ex art.* 117, secondo comma, lett. e), Cost. Il diritto camerale, infatti, ha natura di tributo istituito e regolato per legge dello Stato e non può essere considerato "tributo locale" per la sola circostanza che alle camere di commercio (comunque estranee alla categoria degli enti locali) sia attribuita la relativa riscossione. Pertanto, il legislatore statale ben poteva diminuire un simile tributo - in quanto lo

statuto non assicura alla Regione una garanzia di “invarianza” quantitativa di entrate - a condizione però che la riduzione non fosse di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali. Sotto tale profilo, tuttavia, la ricorrente, oltre ad un’asserita quantificazione della riduzione di entrate per le camere di commercio siciliane di circa 23 milioni di euro, non ha offerto alcuna prova circa l’irreparabile pregiudizio paventato sulla funzionalità delle stesse, che sarebbe stata tanto più necessaria in quanto il diritto camerale è solo una delle molteplici concorrenti forme di finanziamento delle camere di commercio, comunque destinatarie di contributi statali per l’espletamento delle funzioni delegate.

9.2.10. Il concorso regionale al risanamento pubblico e la distinzione tra gli istituti della riserva e dell’accantonamento

La sentenza n. 127 ha dichiarato la non fondatezza delle questioni promosse dalla Regione siciliana sull’art. 1, commi 400, 401, 403, 405 e 416, Legge 23 dicembre 2014, n. 190, della legge n. 190 del 2014, che prevedono un ulteriore concorso agli oneri della finanza pubblica generale, per gli anni 2015-2018, pari a una quota annuale di 273 milioni di euro, inserito nell’obiettivo “in termini di competenza eurocompatibile, attraverso accantonamenti sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, nelle more di attuazione della procedura di cui all’art. 27 della legge n. 42 del 2009. La Regione ricorrente lamentava la privazione di risorse necessarie per lo svolgimento delle funzioni regionali, lesiva dell’autonomia finanziaria regionale. La Corte, nel respingere la censura, ribadisce quanto già precisato nella sentenza n. 77 del 2015, sulla distinzione tra gli istituti della riserva e dell’accantonamento: “Attraverso la prima, lo Stato, ove sussistano le condizioni previste dallo statuto e dalle norme di attuazione, sottrae definitivamente all’ente territoriale una quota di compartecipazione ai tributi erariali che ad esso sarebbe spettata, e se ne appropria a tutti gli effetti allo scopo di soddisfare specifiche finalità (*ex plurimis*, sentenze n. 239 del 2015, n. 145 del 2014, n. 97 del 2013 e n. 198 del 1999). Per mezzo dell’accantonamento, invece, le poste attive che spettano alla Regione in forza degli statuti e della normativa di attuazione permangono nella titolarità della Regione (sentenze n. 239 del 2015 e n. 23 del 2014), ma sono temporaneamente sottratte alla sua disponibilità, per indurre l’autonomia speciale a contenere di un importo corrispondente il livello delle spese. Una volta verificato che il concorso della Regione al risanamento della finanza pubblica è legittimamente imposto, l’accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che superino le norme di attuazione di cui all’art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale l’autonomia speciale, senza essere privata definitivamente di quanto le compete, partecipa a quel risanamento, restando congelate a tal fine le risorse che lo Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali al tempestivo ed effettivo assolvimento di un obbligo legittimamente imposto dallo Stato alla Regione. In particolare, questa Corte ha già avuto modo di precisare (sentenza n. 239 del 2015) che, nell’attuale contesto, ove continua ad essere particolarmente forte l’esigenza di coinvolgere le Regioni nel contenimento delle spese pubbliche, la tecnica dell’accantonamento si risolve nell’omessa erogazione, in via transitoria, di somme che la Regione a statuto speciale non avrebbe comunque potuto impiegare. Tuttavia, affinché l’accantonamento non si tramuti in una definitiva sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello Stato, occorre che esso non si protragga senza limite; diversamente, al di là della qualificazione formale, l’accantonamento si tramuterebbe di fatto in riserva, e perciò in illegittima appropriazione, da parte dello Stato, di quote di entrate spettanti alla Regione (sentenze n. 239 e n. 77 del 2015)”. La Corte conferma che nella specie sono rispettati i principi di cui alla giurisprudenza ora ricordata. Il concorso al risanamento della finanza pubblica, infatti, è legittimamente imposto, in quanto inquadrato nel patto di stabilità interno per il rispetto degli obblighi in termini di competenze eurocompatibili, come risulta dall’impugnato art. 1, comma 401, che richiama l’art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012. Inoltre, l’accantonamento rispetta anche il requisito della transitorietà, in quanto temporalmente limitato al 2018. Tale termine riflette l’orizzonte temporale già previsto dal legislatore (art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012) per il raggiungimento di obiettivi in termini di competenza eurocompatibile, ai quali le disposizioni impugnate si ricollegano (art. 1, comma 401, della legge n. 190 del 2014).

9.2.11. Il regime di ripartizione delle entrate fra Stato e Regione siciliana

La sentenza n. 3 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 508, della legge n. 147 del 2013, in combinato disposto con il comma 590 del medesimo articolo - promossa in riferimento all'art. 36 dello statuto della Regione siciliana ed all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 - che prevede la proroga per gli anni 2014-2016 del contributo di solidarietà di cui all'art. 2, comma 2, del d.l. n. 138 del 2011, riservando all'erario le relative entrate a copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, al fine di garantire la riduzione dello stesso nella misura e nei tempi stabiliti dal c.d. *fiscal compact*. La Corte non ha condiviso la tesi della Regione ricorrente secondo la quale la normativa censurata avrebbe leso la sua autonomia finanziaria per carenza dei requisiti che consentono la devoluzione allo Stato del maggior gettito riscosso nel territorio siciliano. In via preliminare, i Giudici hanno ricordato che "L'evocato art. 36, primo comma, dello statuto, in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, indica le seguenti tre condizioni per l'eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime (*ex multis*, sentenze n. 273 del 2015, n. 176 del 2015, n. 145 del 2014 e n. 241 del 2012)". Nel caso di specie, è stata ribadita, in primo luogo, la natura tributaria del contributo in esame, in quanto esso "si risolve in un prelievo corrispondente ad una aliquota aggiuntiva rispetto al reddito imponibile dell'IRPEF e, quindi, in una temporanea sovrimposta di tale tributo (sentenza n. 241 del 2012)". In secondo luogo, il Collegio ha ritenuto "integrato anche il requisito della novità dell'entrata, atteso che per la sua sussistenza è sufficiente il verificarsi di una entrata aggiuntiva, rilevando la novità del provento, non la novità del tributo (sentenza n. 241 del 2012) e bastando un atto impositivo nuovo (nel caso di specie rappresentato dalla proroga del contributo), in mancanza del quale l'entrata non si sarebbe verificata (sentenza n. 145 del 2014)". Infine, è stata ritenuta integrata anche l'ultima condizione, quella della specifica destinazione del gettito, "soddisfatta quando la legge statale stabilisce che il gettito sia utilizzato per la copertura di oneri diretti a perseguire particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nella legge stessa (sentenza n. 135 del 2012) (sentenza n. 241 del 2012)" in quanto nel caso di specie le nuove entrate sono destinate alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico nella misura e nei tempi stabiliti dalla normativa comunitaria.

La sentenza n. 40 ha dichiarato non fondate, tra le altre, le questioni proposte dalla Regione siciliana avverso l'art. 47, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, il quale, nel prevedere che il mancato versamento, da parte di Province e Città metropolitane, del contributo alla finanza pubblica posto a loro carico, venga recuperato dall'Agenzia delle entrate a valere sui versamenti per imposte sull'assicurazione contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, violerebbe l'art. 36 dello statuto siciliano e l'art. 2, primo comma, delle relative norme di attuazione, in quanto i proventi di tale imposta, in Sicilia, spetterebbero alla Regione. La Corte ricorda di aver scrutinato, con la sentenza n. 67 del 2015, analoga questione prospettata dalla Regione siciliana (con riferimento ad un analogo meccanismo, disegnato dall'art. 16, comma 7, del d.l. n. 95 del 2012), in cui ha chiarito come l'intervento statale si sia mosso in uno spazio in cui l'autonomia statutaria ha avuto modo di dispiegarsi: "Istituita e disciplinata dal legislatore statale, l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore ha conservato la natura di tributo erariale, pur dopo la riqualificazione - in termini di «tributo proprio derivato» delle Province - effettuata dal legislatore con l'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario). In tal senso è la costante giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 67 del 2015, n. 97 del 2013, n. 123 del 2010 e n. 216 del 2009). Pertanto, tale imposta rientra nel novero delle entrate che, ai sensi dell'art. 36 dello statuto siciliano e delle relative norme di attuazione, spettano alla Regione, nella misura in cui sono riscosse nell'ambito del suo territorio. Ne consegue che le previsioni di cui all'art. 47, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, intanto possono trovare applicazione per la Regione siciliana, in quanto la stessa Regione provveda con propria normativa a dare attuazione alla legislazione statale, nel rispetto della sua autonomia speciale. Ebbene - come pure chiarito dalla sentenza n. 67 del 2015 - la Regione siciliana ha adottato la legge regionale 5 dicembre 2013, n. 21 (Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013. Disposizioni varie), con la quale ha esattamente provveduto in tal senso. Con tale legge, infatti, la Regione siciliana non si è limitata a trasferire alle proprie Province il gettito fiscale

relativo all'imposta di cui si tratta, ma ha inteso attribuire loro l'imposta stessa, in esplicita attuazione dell'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011. Non si pone, perciò, alcun problema di riserva (altrimenti illegittima) allo Stato di tributi spettanti alla Regione siciliana. E poiché la legge regionale ha attribuito all'imposta in questione il carattere di tributo proprio derivato delle Province, è realizzato il presupposto che legittima il meccanismo di recupero previsto dalla norma impugnata, della cui applicazione nei suoi confronti la Regione non può dolersi”.

Con la sentenza n. **103** la Corte ha deciso il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione siciliana avente ad oggetto la nota del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato – I.G.F. del 23 luglio 2012, n. 0052547, concernente l'attuazione degli accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione regionale ai tributi erariali ex art. 35, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011 nonché ex artt. 13, comma 17, e 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 e art. 4, comma 11, del d.l. n. 16 del 2012. Il ricorso, nella parte riferita ai tributi erariali ex artt. 13, comma 17, e 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 è stato dichiarato inammissibile in quanto le censure si appuntavano su atto meramente esecutivo di altro atto già scrutinato con esito di inammissibilità (sentenza n. 155 del 2015) e di non fondatezza (sentenza n. 82 del 2015), mentre nella parte riferita ai tributi erariali ex art. 4, comma 11, del d.l. n. 16 del 2012 è stato dichiarato inammissibile in quanto le censure si appuntavano su atto meramente esecutivo di altro atto non impugnato. Per contro, la Corte ha accolto il ricorso proposto dalla Regione siciliana nei confronti dello Stato, nella parte concernente l'attuazione degli accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione regionale ai tributi erariali ex art. 35, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011. La Regione siciliana lamentava la sottrazione di gettito di sua esclusiva spettanza, attraverso accantonamenti operati – in difetto di attuazione delle procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - mediante trattenute effettuate direttamente dall'Agenzia delle entrate, per essere successivamente versate al bilancio dello Stato. Ciò posto, la Corte ha osservato che la Regione ricorrente aveva già impugnato alcune delle disposizioni legislative cui era stata data attuazione con la nota ministeriale oggetto del conflitto. In particolare, l'art. 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012 era stato dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 65 del 2015, sicché veniva meno *in parte qua* il fondamento legislativo della nota impugnata. Conclude la Corte: “Quest'ultima [la nota] risulta, pertanto, autonomamente e direttamente lesiva delle attribuzioni costituzionali della Regione siciliana nel disporre, in violazione degli artt. 36, primo comma, dello statuto siciliano e 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, gli accantonamenti afferenti alle entrate di spettanza regionale previste dal richiamato art. 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012”.

9.2.12. La stabilizzazione con legge del meccanismo della riserva del maggior gettito dell'IMU applicabile ai Comuni delle autonomie speciali (la regola della definizione in contraddittorio dei criteri per il riparto della fiscalità territoriale, la regola della provvisorietà dell'istituto dell'accantonamento, i principi di neutralità della riforma fiscale e di ostensibilità dei dati analitici di composizione del gettito)

La sentenza n. **188** ha scrutinato, su ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia, alcune disposizioni della legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 2013) in materia di fiscalità territoriale. Una prima censura riguarda l'art. 1, comma 729, che reca previsioni attuative e complementari al meccanismo di riserva del maggior gettito dell'imposta municipale propria (IMU) applicabili ai Comuni delle Regioni speciali. Esso realizza la stabilizzazione del meccanismo di accantonamento sulle quote spettanti alla Regione a titolo di compartecipazione ai tributi erariali, come previsto dall'art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011 (che ha anticipato in via sperimentale, a decorrere dall'anno 2012, l'istituzione dell'IMU) e dall'art. 1, comma 380, lettera f) della legge n. 228 del 2012 (che riserva allo Stato il gettito dell'IMU previsto dall'art. 13 predetto), senza peraltro prevedere il previo contraddittorio tra le parti né una compensazione delle risorse finanziarie sottratte alla fiscalità territoriale. Le disposizioni di cui al d.l. n. 201 del 2011 e alla legge n. 228 del 2012 erano state già scrutinate, con esito di inammissibilità, con la decisione n. 155 del 2015, e già allora la Regione Friuli-Venezia Giulia aveva lamentato la violazione di norme statutarie e del d.lgs. n. 9 del 1997, in quanto, atteso che l'IMU sostituisce l'IRPEF per la componente immobiliare e le addizionali regionali o comunali, le disposizioni impuginate avrebbero attribuito allo Stato risorse di spettanza regionale o costituenti una componente essenziale della finanza comunale, con ripercussioni

sulla responsabilità regionale in materia. Alla luce di queste premesse, la Corte riconosce come fondate le censure rivolte all'art. 1, comma 729, della legge n. 147 del 2013 in riferimento agli artt. 49, 51, secondo comma, e 63, quarto comma, dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed al principio di leale collaborazione. La Corte, infatti, rileva plurimi elementi di contrasto con i suddetti parametri costituzionali: a) il comma 729 non contempla il contraddittorio e l'accordo come procedimenti necessari per la definizione del nuovo riparto della fiscalità territoriale conseguente alla riforma; b) la norma impugnata non configura l'accantonamento come istituto provvisorio suscettibile di rideterminazione, nel senso già precisato con la sentenza n. 77 del 2015; c) non è stato rispettato il principio di neutralità degli effetti della riforma nell'ambito delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia; d) la norma impugnata non prevede l'ostensibilità dei dati analitici di composizione del gettito, necessari per compiere le operazioni di conguaglio, stabilizzare e mettere a regime le entrate fiscali della Regione e dei propri enti locali. Più specificamente, sul metodo pattizio la Corte afferma: "È stato già precisato (sentenza n. 19 del 2015) che lo strumento dell'accordo serve a conciliare, nel loro complesso, punti controversi o indefiniti, anche attraverso la modulazione progressiva delle regole di evoluzione dei flussi finanziari, soprattutto quando queste sono fortemente influenzate dalle tendenze di fondo dell'economia e da incisive riforme di tipo fiscale, così da presentare scarti previsionali rilevanti in ragione delle traiettorie assunte da dinamiche molto complesse, le quali possono essere assoggettate – solo dopo una fase di sperimentazione – ad una regolamentazione chiara e stabile nell'ambito delle relazioni tra Stato ed ente territoriale. Ne consegue che «il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accollo di rischi di andamenti difformi tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi, le garanzie di finanziamento integrale di spese essenziali, la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difformi [...]. Il principio dell'accordo non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo (sentenza n. 379 del 1992). Ciò significa che le parti devono porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione con [gli indefettibili vincoli di finanza pubblica]» (sentenza n. 19 del 2015). Proprio l'esigenza di questa specificazione *in itinere*, originata da fenomeni obiettivi della finanza pubblica che si impongono, *ex ante* ed *ex post*, al processo decisionale normativo, deve essere conciliata attraverso il metodo dell'accordo con i principi costituzionali inerenti al rapporto tra lo Stato e le autonomie speciali. L'espressione di tale esigenza si rinviene, tra l'altro, nel già richiamato art. 1, comma 159, della legge n. 220 del 2010. La definizione in contraddittorio dei criteri per il riparto della fiscalità territoriale non impedisce certamente allo Stato di adottare determinazioni normative unilaterali come quella dell'accantonamento: quest'ultimo deve essere tuttavia inteso come rimedio provvisorio per assicurare una corretta fase di "sperimentazione finanziaria", indispensabile per realizzare un neutrale trapasso al nuovo sistema tributario definito dalla riforma. È evidente che aver reso definitivo l'accantonamento dopo due anni di sperimentazione, in relazione ai quali ben poteva essere svolto in contraddittorio un confronto tra le stime previsionali e l'effettivo andamento del gettito per fissare in via definitiva il neutrale riparto delle entrate fiscali attraverso la modifica semplificata dello statuto e delle relative norme di attuazione, determina l'illegittimità della disposizione impugnata con riferimento al modello previsto dagli evocati parametri". Quanto alla illegittimità della stabilizzazione dell'accantonamento senza un previo contraddittorio tra le parti, la Corte evidenzia: "È stato a tal proposito affermato da questa Corte che «[p]er mezzo dell'accantonamento [...], poste attive che permangono nella titolarità della Regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione (sentenza n. 23 del 2014), sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese. Una volta chiarito che il contributo imposto a tal fine alle ricorrenti è legittimo, si deve concludere che l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di

un compito legittimamente gravante sul sistema regionale» (sentenza n. 77 del 2015). In sostanza, l'accantonamento ha natura intrinsecamente provvisoria e la sua utilizzazione si giustifica solo con riguardo a quelle situazioni che per obiettive difficoltà non possono essere definite contestualmente alla redazione dei bilanci di previsione. Esso si differenzia dall'istituto del contributo delle autonomie speciali – come definito nella sentenza n. 19 del 2015 – per il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità, previsti dagli ordinamenti nazionale e comunitario, proprio per il carattere di necessaria temporaneità (anche il contributo diretto finalizzato ad assicurare il rispetto del patto di stabilità e dei vincoli di finanza pubblica può essere rideterminato attraverso il procedimento pattizio, ma ciò avviene soltanto in via ipotetica: sul punto ancora sentenza n. 19 del 2015), strettamente correlato a situazioni di innovazione normativa che presentano una complessità analitica obiettiva e non si prestano a definizioni istantanee finanziariamente univoche. Le esposte considerazioni mettono in luce l'indissolubile collegamento, in termini dinamici, dell'accantonamento con l'accordo, nel quale viene depositato l'epilogo delle complesse transazioni ispirate al leale contraddittorio tra lo Stato e le autonomie speciali. Solo il fallimento di reiterate trattative può giustificare, pur sempre nel rispetto degli statuti e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, una composizione normativa unilaterale da parte dello Stato, mentre analogo risultato non è possibile perseguire indirettamente, rendendo stabile una disciplina intrinsecamente provvisoria". Quanto alla violazione del principio di neutralità degli effetti fiscali della riforma sulle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la Corte afferma: "occorre preliminarmente precisare che il legislatore statale avrebbe potuto scegliere, indifferentemente, un percorso di integrale "rideterminazione" secondo i criteri previsti dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e dall'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011 oppure scegliere il criterio minimale della neutralità fissato dal combinato dei commi 157 e 159 dell'art. 1 della l. n. 220 del 2010; in entrambi i casi, tuttavia, solo attraverso il procedimento pattizio dell'accordo. Al contrario, esso ha proceduto in via unilaterale mediante la stabilizzazione dell'accantonamento, determinato su base esclusivamente estimatoria. Avendo la ricorrente richiamato il criterio di neutralità previsto dal combinato dei suddetti commi 157 e 159, è in relazione a questi ultimi che deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale della disposizione impugnata". Infine, con specifico riguardo alla violazione delle disposizioni statutarie e del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione di una corretta condivisione, da parte dello Stato, dei dati analitici necessari ad effettuare in contraddittorio le compensazioni indispensabili ad assicurare la neutralità della riforma fiscale nelle relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali della Regione Friuli-Venezia Giulia ed, eventualmente, le altre operazioni di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 finalizzate alla razionalizzazione delle risorse tributarie assegnate alla medesima Regione ed ai propri enti locali, la Corte osserva: "È utile ricordare come il sistema tributario regionale sia caratterizzato, quasi per intero, dall'eteronomia della struttura dei tributi (propri derivati, addizionali, compartecipazioni al gettito di quelli erariali) e dalla centralizzazione dei meccanismi di riscossione e riparto tra gli enti territoriali, soluzioni giustificate dall'interrelazione con più parametri costituzionali di primaria importanza, tra i quali spiccano il coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto dei vincoli comunitari *ex art. 117, primo comma, Cost.*, e come tale "supremazia normativa" sia giustificata sul piano funzionale da inderogabili istanze unitarie che permeano la Costituzione. Tuttavia, aggiungere a questa fondamentale prerogativa del legislatore statale anche l'esonero per lo Stato dall'obbligo di rendere ostensibili e confrontabili i dati necessari per una corretta attuazione del precetto costituzionale, inerente alla salvaguardia delle risorse spettanti all'autonomia speciale, costituisce un'ingiustificata compressione dell'autonomia stessa. Con riguardo alla fattispecie normativa in esame può dunque dirsi che il legislatore statale, durante l'ampio percorso di attuazione della riforma fiscale previsto dalla legge n. 42 del 2009, abbia prima fissato regole costituzionalmente corrette afferenti ai meccanismi di funzionamento delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie territoriali in materia tributaria ma, successivamente, abbia determinato un quadro opaco ed autoreferenziale per quel che concerne le dinamiche applicative del riparto del gettito. Questa inadeguata traduzione del modello costituzionale nel meccanismo giuridico, che lo avrebbe dovuto in concreto attuare, viene a pregiudicare – attraverso la mancata previsione dell'obbligo di produrre adeguate informazioni finanziarie da parte dello Stato – la possibilità di un consapevole contraddittorio, finalizzato ad assicurare la cura di interessi generali quali l'equilibrio dei reciproci bilanci, la corretta definizione delle responsabilità politiche dei vari livelli di governo in relazione alle scelte e alle risorse effettivamente assegnate e la sostenibilità degli interventi pubblici in relazione alle possibili utilizzazioni alternative delle risorse contestate, nel tessuto organizzativo delle amministrazioni concretamente interessate al riparto del

gettito fiscale. Pur dovendo necessariamente utilizzare metodologie di stima preventiva, la pianificazione di detto riparto (conseguente alla riforma) tra i diversi livelli di governo territoriale rimane un fenomeno intrinsecamente giuridico e costituzionalmente rilevante. In quanto tale, riguarda anche gli interessi delle diverse collettività locali coinvolte, le quali hanno diritto ad un'informazione chiara e trasparente sull'utilizzazione del prelievo obbligatorio e sulla imputabilità delle scelte politiche sottese al suo impiego. È opportuno in proposito ricordare che l'art. 1 della legge n. 42 del 2009 declina l'autonomia degli enti territoriali come finalizzata a garantire «i principi di solidarietà e di coesione sociale [nonché] la massima responsabilizzazione [di detti enti] e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti». La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed i propri enti territoriali sono comunità esponenziali del pluralismo sociale, nella cornice di una Repubblica una e indivisibile, tale anche in ragione del pluralismo istituzionale e delle istanze di autonomia che ne caratterizzano il tessuto democratico. In tale contesto, la chiarezza e la trasparenza dei rapporti tra prelievo tributario e suo impiego per le politiche regionali diventano un corredo indefettibile affinché tale esponenzialità si espliciti con connotati concreti". In riferimento agli stessi parametri considerati, la Corte dichiara anche l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 1, con riferimento al comma 711 (secondo cui la compensazione del minor gettito dell'IMU, derivante dai precedenti commi 707, lettera c), e 708, avviene attraverso un minor accantonamento delle quote di compartecipazione regionali ai tributi erariali), e al comma 712 (con riguardo all'IMU sull'abitazione principale, della quale lo Stato ha determinato l'accantonamento, sostituendo tale mancato gettito con quello della TASI).

9.2.13. Il principio dell'equilibrio dinamico del bilancio (applicazione riferita alla dichiarata incostituzionalità del meccanismo dell'accantonamento)

La sentenza n. 188 – che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 711, 712 e 729, della legge n. 147 del 2013, concernenti la stabilizzazione del meccanismo dell'accantonamento – fa alcune precisazioni circa gli effetti della dichiarata incostituzionalità: “Quest'ultimo [il meccanismo dell'accantonamento], proprio in base al principio dell'equilibrio dinamico del bilancio, verrà meno a far data dalla pubblicazione della presente sentenza, fermo restando tuttavia che per i decorsi esercizi gli accantonamenti effettuati in via preventiva dovranno essere conciliati con i dati del gettito fiscale accertato, restituendo alla Regione ricorrente le somme trattenute in eccedenza. La stessa ricorrente – consapevole della complessità della situazione finanziaria sedimentatasi a seguito della mancata compensazione degli accantonamenti – chiede in via subordinata la cessazione dell'accantonamento a far data dal giorno della pubblicazione della eventuale sentenza di accoglimento a condizione che lo Stato proceda in contraddittorio alle necessarie compensazioni per il periodo intercorso dalla data di entrata in vigore del primo accantonamento (esercizio 2012), assicurandone la relativa copertura finanziaria nell'esercizio di effettuazione di tale compensazione. A ben vedere, con riguardo alla particolare situazione in esame, tale effetto risulta naturale conseguenza della specificità delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni e del carattere di continuità dei bilanci pubblici, che consente rimodulazioni dei rapporti debitori e creditori tra Stato ed autonomie territoriali anche in esercizi successivi alla loro scadenza. E ciò è coerente con quanto questa Corte ha già avuto occasione di sottolineare con riguardo all'inscindibile connessione tra il principio dell'equilibrio dinamico del bilancio ed il carattere di continuità degli esercizi finanziari, il quale ne risulta naturale declinazione essendo «essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale» (sentenza n. 155 del 2015), anche attraverso appropriate rimodulazioni dei rapporti fra Stato ed autonomie speciali «con riguardo ai decorsi esercizi» (sentenza n. 155 del 2015). D'altronde, il principio dell'equilibrio dinamico, «[e]ssendo strettamente connesso [a quello] di continuità del bilancio, essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale, [...] può essere applicato anche ai fini della tutela della finanza pubblica allargata, consentendo in sede pattizia di rimodulare in modo più appropriato le relazioni finanziarie anche con riguardo ai decorsi esercizi» (sentenza n. 155 del 2015). Peraltro, scrutinando una diversa fattispecie di natura tributaria proposta in via incidentale, questa Corte ha affermato che il legislatore deve provvedere tempestivamente «al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico (sentenze n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), [...] ciò anche eventualmente rimediando ai rilevati vizi della disciplina tributaria in esame» (sentenza n. 10 del 2015)”.

9.2.14. La riserva allo Stato delle maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale

La sentenza n. **31** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 1-*bis*, del d.l. n. 66 del 2014, nella parte in cui si applica alla Regione siciliana, per violazione dell'art. 36 dello statuto speciale di autonomia in relazione all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965. Le disposizioni impugnate riservavano allo Stato le maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, destinandole alla copertura degli oneri derivanti dal suddetto d.l. e al Fondo per la riduzione della pressione fiscale. Le censure si incentravano, in sostanza, sul fatto che le disposizioni impugnate riserverebbero allo Stato le maggiori entrate da esse previste, in spregio ai requisiti statutariamente richiesti ai fini della legittimità di una simile riserva. La Corte, preliminarmente, ricorda che l'operatività di clausole di salvaguardia analoghe a quella di cui all'art. 50-*bis* del d.l. n. 66 del 2014, è esclusa ogniqualvolta «il tenore letterale dei commi impugnati eccezionalmente dispone che essi siano immediatamente applicabili alla Regione siciliana» (sentenza n. 241 del 2012). Ciò posto, afferma che «nessun dubbio può sussistere sul fatto che le somme recuperate dalla lotta all'evasione fiscale non costituiscono nuove entrate (sentenza n. 246 del 2015), ma un recupero di imposte già spettanti alla ricorrente. Di conseguenza, «I commi impugnati [...] nella parte in cui riguardano tutti i tributi riscossi nel territorio siciliano non nominativamente attribuiti all'Erario dallo statuto, violano direttamente i parametri evocati con conseguente loro illegittimità costituzionale» (sentenza n. 241 del 2012).

9.2.15. La devoluzione delle entrate derivanti dall'attuazione delle procedure di collaborazione volontaria per il contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale

La sentenza n. **66** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge n. 186 del 2014, nella parte in cui si applica alla ricorrente Regione Valle d'Aosta, per violazione dell'autonomia finanziaria riconosciuta alla Regione medesima dalla legge n. 690 del 1981, adottata ai sensi dello statuto speciale. La norma dichiarata illegittima *in parte qua* devolve integralmente all'Erario le somme riscosse all'esito delle nuove procedure di collaborazione volontaria a titolo di imposte sui redditi e delle relative addizionali, di imposte sostitutive di quelle sui redditi, di imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), di imposta sul valore aggiunto (IVA) e di dichiarazione dei sostituti d'imposta. La Corte accerta che la norma statale contrasta con quelle dell'ordinamento finanziario regionale che attribuiscono alla Regione il gettito, se percepito nel suo territorio, delle imposte erariali sul reddito delle persone fisiche e delle società, nonché delle imposte sostitutive, il gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e – per nove decimi – il provento di tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, ad eccezione di quelle relative ai giochi pubblici. Nel suo percorso argomentativo la Corte esclude – come invece sostenuto dalla difesa erariale – che vi sia una correlazione tra le procedure di collaborazione volontaria e la specifica destinazione del gettito allo Stato, tale da giustificare la norma impugnata, in quanto: «le procedure di collaborazione volontaria sono adottate con lo scopo di contrastare i fenomeni di evasione e di elusione fiscale, in conformità alle linee guida tracciate dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), le quali mirano a conciliare l'esigenza di ottenere un maggior gettito nel breve periodo con quella di migliorare il tasso di adempimento agli obblighi fiscali nel lungo periodo. Ciò attraverso la favorevole opzione di attenuare il regime sanzionatorio per chi vi aderisce versando quanto originariamente dovuto a titolo d'imposta. In tale prospettiva la concreta devoluzione del gettito assume un connotato di assoluta neutralità, poiché la nuova immissione delle somme percepite nel circuito dell'economia lecita avviene sia nel caso di destinazione allo Stato che in quello di devoluzione alla Regione». Evidenzia, altresì, la Corte che neppure può trovare applicazione la disciplina di cui all'art. 8 della legge n. 690 del 1981, che avrebbe consentito di derogare al descritto regime di devoluzione, attribuendo all'Erario quanto altrimenti di spettanza regionale: da un lato, infatti, nella fattispecie non si riscontra alcuna modificazione dei tributi in considerazione, trattandosi del recupero di somme originariamente dovute ed evase; dall'altro, l'ammontare devoluto avrebbe dovuto essere determinato d'intesa con il Presidente della Giunta regionale e non unilateralmente, come invece è accaduto. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, la Corte esclude anche la tesi dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale l'intesa prevista dall'art. 8 della legge n. 690 del 1981 potrebbe essere posticipata ad un secondo momento, testualmente affermando: «È opportuno ricordare [...] l'orientamento espresso da

questa Corte secondo cui, a certe condizioni, allo Stato è consentito di prescindere dall'accordo con la Regione e di assumere determinazioni normative unilaterali afferenti all'assetto delle reciproche relazioni finanziarie, riguarda le sole ipotesi per le quali l'unilaterale determinazione trovi giustificazione nella tempistica della manovra finanziaria e nella temporaneità di tale soluzione (sentenza n. 19 del 2015). Tale opzione è, infatti, configurabile solo quando l'indifferibilità degli adempimenti connessi alla manovra finanziaria impone allo Stato di rispettare senza indugi i vincoli di bilancio previsti o concordati in seno all'Unione europea, realizzando comunque «la [successiva] negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra di stabilità» (sentenza n. 19 del 2015)".

9.2.16. Le clausole di salvaguardia

È principio affermato dalla giurisprudenza costituzionale che "l'illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia, allorquando tale clausola entri in contraddizione con quanto testualmente affermato dalle norme impugnate, che facciano esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (da ultimo, sentenze n. 156 e n. 77 del 2015)". Così la sentenza n. **40**.

Capitolo IV

La Repubblica, l'ordinamento europeo, il sistema CEDU e il diritto internazionale

Sezione I

Diritto interno e diritto dell'Unione europea

1. Il giudizio di legittimità costituzionale e i principi enunciati dalla Corte di giustizia

“...secondo il costante orientamento di questa Corte, «i principi enunciati dalla Corte di giustizia, riguardo a norme oggetto di giudizio di legittimità costituzionale, si inseriscono direttamente nell'ordinamento interno con il valore di *ius superveniens*, condizionando e determinando i limiti in cui quelle norme conservano efficacia e devono essere applicate anche da parte del giudice *a quo*» (ordinanze n. 80 del 2015, n. 124 del 2012 e n. 216 del 2011)”. Così l'ordinanza n. **194**, che ha disposto la restituzione degli atti al giudice rimettente che aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge n. 124 del 1999, e dell'art. 93, commi 1 e 2, della legge della Provincia di Trento n. 5 del 2006, in ragione della sopravvenuta sentenza della Corte di giustizia, resa sulla questione di pregiudizialità comunitaria promossa dalla Corte costituzionale con riguardo alla sola disciplina statale, per l'interpretazione del diritto comunitario evocato quale parametro interposto (accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato).

2. L'evocazione della Carta dei diritti UE nel giudizio di legittimità costituzionale

“A norma del suo art. 51 (nonché dell'art. 6, paragrafo 1, primo alinea, del Trattato sull'Unione europea e della Dichiarazione n. 1 allegata al Trattato di Lisbona) e di una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, le disposizioni della Carta sono applicabili agli Stati membri solo quando questi agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione: «[I]e disposizioni della presente Carta si applicano [...] agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione» (art. 51 della Carta). Come questa Corte ha già affermato, perché la Carta dei diritti UE sia invocabile in un giudizio di legittimità costituzionale, occorre, dunque, che la fattispecie oggetto di legislazione interna «sia disciplinata dal diritto europeo – in quanto inerente ad atti dell'Unione, ad atti e comportamenti nazionali che danno attuazione al diritto dell'Unione, ovvero alle giustificazioni addotte da uno Stato membro per una misura nazionale altrimenti incompatibile con il diritto dell'Unione – e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto» (sentenza n. 80 del 2011). L'assenza di qualsiasi argomentazione in merito ai presupposti di applicabilità delle norme dell'Unione europea alla legge in esame rende il riferimento a queste ultime generico (sentenze n. 199 del 2012 e n. 185 del 2011), peraltro in un caso in cui i punti di contatto tra l'ambito di applicazione di tali norme e quello delle disposizioni censurate sono tutt'altro che evidenti (vedi, a contrario, sentenza n. 114 del 2012). Lo stesso vale, a maggior ragione, per gli artt. 10, 17 e 19 del TFUE, i quali si rivolgono esplicitamente all'Unione e alle sue istituzioni e non stabiliscono ulteriori obblighi in capo agli Stati membri”. Così la sentenza n. **63** che ha dichiarato l'inammissibilità, per difetto di motivazione, della questione in tema di realizzazione di edifici di culto, relativa all'art. 70, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, prospettata in relazione agli artt. 10, 17 e 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, agli artt. 10, 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e all'art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

3. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme comunitarie

3.1. Il giudizio di legittimità costituzionale sui contratti di lavoro a tempo determinato dei docenti e del personale della scuola (ATA) in esito alla questione di pregiudizialità comunitaria promossa dalla Corte costituzionale per l'interpretazione del diritto comunitario evocato quale parametro interposto (accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato); la competenza della Corte ad integrare il dictum del giudice comunitario in ordine alla riparazione

La sentenza n. 187 ha definito la vicenda delle reiterate supplenze annuali del personale docente e amministrativo della scuola, portata all'esame della Corte attraverso la censura dell'art. 4, comma 1, della legge n. 124 del 1999, nella parte in cui consentiva la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento che risultassero effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimanessero prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, nonché del medesimo art. 4, comma 11, nella parte in cui estendeva tale disciplina al personale amministrativo della scuola (ATA). I giudici *a quibus* avevano denunciato la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE, clausola 5, punto 1., in ragione di una successione potenzialmente illimitata di contratti a tempo determinato, e comunque svincolata dall'indicazione di ragioni obiettive e/o dalla predeterminazione di una durata massima o di un certo numero di rinnovi. La Corte, con l'ordinanza n. 207 del 2013, dispose il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per chiarire la portata del parametro comunitario interposto, rinvio necessario in ragione della mancanza di effetto diretto della disposizione dell'accordo quadro. La Corte di giustizia, con la sentenza 26 novembre 2014 resa nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, Mascolo ed altri, nonché sul rinvio pregiudiziale effettuato dalla Corte costituzionale, ha statuito: «La clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che autorizzi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo delle scuole statali, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di un siffatto rinnovo». La Corte costituzionale - riassunto il giudizio e precisato che questo andava condotto alla stregua del parametro costituzionale come integrato dall'accordo quadro, secondo l'interpretazione datane dalla Corte di giustizia - ha soffermato la sua attenzione sui paragrafi 84-113 della motivazione, i quali forniscono inequivocabili precisazioni dirette a orientare il giudice nazionale nella sua valutazione della disciplina dei contratti di lavoro a tempo determinato alla luce del diritto europeo, ed ha conseguentemente dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 11, della legge n. 124 del 1999, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla clausola 5, comma 1, dell'accordo quadro citato, «nella parte in cui autorizza, in mancanza di limiti effettivi alla durata massima totale dei rapporti di lavoro successivi, il rinnovo potenzialmente illimitato di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza che ragioni obiettive lo giustificino». Ciò posto, la Corte ha osservato che la questione di legittimità costituzionale non poteva esaurirsi in quella oggetto del rinvio pregiudiziale, essendo necessarie ulteriori valutazioni in ordine alle ricadute sanzionatorie dell'illecito. Dopo aver precisato che le determinazioni in ordine alla riparazione spettano alle autorità nazionali nell'esercizio della loro discrezionalità, da svolgersi con l'osservanza dei criteri di dissuasività, proporzionalità ed effettività, la Corte ha affermato la sua competenza ad integrare il *dictum* del giudice comunitario con riguardo a tale aspetto. In particolare, ha valutato la normativa nazionale sopravvenuta quale atto avente natura riparatoria dell'illecito, giungendo alla conclusione che essa, offrendo garanzia di serie opportunità

di stabilizzazione del rapporto di lavoro dei docenti, nel rispetto del principio del pubblico concorso e dell'imparzialità ed efficienza della pubblica amministrazione, rappresenta una adeguata e sufficiente forma di riparazione in forma specifica per i docenti. Per contro, con riferimento al personale amministrativo (ATA), non sussistendo nella normativa sopravvenuta analoga garanzia, ha affermato che deve darsi corso alla misura ordinaria del risarcimento del danno in forma equivalente. I passaggi relativi sono riportati per esteso sotto la voce: *La funzione normativa – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale – Il dictum del giudice comunitario reso in sede di questione di pregiudizialità comunitaria e l'integrazione, sulle ricadute sanzionatorie dell'illecito accertato, ad opera della Corte costituzionale.*

4. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme comunitarie

4.1. Il danno ambientale e la priorità della riparazione rispetto al risarcimento per equivalente

La direttiva n. 2004/35/CE afferma che la prevenzione e la riparazione del danno ambientale contribuiscono a realizzare gli obiettivi della politica comunitaria e che la riparazione è conseguita, primariamente, riportando l'ambiente danneggiato alle condizioni originarie e, solo ove ciò non sia possibile, con misure complementari e compensative. Il legislatore europeo ha così stimolato una profonda evoluzione della normativa nazionale (legge n. 349 del 1986) che, nell'abilitare lo Stato e gli enti territoriali interessati dal fatto lesivo, a promuovere l'azione di risarcimento del danno ambientale, era attestata, in un'ottica civilistica, sulla previsione di una peculiare responsabilità extracontrattuale connessa a fatti, dolosi o colposi, cagionanti un danno ingiusto all'ambiente. Il cambiamento di prospettiva, con la collocazione del profilo risarcitorio in una posizione accessoria rispetto alla riparazione, è stato fatto proprio dal d.lgs. n. 152 del 2006 (codice dell'ambiente), che ha statuito la priorità delle misure di riparazione rispetto al risarcimento per equivalente, e dalla legge n. 97 del 2013, per la quale il danno all'ambiente deve essere risarcito con misure di riparazione. La relativa adozione è rimessa al responsabile del danno; ove, però, le misure risultino omesse o realizzate in modo difforme dai termini prescritti, il Ministro dell'ambiente procede direttamente agli interventi necessari, determinando i costi delle attività occorrenti per la corretta attuazione e agendo nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme. Sulla base della riferita ricostruzione del quadro normativo, la sentenza n. 126 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, del codice dell'ambiente, impugnato, in relazione agli artt. 2, 3, 9, 24 e 32 Cost., nella parte in cui attribuisce al Ministero dell'ambiente la legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale, escludendo quella concorrente o sostitutiva della Regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno. Come ha osservato la sentenza n. 235 del 2009, la scelta di attribuire allo Stato le funzioni amministrative “trova una non implausibile giustificazione nell'esigenza di assicurare che l'esercizio dei compiti di prevenzione e riparazione del danno ambientale risponda a criteri di uniformità e unitarietà, atteso che il livello di tutela ambientale non può variare da zona a zona e considerato anche il carattere diffusivo e transfrontaliero dei problemi ecologici, in ragione del quale gli effetti del danno ambientale sono difficilmente circoscrivibili entro un preciso e limitato ambito territoriale. (...) una volta messo al centro del sistema il ripristino ambientale, emerge con forza l'esigenza di una gestione unitaria: un intervento di risanamento frazionato e diversificato, su base micro territoriale, (...) contrasterebbe con l'esigenza di una tutela sistemica del bene; tutela che, al contrario, richiede sempre più una visione e strategie sovranazionali”. La censurata disposizione – che, pur mantenendo “il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi”, riserva allo Stato il potere di agire per il risarcimento del danno ambientale – ha rappresentato la “conseguenza logica” dell'intervenuto cambiamento di prospettiva. La fase risarcitoria, infatti, non ha potuto sottrarsi all'“esigenza di unitarietà della gestione del bene ambiente”, perché, pur non essendo qualificabile come amministrativa, “ne costituisce il naturale completamento”, essendo volta a garantire all'istituzione responsabile del risanamento la disponibilità delle risorse necessarie. Peraltro, la normativa in esame non pregiudica il potere di agire di altri soggetti (comprese le istituzioni rappresentative di comunità locali) per

i danni specifici da essi subiti poiché “si affianca (...) alla disciplina generale del danno posta dal codice civile”, non potendosi dubitare della legittimazione degli enti territoriali ad agire *iure proprio* per il risarcimento non del danno all’ambiente come interesse pubblico, bensì (al pari di ogni persona singola od associata) dei danni direttamente subiti: “danni diretti e specifici, ulteriori e diversi rispetto a quello, generico, di natura pubblica, della lesione dell’ambiente come bene pubblico e diritto fondamentale di rilievo costituzionale”.

4.2. L’attuazione delle norme dell’Unione europea nel territorio regionale

“Sempre a causa della sussistenza di potestà legislativa esclusiva, non può trovare ingresso la censura formulata con riguardo all’art. 117, quinto comma, Cost., in relazione al regolamento (UE) n. 653/2014 del 15 maggio 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 1760/2000 per quanto riguarda l’identificazione elettronica dei bovini e l’etichettatura delle carni bovine. Come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentenza n. 250 del 2015), la norma costituzionale si riferisce alla partecipazione delle Regioni «alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari», e riconosce alle Regioni stesse «il potere di attuare gli atti dell’Unione europea nelle materie di loro competenza». Così la sentenza n. 270, che, in sede di scrutinio del ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato avverso l’ordinanza del 28 maggio 2015 del Ministero della salute intitolata «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica», ha respinto la censura relativa all’invasione delle competenze provinciali a dare attuazione, sul proprio territorio, alle norme dell’Unione europea nelle materie di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto speciale, in relazione all’art. 117, quinto comma, Cost., ed all’art. 6 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616).

4.3. Il divieto di discriminazioni basate sull’età e l’abrogazione dell’istituto del trattenimento in servizio dei dipendenti civili dello Stato

La direttiva n. 2000/78/CE che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro vieta le discriminazioni basate sull’età in assenza di un principio di proporzionalità. Essa è stata evocata quale parametro interposto rispetto all’art. 117, primo comma, Cost. in una questione avente ad oggetto l’art. 1, comma 2, del d.l. n. 90 del 2014 che, nel testo modificato in sede di conversione, ha anticipato dal 31 dicembre 2015 al 31 ottobre 2014 la cessazione del trattenimento in servizio degli avvocati dello Stato già disposto con formale provvedimento, escludendoli dal novero dei beneficiari della disciplina transitoria derogatoria. Secondo la sentenza n. 133, il legislatore italiano non ha violato il principio di proporzionalità né l’affidamento del dipendente nell’efficacia dei provvedimenti amministrativi adottati nei suoi confronti e si è mantenuto nei limiti degli ampi margini riconosciutigli dal diritto europeo. In proposito, non è stata reputata rilevante la richiamata sentenza della Corte di giustizia UE 6 novembre 2012, in causa C-286/12, Commissione contro Ungheria, la quale ha ritenuto discriminatorie disposizioni ungheresi che avevano anticipato bruscamente e considerevolmente i limiti di età per il pensionamento di talune categorie (giudici, procuratori e notai), senza prevedere misure transitorie idonee a tutelare il legittimo affidamento degli interessati. Invero, la norma censurata non ha inciso sui limiti dell’età pensionabile, ma sull’istituto del trattenimento in servizio, originariamente disciplinato dall’art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992 che riconosceva ai dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici un vero e proprio diritto potestativo a permanere in servizio per il periodo indicato dalla legge. In seguito, i d.l. nn. 112 del 2008 e 78 del 2010 hanno completamente rimodellato la fattispecie, configurando un mero interesse del dipendente da far valere mediante apposita istanza all’amministrazione, libera, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di accogliere la richiesta in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell’efficiente andamento dei servizi. L’abrogazione del trattenimento – istituto eccezionale rispetto alla regola del collocamento a riposo – è apparsa come l’ultimo tassello di un disegno legislativo volto a ridimensionarne l’ambito di operatività. Le finalità di ricambio generazionale e

di contenimento della spesa, insite nella normativa in esame, sono state valutate come legittime finalità di politica del lavoro, che non determinano discriminazioni sulla base dell'età e temperano la pretesa eccessiva drasticità delle misure adottate, senza incrinare la tutela dell'affidamento. Sia la circostanza della progressiva "degradazione" del diritto al trattenimento in servizio a mero interesse sia la considerazione che l'originaria previsione dell'estensione del trattenimento degli avvocati dello Stato fino al 31 dicembre 2015 era contenuta in un provvedimento di per sé soggetto a modifiche in sede di conversione hanno impedito di ritenere che un affidamento nella più duratura prosecuzione del servizio potesse essersi consolidato e fosse stato illegittimamente ed eccessivamente compresso.

4.4. La direttiva sui servizi nel mercato interno e i regimi di autorizzazione allo svolgimento di attività economiche

La sentenza n. 39 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 17, comma 1, della legge della Regione Marche n. 29 del 2014, e dell'art. 7, commi 2 e 3, della legge della Regione Marche n. 16 del 2015, promossa dal Governo per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in ragione dell'asserito contrasto con l'art. 14, numero 6), della direttiva n. 2006/123/CE. Le disposizioni censurate prevedono che, «sentite» (secondo la formulazione introdotta con legge regionale n. 29 del 2014) e «a seguito di confronto con» (secondo la formulazione introdotta con legge regionale n. 16 del 2015) le organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, le associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale, nonché le organizzazioni dei lavoratori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale, il Comune, sulla base di quanto stabilito nel regolamento attuativo, definisce le condizioni, le procedure e i criteri per il rilascio delle autorizzazioni (con riferimento alle medie strutture di vendita), e i criteri e le modalità per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento dell'esercizio di vendita della stampa quotidiana e periodica. La violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., deriverebbe, secondo il ricorrente, dal contrasto con l'art. 14, numero 6), della direttiva n. 2006/123/CE, il quale vieta «il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno agli organi consultivi, ai fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell'adozione di altre decisioni delle autorità competenti, ad eccezione degli organismi o ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente; tale divieto non riguarda la consultazione di organismi quali le camere di commercio o le parti sociali su questioni diverse dalle singole domande di autorizzazione né la consultazione del grande pubblico». La Corte afferma che, nel caso di specie, la previsione regionale non introduce alcuna ulteriore limitazione all'accesso all'esercizio dell'attività commerciale, né si pone in contrasto con il divieto disposto dalla citata direttiva comunitaria, essendosi limitata a stabilire la necessità, per la determinazione della procedura di autorizzazione, di un preventivo confronto con le organizzazioni rappresentative. Infatti, il legislatore regionale ha circoscritto la partecipazione delle organizzazioni collettive alla sola fase istruttoria dei procedimenti generali volti alla determinazione dei criteri per la pianificazione della rete degli esercizi commerciali. Ciò al fine di consentire che siano raccolte tutte le informazioni che potranno poi essere utili nella successiva fase di deliberazione delle singole autorizzazioni, così contribuendo in termini di qualità del risultato, in ossequio ai principi-cardine del processo amministrativo, quali la trasparenza e la partecipazione dei soggetti interessati. A chiarimento di ciò, la Corte aggiunge: "Non v'è dubbio che la previsione del coinvolgimento delle parti sociali riguardi i soli procedimenti generali, dato che le disposizioni impugnate si riferiscono all'attività dei Comuni volte a definire «le condizioni, le procedure e i criteri per il rilascio delle autorizzazioni» (art. 11) ovvero «i criteri e le modalità per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento dell'esercizio di vendita della stampa quotidiana e periodica» (art. 17, comma 1). In nessun modo la legge regionale prefigura la possibilità che i soggetti indicati possano interferire, invece, con le determinazioni spettanti alle autorità competenti in ordine alle singole domande di autorizzazione; ciò che sarebbe vietato dall'art. 14, numero 6), della direttiva comunitaria n. 2006/123/CE".

4.5. La vendita dei carburanti e gli obblighi di erogazione del carburante a basso impatto ambientale

La sentenza n. **105** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. d) ed e), della legge della Regione Lombardia n. 34 del 2014 - impugnato dal Governo in riferimento all'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera e), Cost. Le disposizioni impugnate, che modificano la disciplina in materia di vendita di carburanti per autotrazione, prevedono che sia i nuovi operatori che quelli che intendano ammodernare impianti già esistenti, debbano installare erogatori di energia elettrica, GPL o metano, salvo che nel contesto considerato tale installazione sia tecnicamente impossibile o, comunque, abbia un costo sproporzionato all'entità della modifica. Secondo il ricorrente le disposizioni sarebbero ingiustificatamente discriminatorie, perché non imporrebbero obblighi analoghi anche agli operatori già attivi, creando barriere all'ingresso nel mercato interessato, in contrasto sia con la disciplina statale in tema di concorrenza (art. 17, comma 5, del d.l. n. 1 del 2012), che con i principi comunitari di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi (artt. 49 e 56 TFUE). La Corte osserva che, al contrario, le misure oggetto dell'impugnazione si applicano solo quando non comportino ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali, conformandosi così alla disciplina statale. I vincoli introdotti hanno inoltre un carattere transitorio, e presentano due ulteriori margini di flessibilità, riguardando le sole aree urbane individuate dalla Giunta, e potendosi realizzare d'intesa con il Comune competente. Essi risultano così proporzionati agli obiettivi perseguiti (benché diversamente modulati per gli impianti nuovi e per quelli preesistenti), e consentono di equilibrare i costi e gli introiti aggiuntivi previsti dal piano economico-finanziario della futura gestione dell'impianto. Infine, migliorando l'efficienza ambientale degli impianti, e quindi dei servizi offerti ai consumatori, le misure introdotte realizzano le finalità alle quali la concorrenza è rivolta. Né vale richiamare in senso contrario la sentenza n. 125 del 2014 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Umbria sulla stessa materia poiché la disposizione lombarda, diversamente da quest'ultima, non riguarda solo i nuovi impianti, ma estende i medesimi vincoli anche agli impianti già esistenti quando i gestori decidano di ammodernarli.

4.6. L'attività regionale di promozione dei marchi collettivi di qualità

La sentenza n. **242** ha dichiarato, tra l'altro, non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa, in riferimento agli artt. 117, primo comma, e 120, primo comma, Cost., dell'art. 49 della legge della Regione Veneto n. 6 del 2015 che demanda alla Giunta regionale il compito di registrare e promuovere i marchi collettivi di qualità, di proprietà della Regione, istituiti ai sensi delle vigenti leggi nazionali e regionali, per valorizzare il «patrimonio produttivo e culturale nonché i prodotti di qualità del territorio veneto», prevedendo a tal fine uno stanziamento di fondi. La censura del ricorrente si basa su un erroneo presupposto normativo. Infatti – pur essendo corretto ritenere che è preclusa alla legge regionale l'istituzione di marchi che attestano contestualmente la qualità e l'origine geografica di prodotti, perché essi possono produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci (sentenze n. 66 del 2013, n. 191 e n. 86 del 2012, e n. 213 del 2006), in contrasto con quanto ritenuto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea – nel caso di specie la disposizione censurata non ha per oggetto l'istituzione di tali marchi ma si limita ad attribuire alla Giunta il compito di curarne la registrazione e la promozione, e a reperire le risorse economiche a ciò necessarie. Da ciò consegue che l'eventuale contrasto del marchio con la normativa europea e gli eventuali effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, se esistenti, sarebbero da imputare alla legislazione sulla cui base lo stesso è stato istituito e non alla norma oggetto del ricorso.

5. Citazioni di giurisprudenza della Corte di Giustizia ad adiuvandum

5.1. Il diritto alle ferie e il divieto di “monetizzazione” delle ferie non godute nel rapporto di lavoro pubblico

Il divieto rigoroso di corrispondere trattamenti economici sostitutivi delle ferie non godute, previsto

dall'art. 5, comma 8, del d.l. n. 95 del 2012, mira a riaffermare la preminenza del godimento effettivo delle ferie, per incentivare una razionale programmazione del periodo feriale e favorire comportamenti virtuosi delle parti nel rapporto di lavoro; nello stesso tempo, la disciplina ha il precipuo scopo di arginare un possibile uso distorto della "monetizzazione" e contrastare gli abusi, senza tuttavia arrecare pregiudizio al lavoratore incolpevole. Partendo da questa lettura dell'art. 5, comma 8, emergente sia dal dato letterale che dalla *ratio* della norma, la Corte, con la sentenza n. **95**, riconosce come erroneo il presupposto interpretativo – assunto dal giudice rimettente – per il quale il divieto di corrispondere trattamenti economici sostitutivi delle ferie non godute si applicherebbe anche quando il lavoratore non abbia potuto godere delle ferie per malattia o per altra causa non imputabile, e conseguentemente dichiara la non fondatezza della relativa questione di legittimità costituzionale sollevata per irragionevolezza, violazione del diritto irrinunciabile al riposo e alle ferie retribuite, nonché contrasto con la normativa europea. La Corte ricorda di aver già analizzato la medesima disciplina in sede di contenzioso tra lo Stato e le Regioni, specificando che essa non sopprime la «tutela risarcitoria civilistica del danno da mancato godimento incolpevole» (sentenza n. 286 del 2013, punto 9.3. del Considerato in diritto). Se è vero, infatti, che il diritto alle ferie, riconosciuto a ogni lavoratore, senza distinzioni di sorta (sentenza n. 189 del 1980), mira a reintegrare le energie psico-fisiche del lavoratore e a consentirgli lo svolgimento di attività ricreative e culturali, nell'ottica di un equilibrato «contemperamento delle esigenze dell'impresa e degli interessi del lavoratore» (sentenza n. 66 del 1963), non può però consentirsi che esso venga vanificato, senza alcuna compensazione economica, dalla cessazione dal servizio, dalla malattia o da altra causa non imputabile al lavoratore. Ciò posto, la Corte ricorda che la prassi amministrativa e la magistratura contabile convergono nell'escludere dall'ambito applicativo del divieto le vicende estintive del rapporto di lavoro che non chiamino in causa la volontà del lavoratore e la capacità organizzativa del datore di lavoro; che la Corte di cassazione e il Consiglio di Stato riconoscono al lavoratore il diritto di beneficiare di un'indennità per le ferie non godute per causa a lui non imputabile, anche quando difetti una previsione negoziale esplicita che consacri tale diritto, ovvero quando la normativa settoriale formuli il divieto di "monetizzare" le ferie (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 19 ottobre 2000, n. 13860; Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 8 ottobre 2010, n. 7360); che il diritto del lavoratore alle ferie trova garanzia anche nelle fonti internazionali ed europee (Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 132 del 1970, concernente i congedi annuali pagati; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 31, comma 2; direttiva 23 novembre 1993, n. 93/104/CE del Consiglio, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, poi confluita nella direttiva n. 2003/88/CE, che interviene a codificare la materia); che la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha rafforzato i connotati di questo diritto fondamentale del lavoratore e ne ha ribadito la natura inderogabile, in quanto finalizzato a «una tutela efficace della sua sicurezza e della sua salute» (*ex plurimis*, Corte di giustizia, sentenza 26 giugno 2001, in causa C-173/99, BECTU, punti 43 e 44; Grande Sezione, sentenza 24 gennaio 2012, in causa C-282/10, Dominguez); che infine, la garanzia di un effettivo godimento delle ferie traspare, secondo prospettive convergenti, dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 297 del 1990 e n. 616 del 1987) e da quella europea (*ex plurimis*, Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza 20 gennaio 2009, in cause riunite C-350/106 e C-520/06, Schultz-Hoff e Stringer ed altri).

6. Le dichiarazioni di inammissibilità in relazione a norme comunitarie

6.1. Il servizio di trasporto di persone

La sentenza n. **265** ha scrutinato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte n. 14 del 2015, in virtù del quale il servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità, di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di taxi o di noleggio con conducente (NCC), pena l'applicazione delle sanzioni amministrative previste per l'esercizio abusivo di tali servizi dagli artt. 85 e 86 del nuovo codice della strada (d.lgs. n. 285 del 1992). La questione – accolta in riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – è stata, invece, dichiarata inammissibile, in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., che assoggetta la legislazione, anche

regionale, al rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario e del principio di concorrenza. La Corte, infatti, ha affermato che “le norme sovranazionali sono richiamate in termini oltremodo generici (*ex plurimis*, sentenze n. 79 del 2014, nonché n. 199 del 2012): non è citata alcuna fonte o disposizione specifica; è menzionato soltanto il «principio di concorrenza», descritto semplicemente come divieto di norme sproporzionatamente restrittive; è assente qualsiasi argomentazione in merito ai presupposti di applicabilità delle norme dell'Unione europea – del resto, non compiutamente identificate, come si è detto – alla situazione normativa in esame (sentenza n. 63 del 2016)”.

Sezione II

Diritto interno e sistema CEDU

1. I parametri convenzionali nel giudizio di legittimità costituzionale

“La giurisprudenza ormai costante di questa Corte ha chiarito [...] che le norme della citata Convenzione [CEDU] non sono parametri direttamente invocabili per affermare l’illegittimità costituzionale d’una disposizione dell’ordinamento nazionale, ma costituiscono norme interposte la cui osservanza è richiesta dall’art. 117, primo comma, Cost. (*ex plurimis* ordinanze n. 21 del 2014, n. 286 del 2012, n. 180 del 2011 e n. 163 del 2010): un parametro, quest’ultimo, che il giudice *a quo* non ha nemmeno menzionato, né in motivazione, né nel dispositivo dell’ordinanza. Proprio per tale ragione, peraltro, può ritenersi che i riferimenti del rimettente alla norma convenzionale svolgano, nell’economia del suo provvedimento, solo un ruolo rafforzativo delle censure relative alla pretesa carenza di proporzionalità tra l’intervento repressivo attuato mediante la norma censurata e l’esigenza di tutela che tale intervento giustifica (sentenza n. 12 del 2016; ordinanza n. 286 del 2012)”. Così la sentenza n. **236**.

2. L’interpretazione della Convenzione

“...il significato delle disposizioni della CEDU e dei suoi Protocolli va tratto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007), purché consolidata (sentenza n. 49 del 2015)...”. Così la sentenza n. **200**.

3. Le regole per l’inserimento nell’ordinamento interno della interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo

“... «le norme della CEDU [...] devono essere applicate nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell’uomo» (sentenze n. 236, n. 113 e n. 1 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 e n. 239 del 2009, n. 39 del 2008, n. 349 e n. 348 del 2007). Spetta, peraltro, a questa Corte «valutare come ed in qual misura il prodotto dell’interpretazione della Corte europea si inserisca nell’ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell’art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza» (sentenza n. 317 del 2009). «A questa Corte compete, insomma, di apprezzare la giurisprudenza europea consolidatasi sulla norma conferente, in modo da rispettarne la sostanza, ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell’ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi (sentenza n. 311 del 2009)» (sentenza n. 236 del 2011). L’estensione del principio, di matrice convenzionale, della retroattività della legge successiva favorevole ha già formato oggetto di valutazione da parte di questa Corte, laddove è stato ritenuto che «Ancorché tenda ad assumere un valore generale e di principio, la sentenza pronunciata dalla Corte di Strasburgo nel caso Scoppola resta pur sempre legata alla concretezza della situazione che l’ha originata: la circostanza che il giudizio della Corte europea abbia ad oggetto un caso concreto e, soprattutto, la peculiarità della singola vicenda su cui è intervenuta la pronuncia devono, infatti, essere adeguatamente valutate e prese in considerazione da questa Corte, nel momento in cui è chiamata a trasporre il principio affermato dalla Corte di Strasburgo nel diritto interno e a esaminare la legittimità costituzionale di una norma per presunta violazione di quello stesso principio» (sentenza n. 236 del 2011)”. Così la sentenza n. **193**.

4. Il diritto vivente convenzionale e il tentativo di interpretazione adeguatrice

“...il Giudice ha ampiamente motivato, rilevando l’esistenza di un diritto vivente contrario a una tale soluzione interpretativa, e lo ha individuato in numerose pronunce successive alla sentenza della Grande Camera, Zolotoukhine contro Russia, con la quale è stato definito l’orientamento della giurisprudenza della Corte EDU da ritenere consolidato. Ciò significa che nella prospettiva del rimettente neppure questo elemento di novità potrebbe valere a far dubitare della persistenza del diritto vivente, aprendo la via a un tentativo di interpretazione adeguatrice. In questo contesto 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 parametri costituzionali» (sentenza n. 242 del 2014)”. Così la sentenza n. **200**, che ha respinto l’eccezione di inammissibilità basata sulla possibilità per il giudice *a quo* di dare una lettura convenzionalmente orientata alla disposizione censurata (art. 649 cod. proc. pen.).

5. Il principio convenzionale del ne bis in idem

L’ordinanza n. **112** ha ordinato la restituzione degli atti al giudice remittente relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 649 cod. proc. pen., in riferimento all’art. 10-ter del d.lgs. n. 74 del 2000, sollevata – per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 4 del Protocollo n. 7 alla Cedu - nella parte in cui non prevede l’applicabilità del divieto di un secondo giudizio nel caso in cui all’imputato sia già stata applicata, per il medesimo fatto nell’ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione alla quale debba riconoscersi natura penale ai sensi della Convenzione EDU e dei relativi Protocolli. Nel caso concreto, il soggetto imputato per il reato di omesso versamento IVA (art. 10-ter del citato decreto) aveva già provveduto al pagamento, oltre delle somme dovute a titolo di imposta non versata, anche delle sanzioni amministrative e degli interessi, ai sensi dell’art. 13 del d. lgs. n. 471 del 1997 che, secondo il rimettente, avrebbero natura penale in base alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Il procedimento penale, pertanto, rappresenterebbe un secondo giudizio vietato dalla norma convenzionale che prevede il divieto del *bis in idem*, come del resto già precisato dalla Corte di Strasburgo in casi analoghi, in particolare nelle sentenze 20 maggio 2014, Nykanen contro Finlandia, e 27 novembre 2014, Lucky Dev contro Svezia. Tuttavia, successivamente all’ordinanza di rimessione, è intervenuto il d. lgs. n. 158 del 2015 che ha profondamente innovato da un punto di vista sistematico il rapporto tra gli illeciti penali e amministrativi in questione, introducendo fra l’altro una causa di non punibilità per il caso del pagamento dell’imposta dovuta e delle sanzioni amministrative. Da qui, pertanto, la necessità di una nuova valutazione da parte del giudice *a quo* delle eventuali ricadute che le complesse innovazioni normative possono avere soprattutto sulla rilevanza della questione.

6. Il divieto convenzionale di bis in idem presuppone il concetto di cosa giudicata come definito nell’ordinamento nazionale

“...il significato delle disposizioni della CEDU e dei suoi Protocolli va tratto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007), purché consolidata (sentenza n. 49 del 2015) [...] per tale Corte ciò che rileva è la natura definitiva di una decisione giudiziale, al fine di stabilire se essa possa precludere una nuova azione penale per lo stesso fatto, e tale natura si deduce dall’autorità di cosa giudicata che le attribuisce l’ordinamento nazionale. Di questo principio ha reso applicazione anche la sentenza della Grande Camera, 27 maggio 2014, Marguš contro Croazia (sentenza n. 184 del 2015). Posto che l’ordinamento italiano riconosce il carattere di giudicato anche alle sentenze di estinzione del reato per prescrizione deve concludersi che l’art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU [divieto *di bis in idem*] si applica al giudizio *a quo*”. Così la sentenza n. **200**.

7. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU

7.1. L'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo (il procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001)

Con la sentenza n. 36 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, nella parte in cui determina in tre anni la ragionevole durata del procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001 nel primo e unico grado di merito, in riferimento all'art. 111, secondo comma, e all'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU. La legge n. 89 del 2001, che disciplina l'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, prevede in generale per l'ordinario processo di cognizione che debba ritenersi equa una durata del procedimento di tre anni per il primo grado, due per il secondo e uno per il giudizio di legittimità, ovvero sei anni complessivamente per i tre gradi di giudizio. Tuttavia, la giurisprudenza europea consolidata (sentenza n. 49 del 2015) ha espresso il principio di diritto, secondo cui lo Stato è tenuto a concludere il procedimento volto all'equa riparazione del danno da ritardo maturato in altro processo in termini più celeri di quelli consentiti nelle procedure ordinarie, che nella maggior parte dei casi sono più complesse, e che, comunque, non sono costruite per rimediare ad una precedente inerzia nell'amministrazione della giustizia (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 marzo 2012, Gagliano Giorgi contro Italia; sentenza 27 settembre 2011, CE.DI.SA Fortore snc Diagnostica Medica Chirurgica contro Italia; sentenza 21 dicembre 2010, Belperio e Ciarmoli contro Italia). Ne consegue che l'art. 6 della CEDU, il cui significato si forma attraverso il reiterato ed uniforme esercizio della giurisprudenza europea sui casi di specie (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007), preclude al legislatore nazionale 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, termini specificamente consistenti in un anno per l'unico grado di merito, e un ulteriore anno per il giudizio di legittimità. Per contro, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 2, comma 2-bis censurato, nella parte in cui determina in un anno la ragionevole durata del giudizio di legittimità previsto dalla legge n. 89 del 2001, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU. Infatti, il termine annuale scelto dal legislatore è conforme alle indicazioni di massima provenienti dalla Corte europea e recepite dalla giurisprudenza nazionale. Inoltre, la dichiarazione di illegittimità costituzionale della previsione concernente la durata del processo di primo grado fa sì che la ragionevole durata complessiva di un procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001, in concreto articolatosi su due gradi di giudizio, sia inferiore a quella stabilita per gli altri procedimenti ordinari di cognizione, e comunque possa essere contenuta nel tetto di due anni, in conformità agli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost.

7.2. Il processo penale e il divieto di un secondo giudizio (ne bis in idem)

La sentenza n. 200 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, nella parte in cui tale disposizione «limita l'applicazione del principio del *ne bis in idem* all'esistenza del medesimo “fatto giuridico”, nei suoi elementi costitutivi, sebbene diversamente qualificato, invece che all'esistenza del medesimo “fatto storico”», con riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU. Il giudice rimettente – che si trovava a decidere sulla richiesta di rinvio a giudizio proposta nei confronti di un imputato dell'omicidio doloso di 258 persone, già prosciolto, in un precedente giudizio, per prescrizione dai reati previsti dagli artt. 434, secondo comma, e 437, secondo comma, del codice penale - aveva denunciato l'interpretazione di diritto vivente dell'art. 649 cod. proc. pen., secondo cui il divieto di *bis in idem* esige l'identità, secondo criteri giuridici, della triade “condotta-evento-nesso di causa”. Secondo tale orientamento interpretativo, nel caso in cui ad una medesima azione od omissione storica corrisponda una pluralità di “eventi giuridici”, il fatto, pur identico nella sua dimensione naturalistica, non potrebbe considerarsi tale ai fini della preclusione del *bis in idem*. Il rimettente censurava il diritto vivente nazionale – come sopra identificato – denunciandone il contrasto con la convenzione EDU (art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU),

come interpretata dalla sentenza della Grande Camera, 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia, che ha, invece, attribuito all'art. 4 del Protocollo n. 7 un significato più favorevole per l'imputato, ravvisando identità del fatto quando medesima è l'azione o l'omissione per la quale la persona è già stata irrevocabilmente giudicata. Così precisata la questione di legittimità costituzionale, la Corte ha esaminato la sentenza della Grande Camera, 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia. Con tale decisione la Grande Camera, intervenuta per risolvere un articolato conflitto manifestatosi tra le sezioni della Corte EDU sulla portata dell'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, ha respinto la tesi, precedentemente sostenuta da una parte della giurisprudenza europea, secondo cui l'*infracção* indicata dal testo normativo sia da reputare la stessa solo se medesimo è il reato contestato nuovamente dopo un primo giudizio definitivo, ovvero il fatto nella qualificazione giuridica che ne dà l'ordinamento penale (nozione di *idem legale*), ed ha recepito il più favorevole criterio dell'*idem factum*. Da questa premessa, tuttavia, non deriva che il fatto si debba restringere alla condotta dell'agente, escludendo l'oggetto fisico, ovvero l'evento naturalistico su cui cade il gesto; al contrario, "resta assodato che allo stato la Convenzione impone agli Stati membri di applicare il divieto di bis in idem in base ad una concezione naturalistica del fatto, ma non di restringere quest'ultimo nella sfera della sola azione od omissione dell'agente". A supporto di ciò, la Corte osserva che la tutela convenzionale affronta il principio del *ne bis in idem* con un certo grado di relatività, nel senso che esso patisce condizionamenti tali da renderlo recessivo rispetto a esigenze contrarie di carattere sostanziale; la finalità di perseguire la giustizia, in tali casi, prevale sulla stabilità della garanzia processuale che esclude la pretesa punitiva dello Stato (ad esempio, mentre nell'ordinamento giuridico italiano è consentita la revisione della sola sentenza di condanna, al fine di assicurare senza limiti di tempo «la tutela dell'innocente» (sentenza n. 28 del 1969), la Convenzione consente di infrangere la "quiete penalistica" della persona già assolta in via definitiva solo perché sono maturate, dopo il processo, nuove evenienze, anche di carattere probatorio; inoltre, la stessa Grande Camera (sentenza 27 maggio 2014, Marguš contro Croazia) ha affermato (paragrafo 140) l'inoperatività della garanzia del *ne bis in idem* in presenza di episodi estremamente gravi, quali i crimini contro l'umanità, che gli Stati aderenti hanno l'obbligo di perseguire). Una volta chiarita la portata del vincolo derivante dalla CEDU, la Corte esamina il contenuto del diritto vivente formatosi sull'art. 649 cod. proc. pen., e si discosta dalla lettura datane dal giudice rimettente, tutta incentrata sul criterio dell'*idem legale*. La Corte ricorda, invece, di aver già preso atto che «l'identità del "fatto" sussiste – secondo la giurisprudenza di legittimità (Cass. Sez. un. 28 giugno 2005, n. 34655) – quando vi sia corrispondenza storico-naturalistica nella configurazione del reato, considerato in tutti i suoi elementi costitutivi (condotta, evento, nesso causale) e con riguardo alle circostanze di tempo, di luogo e di persona» (sentenza n. 129 del 2008), ed afferma che "è in questi termini, e soltanto in questi, in quanto segnati da una pronuncia delle sezioni unite, che l'art. 649 cod. proc. pen. vive nell'ordinamento nazionale con il significato che va posto alla base dell'odierno incidente di legittimità costituzionale. E si tratta di un'affermazione netta e univoca a favore dell'*idem factum*, sebbene il fatto sia poi scomposto nella triade di condotta, nesso di causalità, ed evento naturalistico". Detto questo, la Corte conclude che non vi è contrasto tra l'art. 649 cod. proc. pen. e l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, perché entrambe recepiscono il criterio dell'*idem factum*, e all'interno di esso la Convenzione non obbliga a scartare l'evento in senso naturalistico dagli elementi identitari del fatto, e dunque a superare il diritto vivente nazionale. Superato tale profilo, la Corte passa ad esaminare l'ulteriore profilo di contrasto segnalato dall'ordinanza di rimessione, riguardante la regola, enucleata dal diritto vivente nazionale, che vieta di applicare il principio del *ne bis in idem*, ove il reato già giudicato sia stato commesso in concorso formale con quello oggetto della nuova iniziativa del pubblico ministero, nonostante la medesimezza del fatto. E questa volta la Corte trova che la questione sia fondata. La Corte – dopo aver illustrato la natura del "concorso formale di reati" quale istituto del diritto penale sostanziale, anche in relazione alla garanzia del divieto di *bis in idem*, di natura squisitamente processuale - prende atto che "il diritto vivente, come è stato correttamente rilevato dal rimettente, ha saldato il profilo sostanziale implicato dal concorso formale dei reati con quello processuale recato dal divieto di *bis in idem*, esonerando il giudice dall'indagare sulla identità empirica del fatto, ai fini dell'applicazione dell'art. 649 cod. proc. pen. La garanzia espressa da questa norma, infatti, viene scavalcata per la sola circostanza che il reato già giudicato definitivamente concorre formalmente, ai sensi dell'art. 81 cod. pen., con il reato per il quale si procede". Ma questa concezione deve reputarsi sbarrata dall'art. 4 del Protocollo n. 7, perché segna l'abbandono dell'*idem factum*, quale unico fattore per stabilire se sia applicabile o no il divieto di *bis in idem*. Infatti, nel sistema della CEDU e in base alla Costituzione repubblicana, l'esercizio

di una nuova azione penale dopo la formazione del giudicato deve invece dipendere esclusivamente dal raffronto tra la prima contestazione, per come si è sviluppata nel processo, e il fatto posto a base della nuova iniziativa del pubblico ministero, ed è perciò permessa in caso di diversità, ma sempre vietata nell'ipotesi di medesimezza del fatto storico (salve le deroghe, nel sistema convenzionale, previste dal secondo paragrafo dell'art. 4 del Protocollo n. 7). Ogni ulteriore criterio di giudizio connesso agli aspetti giuridici del fatto esula dalle opzioni concesse allo Stato aderente. Stabilita la regola, la Corte svolge alcune considerazioni - rivolte ai giudici comuni e in particolare al rimettente - ai fini della sua attuazione. Precisa, infatti, che la regola non impone di applicare il divieto di *bis in idem* per la esclusiva ragione che i reati concorrono formalmente e sono perciò stati commessi con un'unica azione o omissione. L'esistenza o no di un concorso formale tra i reati oggetto della *res iudicata* e della *res iudicanda* è un fattore ininfluenza ai fini dell'applicazione dell'art. 649 cod. proc. pen., una volta che questa disposizione sia stata ricondotta a conformità costituzionale, e l'ininfluenza gioca in entrambe le direzioni, perché è permesso, ma non è prescritto al giudice di escludere la medesimezza del fatto, ove i reati siano stati eseguiti in concorso formale. Ai fini della decisione sull'applicabilità del divieto di *bis in idem* rileva infatti solo il giudizio sul fatto storico. Sulla base della triade condotta-nesso causale-evento naturalistico, il giudice può affermare che il fatto oggetto del nuovo giudizio è il medesimo solo se riscontra la coincidenza di tutti questi elementi, assunti in una dimensione empirica, sicché non dovrebbe esservi dubbio, ad esempio, sulla diversità dei fatti, qualora da un'unica condotta scaturisca la morte o la lesione dell'integrità fisica di una persona non considerata nel precedente giudizio, e dunque un nuovo evento in senso storico. Ove invece tale giudizio abbia riguardato anche quella persona occorrerà accertare se la morte o la lesione siano già state specificamente considerate, unitamente al nesso di causalità con la condotta dell'imputato, cioè se il fatto già giudicato sia nei suoi elementi materiali realmente il medesimo, anche se diversamente qualificato per il titolo, per il grado e per le circostanze.

8. L'assorbimento di censure prospettate con riferimento alla Convenzione EDU

8.1. La trasmissione al figlio del cognome materno

La sentenza n. 286 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione degli artt. 2, 3 e 29, Cost. - della norma desumibile dagli artt. 237, 262 e 299 del codice civile, dall'art. 72, primo comma, del regio decreto n. 1238 del 1939, e dagli artt. 33 e 34 del d.P.R. 396 del 2000, nella parte in cui detta norma "non consente ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno". La dichiarazione di illegittimità costituzionale ha contestualmente dichiarato l'assorbimento della censura relativa all'art. 117, primo comma, Cost. Tuttavia, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo - che ha ricondotto il diritto al nome nell'ambito della tutela offerta dall'art. 8 della CEDU - viene così inserita, *ad adiuvandum*, nella decisione: "nella sentenza Cusan Fazzo contro Italia, del 7 gennaio 2014, successiva all'ordinanza di rimessione in esame, la Corte di Strasburgo ha affermato che l'impossibilità per i genitori di attribuire al figlio, alla nascita, il cognome della madre, anziché quello del padre, integra violazione dell'art. 14 (divieto di discriminazione), in combinato disposto con l'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della CEDU, e deriva da una lacuna del sistema giuridico italiano, per superare la quale «dovrebbero essere adottate riforme nella legislazione e/o nelle prassi italiane». La Corte EDU ha, altresì, ritenuto che tale impossibilità non sia compensata dalla successiva autorizzazione amministrativa a cambiare il cognome dei figli minorenni aggiungendo a quello paterno il cognome della madre. La piena ed effettiva realizzazione del diritto all'identità personale, che nel nome trova il suo primo ed immediato riscontro, unitamente al riconoscimento del paritario rilievo di entrambe le figure genitoriali nel processo di costruzione di tale identità personale, impone l'affermazione del diritto del figlio ad essere identificato, sin dalla nascita, attraverso l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori. Viceversa, la previsione dell'inderogabile prevalenza del cognome paterno sacrifica il diritto all'identità del minore, negandogli la possibilità di essere identificato, sin dalla nascita, anche con il cognome materno".

9. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU

9.1. La riparazione per la detenzione in condizione di sovraffollamento dei condannati alla pena dell'ergastolo

La sentenza n. 204 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter), della legge n. 354 del 1975 – per l'asserita lesione degli artt. 3, 24, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 3 della convenzione europea per i diritti dell'uomo – prospettata in base all'assunto che esso escluderebbe il ristoro economico per detenzione in condizione di sovraffollamento in favore dei condannati alla pena dell'ergastolo che abbiano già scontato una frazione di pena che renda ammissibile la liberazione condizionale. La Corte respinge le censure in quanto esse si basano su un erroneo presupposto interpretativo. Così argomenta: “Il giudice a quo muove dall'idea che, nel testo della disposizione impugnata, «[l]’uso dell'avverbio “altresi” e l'espressione “residuo periodo” dissolv[a]no ogni dubbio sul ruolo solo “complementare” delle somme di denaro liquidabili dal magistrato di sorveglianza», sicché il rimedio pecuniario non sarebbe «approdo consentito al magistrato di sorveglianza “per l'intero” ma solo per la parte “residua” non coperta da una pena che, per limiti oggettivi, si riveli “incapiente”». Tuttavia, l'ultimo periodo dell'art. 35-ter, comma 2, della legge n. 354 del 1975 stabilisce che il risarcimento del danno in forma pecuniaria spetta anche nel caso in cui non è ammessa la riduzione di pena, perché il periodo di detenzione trascorso in condizioni disumane è stato inferiore a quindici giorni, e perciò prevede espressamente la competenza del magistrato di sorveglianza ad adottare il provvedimento economico, pure in mancanza di qualsiasi collegamento con un'effettiva riduzione del periodo detentivo. È perciò direttamente nella lettera della disposizione impugnata che l'interprete rinviene il criterio logico per risolvere il caso sottoposto all'attenzione del giudice rimettente. Il legislatore, introducendo il ristoro economico, si è preoccupato di coordinarlo con il rimedio della riduzione di pena, specificando, per mezzo delle espressioni letterali ricordate dallo stesso rimettente, quando e come al secondo subentra il primo. È a questo scopo che il comma 2 dell'art. 35-ter reca indicazioni linguistiche di mero appoggio al comma 1. Con tali indicazioni la disposizione ha anche la funzione di stabilire la priorità del rimedio costituito dalla riduzione di pena. Priorità che non può significare però preclusione nel caso in cui non ci sia alcuna detrazione da operare. Al di fuori dell'ipotesi del coordinamento tra i rimedi del primo e quelli del secondo comma dell'art. 35-ter impugnato resta la piena autonomia del ristoro economico, appunto confermata dall'ultimo periodo del secondo comma sopra ricordato”. La corretta interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata della norma impugnata, coincidente con l'interpretazione logico-sistematica, conduce, invece, ad escludere che durante la detenzione il magistrato di sorveglianza debba negare alla persona condannata all'ergastolo il ristoro economico, dovuto per una pena espiata in condizioni disumane, per la sola ragione che non vi è alcuna riduzione di pena da operare. Infatti quest'ultima evenienza non ha alcuna relazione con la compromissione della dignità umana indotta da un identico trattamento carcerario. Né si può sostenere che la persona condannata all'ergastolo potrebbe comunque rivolgersi al giudice civile, ai sensi del comma 3 della disposizione impugnata, posto che vi sono ipotesi in cui l'ergastolo va scontato interamente in carcere, ovvero casi nei quali di fatto l'azione civile sarebbe negata. I commi 2 e 3 dell'art. 35-ter impugnato distinguono la competenza a provvedere sulla richiesta di ristoro economico a seconda che l'interessato sia o no detenuto: nel primo caso è competente il magistrato di sorveglianza, nel secondo il tribunale civile. Infine, la Corte ricorda che la sentenza della Corte EDU, nel caso Torreggiani, ha chiesto all'Italia di introdurre procedure attivabili dai detenuti per porre fine e rimedio a condizioni di detenzione o a trattamenti carcerari in contrasto con l'art. 3 della CEDU, le quali, a differenza di quelle al momento in vigore, avrebbero dovuto essere accessibili ed effettive; procedure, in altri termini, idonee a produrre rapidamente la cessazione della violazione e, anche nel caso in cui la situazione lesiva fosse già cessata, ad assicurare con rapidità e concretezza forme di riparazione adeguate. E questa richiesta costituisce un indefettibile criterio ermeneutico ai fini della corretta applicazione della disciplina successivamente introdotta dal legislatore.

9.2. L'insussistenza di un obbligo convenzionale ad estendere il principio della *lex mitior* al sistema sanzionatorio amministrativo nel suo complesso

La sentenza n. 193 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 689 del 1981, intitolato «Principio di legalità», secondo cui «Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione. Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati». Il rimettente censurava la disposizione nella parte in cui non prevede l'applicazione della legge successiva più favorevole agli autori degli illeciti amministrativi, ritenendo violato l'art. 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretati dalle sentenze della Corte di Strasburgo, Scoppola contro Italia, e, Mihai Toma contro Romania. La Corte ricorda il contenuto di tali pronunce: «Nella prima di tali pronunce la Grande Camera, mutando il proprio precedente e consolidato orientamento, ha ammesso che «l'art. 7 § 1 della Convenzione non sancisce solo il principio della irretroattività delle leggi penali più severe, ma anche, e implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa», traducendosi «nella norma secondo cui, se la legge penale in vigore al momento della perpetrazione del reato e le leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia di una sentenza definitiva sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato». Il nuovo orientamento è stato ribadito nella successiva decisione Morabito contro Italia, in cui la Corte europea ha affermato che «le disposizioni che definiscono le infrazioni e le pene» sottostanno a «delle regole particolari in materia di retroattività, che includono anche il principio di retroattività della legge penale più favorevole» all'imputato. In questa occasione è stato, peraltro, sottolineato che l'art. 7 riguarda solamente le norme penali sostanziali, e in particolare le disposizioni che influiscono sull'entità della pena da infliggere. Infine, nella decisione Mihai Toma contro Romania, la Corte ha ritenuto che l'art. 7 della CEDU imponga la necessità che l'illecito sia chiaramente descritto dalla legge, che la legge sia «predictable and foreseeable» e che sancisca sia l'irretroattività di disposizioni penali sfavorevoli, sia la retroattività di norme penali più miti». Passando poi al caso in esame, rileva che – nell'affermare il principio della retroattività del trattamento sanzionatorio più mite – la giurisprudenza della Corte europea non ha mai avuto ad oggetto il sistema delle sanzioni amministrative complessivamente considerato, bensì singole e specifiche discipline sanzionatorie, ed in particolare quelle che, pur qualificandosi come amministrative ai sensi dell'ordinamento interno, fossero idonee ad acquisire caratteristiche «punitive» alla luce dell'ordinamento convenzionale; e che, invece, non si rinviene l'affermazione di un vincolo di matrice convenzionale in ordine alla previsione generalizzata, da parte degli ordinamenti interni dei singoli Stati aderenti, del principio della retroattività della legge più favorevole, da trasporre nel sistema delle sanzioni amministrative. Conseguentemente, la Corte conclude che «l'intervento additivo invocato dal rimettente risulta travalicare l'obbligo convenzionale: esso è volto ad estendere la portata del principio della retroattività della *lex mitior* al complessivo sistema sanzionatorio amministrativo, finendo così per disattendere la necessità della preventiva valutazione della singola sanzione (qualificata «amministrativa» dal diritto interno) come «convenzionalmente penale», alla luce dei cosiddetti criteri Engel (così denominati a partire dalla sentenza della Corte EDU, Grande Camera, 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi e costantemente ripresi dalle successive sentenze in argomento); criteri, peraltro, la cui applicazione, al di là di quello della qualificazione giuridica, sarebbe facilitata da ulteriori precisazioni da parte della Corte europea o dei singoli ordinamenti nazionali nell'ambito del margine di apprezzamento e di adeguamento che è loro rimesso».

9.3. Il principio di irretroattività delle sanzioni penali di cui all'art. 7 CEDU (con riferimento alla sospensione dalle cariche politiche nelle regioni e negli enti locali per reati consumati prima dell'entrata in vigore della c.d. legge Severino)

La sentenza n. 276 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, e 11, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevata per l'asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione l'art. 7 della CEDU. I giudici *a quibus* dubitavano della legittimità costituzionale delle norme che prevedono la sospensione dalla carica degli amministratori regionali e

locali condannati in via non definitiva per uno dei reati in esse previsti, poiché la loro applicazione non è limitata alle sentenze di condanna relative a reati consumati dopo la loro entrata in vigore. La misura, secondo i rimettenti, non potrebbe ricevere applicazione retroattiva, in quanto pur costituendo un effetto di natura amministrativa della condanna penale, avrebbe comunque natura afflittiva e sarebbe riconducibile ad una condanna pronunciata per un reato consumato in data antecedente a quella dell'entrata in vigore. La Corte - chiamata a verificare se la sospensione dalle cariche elettive locali prevista dalle disposizioni censurate sia compatibile con il principio di irretroattività delle sanzioni di cui all'art. 7 CEDU - ricostruisce gli autonomi criteri elaborati dalla giurisprudenza europea per definire la nozione di pena: "Nella sua ormai quarantennale giurisprudenza in tema, la Corte di Strasburgo ha individuato tre figure sintomatiche della natura penale di una sanzione (i cosiddetti criteri "Engel"): la qualificazione dell'illecito operata dal diritto nazionale; la natura della sanzione, alla luce della sua funzione punitiva-deterrente; la sua severità, ovvero la gravità del sacrificio imposto (sentenza 8 giugno 1976, Engel c. Olanda; i principi da essa enunciati sono stati confermati da molte sentenze successive: 26 marzo 1982, Adolf c. Austria, paragrafo 30; 9 febbraio 1995, Welch c. Regno Unito, paragrafo 27; 25 agosto 1987, Lutz c. Germania, paragrafo 54; 21 febbraio 1984, Öztürk c. Germania, paragrafo 50; 22 febbraio 1996, Putz c. Austria, paragrafo 31; 21 ottobre 1997, Pierre-Bloch c. Francia, paragrafo 54; 24 settembre 1997, Garyfallou AEBE c. Grecia, paragrafo 32). Come ribadito da ultimo nella sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri c. Italia, questi criteri sono «alternativi e non cumulativi», ma ciò non impedisce di adottare un «approccio cumulativo se l'analisi separata di ciascun criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una "accusa in materia penale" (Jussila c. Finlandia [GC], n. 73053/01, §§ 30 e 31, CEDU 2006-XIII, e Zaicevs c. Lettonia, n. 65022/01, § 31, CEDU 2007-IX)» (paragrafo 94). La qualificazione sostanziale come pena, nel senso della nozione elaborata dalla Corte di Strasburgo, di una misura prevista dall'ordinamento interno che incida negativamente nella sfera del destinatario, comporta che siano applicabili ad essa le garanzie previste dalla CEDU, quali in particolare: il diritto al giusto processo in materia civile e penale (art. 6); il principio *nulla poena sine lege* (art. 7); il divieto del *bis in idem* (art. 4, paragrafo 1, del Protocollo n. 7)". Acquisiti questi dati, la Corte ricorda che la norma CEDU, inserendosi nel sistema delle fonti attraverso il primo comma dell'art. 117 Cost., è soggetta alle ordinarie operazioni di interpretazione e bilanciamento ad essa demandate (sentenza n. 317 del 2009), dovendo valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano, «in modo da rispettarne la sostanza, ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi (sentenza n. 311 del 2009)» (sentenza n. 236 del 2011; da ultimo, sentenza n. 193 del 2016). E il margine di apprezzamento degli Stati contraenti è particolarmente ampio nel caso del diritto di elettorato passivo, dovendosi tener conto delle peculiarità storiche, politiche e culturali di ciascun ordinamento, così come il diritto di presentarsi alle elezioni deve poter essere circondato nella sua disciplina ad opera del legislatore nazionale da cautele ancora più rigorose rispetto a quelle predisposte nella disciplina del diritto di voto (sentenze 6 ottobre 2005, Hirst c. Regno Unito n. 2, paragrafi 57-62; 16 marzo 2006, Zdanoka c. Lettonia, Grande Camera, paragrafo 115). Così disegnato il quadro di riferimento, la Corte rileva che non esistono precedenti specifici della Corte EDU relativi a normative che facciano derivare da condanne penali la perdita dei requisiti di candidabilità e di mantenimento della carica, e dunque procede facendo applicazione dei citati criteri di qualificazione della misura come sanzione penale ai sensi della Convenzione. Escluso che la sospensione di diritto dalla carica abbia natura penale nel diritto interno, la Corte verifica se ricorrano gli altri due criteri concorrenti, attinenti rispettivamente alla sostanza punitiva della misura e alla gravità del sacrificio imposto, così argomentando: "La natura punitiva della misura si desume, secondo la giurisprudenza di Strasburgo, da un complesso di elementi, tra i quali principalmente il tipo di condotta sanzionata, il nesso fra la misura inflitta e l'accertamento di un reato, la presenza di beni e interessi tradizionalmente affidati alla sfera penale, il procedimento con il quale la misura è adottata. Scopo della misura della sospensione dalla carica prevista dal d.lgs. n. 235 del 2012 è, nelle intenzioni del legislatore, come visto, esclusivamente quello di tutelare la pubblica funzione in attesa che l'accertamento penale si consolidi nel giudicato. Si tratta di una misura tipicamente interinale, di mera anticipazione dell'effetto interdittivo derivante dal giudicato, anch'esso parimenti non diretto a finalità punitive. Tale effetto trova il suo fondamento nella valutazione, compiuta dal legislatore, delle condizioni che sconsigliano provvisoriamente la permanenza dell'eletto in una determinata carica pubblica, al fine di sottrarre l'ufficio a dubbi sulla onorabilità di chi lo riveste che

potrebbero metterne in discussione il prestigio e pregiudicarne il buon andamento. Nella giurisprudenza della Corte EDU si rinvencono decisioni che hanno collocato al di fuori della sfera penale talune restrizioni del diritto di elettorato passivo, per quanto collegate alla commissione di un illecito, in ragione della loro finalità principale di proteggere l'integrità di una pubblica istituzione (sentenze 6 gennaio 2011, Paksas c. Lituania; 24 giugno 2008, Adamsons c. Lettonia, paragrafo 114; 16 marzo 2006, Zdanoka c. Lettonia, Grande Camera, paragrafi 122, 130 e 133). Più precisamente la Corte di Strasburgo ha escluso la natura penale della misura dell'incandidabilità, quando sia diretta ad assicurare un corretto svolgimento delle elezioni parlamentari. E ciò anche se una misura dello stesso contenuto – l'esclusione dalla candidabilità – sia prevista dalla legge penale come sanzione "ancillare" o "aggiuntiva" a una sanzione penale principale, giacché in questo secondo caso, a differenza del primo, essa deriva la sua natura penale dalla sanzione principale alla quale accede (sentenza 21 ottobre 1997, Pierre Bloch c. Francia, paragrafo 56). Nella decisione preliminare sulla ricevibilità del 30 maggio 2006, Matyjek c. Polonia, la Corte EDU ha sì concluso per la natura penale della perdita della "qualificazione morale" – irrogata all'esito del c.d. "procedimento di lustrazione", per la falsità della dichiarazione, presentata dal candidato a ricoprire le posizioni specificate dalla legge polacca che lo disciplina (essenzialmente cariche elettive di livello nazionale), in merito alla sua eventuale collaborazione con i servizi segreti del regime comunista – ma ciò ha statuito sull'accertato presupposto che il procedimento adottato nel caso concreto non avesse altro scopo che sanzionare l'autore della falsa dichiarazione (paragrafo 56 della sentenza). Più in generale, occupandosi di sanzioni amministrative, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha escluso che si configurino come "penali", nel significato convenzionale del termine, quelle misure che soddisfano generiche pretese risarcitorie o che sono essenzialmente dirette a ripristinare la situazione di legalità restaurando l'interesse pubblico leso (sentenza 7 luglio 1989, Tre Traktörer Aktiebolag c. Svezia, paragrafo 46). La stessa mancanza di discrezionalità in capo all'autorità amministrativa chiamata ad accertare l'intervenuta causa di sospensione, la quale consegue automaticamente alla sentenza penale di condanna, senza che sia necessaria una deliberazione diretta a graduare la misura calibrandola sulle specifiche caratteristiche del caso concreto, costituisce un indice ulteriore del fatto che l'incapacità giuridica temporanea di cui si discute non consegue a un giudizio di riprovazione personale, ma è semplicemente diretta a garantire l'oggettiva onorabilità di chi riveste la funzione di cui si tratta. La sentenza Welch c. Regno Unito del 1995 – in cui si legge che «il punto di partenza per ogni valutazione sulla sussistenza di una pena consiste nel determinare se la misura in questione è imposta a seguito [«following» nella versione inglese e «à la suite» nella versione francese] di una condanna per un illecito penale» (paragrafo 28) – non si attaglia alla fattispecie normativa qui in esame. In primo luogo, il collegamento fra la prevista sospensione e l'accertamento penale (non definitivo) non attesta una funzione repressiva della prima, come si evince, non solo dalla strutturale provvisorietà della misura, ma soprattutto dal fatto che sia la sua applicazione che la sua durata prescindono dalla pena irrogata in concreto dal giudice. Essa inoltre produce i suoi effetti indipendentemente dalla limitazione del diritto di elettorato passivo derivante dall'applicazione della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici. In secondo luogo, mentre nel caso Welch la confisca collegata al reato di traffico di stupefacenti era chiaramente diretta a neutralizzare gli effetti della condotta illecita sanzionata, nel nostro caso il fatto di reato accertato può non avere alcuna incidenza (nemmeno temporale) sull'esercizio del mandato, e la sospensione costituisce, non uno sviluppo "interno" di quanto statuito nella condanna, ma solo l'oggettivo presupposto perché si produca un effetto ulteriore e distinto, destinato a operare in modo autonomo ed "esterno" rispetto all'azione pubblica di repressione penale. Esclusa la natura punitiva e in questo senso "penale" della sospensione, occorre passare al terzo indice, riguardante la gravità delle conseguenze sfavorevoli per colui che ne è colpito. La Corte di Strasburgo ha chiarito che per valutare tale gravità si deve fare riferimento al massimo editto e non alla misura effettivamente irrogata nei confronti di chi instaura il giudizio avverso lo Stato (sentenza 30 marzo del 2004, Hirst c. Regno Unito n. 1; sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri c. Italia; sentenza 22 maggio 1990, Weber c. Svizzera, paragrafo 34). Il rigore di una misura punitiva dipende inoltre dalla sua capacità di incidere sulla posizione del destinatario: ciò che rileva, cioè, è la dimensione soggettiva e non quella oggettiva della pretesa punitiva (sentenza 1° febbraio 2005, Ziliberg c. Moldova, paragrafo 34). La sospensione dalla carica prevista nella disposizione all'esame di questa Corte è limitata a diciotto mesi, decorsi i quali la sospensione stessa viene meno. La circostanza che, nonostante la delicatezza dell'interesse pubblico tutelato, la misura intacchi solo una porzione circoscritta del mandato elettivo depone nel senso di una sua limitata severità,

sia in termini oggettivi di durata, sia in termini soggettivi di detrimento della reputazione. Che il grado di gravità della misura non sia idoneo a ricondurla nell'ambito di ciò che a tali fini va considerato come "penale" è confermato dal precedente Pierre Bloch, in cui l'ineleggibilità per un anno – comminata a seguito della violazione di norme sui limiti di spesa della campagna elettorale – è stata ritenuta, anche per la sua durata, non assimilabile a una sanzione di carattere penale. Il periodo massimo di sospensione previsto dalla norma censurata è accostabile per ordine di grandezza a quello considerato nella sentenza Bloch, sicché anche sotto tale profilo i riferimenti alla giurisprudenza di Strasburgo non conducono a riconoscere alla misura in esame natura "penale" convenzionale. In definitiva è assente, nella sospensione dalla carica qui in esame, quel connotato di "speciale" gravità, necessario perché la misura che non presenta finalità deterrente e punitiva possa essere assimilata, sul piano della sua afflittività, a una sanzione penale o a una sanzione amministrativa". Alla fine del percorso argomentativo, la Corte conclude affermando che: "dal quadro delle garanzie apprestate dalla CEDU come interpretate dalla Corte di Strasburgo non è ricavabile un vincolo ad assoggettare una misura amministrativa cautelare, quale la sospensione dalle cariche elettive in conseguenza di una condanna penale non definitiva, al divieto convenzionale di retroattività della legge penale. Mentre è compatibile con quel quadro la soluzione adottata dal legislatore italiano con la finalità di evitare «che la permanenza in carica di chi sia stato condannato anche in via non definitiva per determinati reati che offendono la pubblica amministrazione [possa] comunque incidere sugli interessi costituzionali protetti dall'art. 97, secondo comma, Cost., che affida al legislatore il compito di organizzare i pubblici uffici in modo che siano garantiti il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, e dall'art. 54, secondo comma, Cost., che impone ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche "il dovere di adempierle con disciplina ed onore"» (sentenza n. 236 del 2015)". Per l'esame della medesima questione prospettata in relazione all'art. 25, secondo comma, Cost., si rinvia al capitolo II, sezione I, I principi costituzionali in materia penale.

9.4. Le norme interpretative retroattive e i principi convenzionali di preminenza del diritto e del processo equo (accordi collettivi per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare)

La sentenza n. 132 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 476, della legge n. 147 del 2013, recante norma di interpretazione autentica di due disposizioni contenute in altrettanti decreti presidenziali di recepimento di accordi collettivi per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare. La norma interpretativa prevede che la prestazione lavorativa resa nel giorno destinato al riposo settimanale o nel festivo infrasettimanale non dà diritto a retribuzione a titolo di lavoro straordinario se non per le ore eccedenti l'ordinario turno di servizio giornaliero, con salvezza degli effetti delle sentenze passate in giudicato. Il giudice rimettente si doleva della irragionevolezza della norma nonché dell'asserita natura innovativa della stessa, in contrasto con l'art. 6 della Convenzione EDU e dunque lesiva dell'obbligo di osservanza dei vincoli internazionali. Con specifico riferimento a quest'ultima censura, la Corte non ha condiviso l'avviso del giudice rimettente secondo cui tale obbligo non sarebbe stato rispettato poiché il principio di preminenza del diritto e quello del processo equo, consacrati nell'art. 6 della CEDU, sarebbero stati incisi dalla norma retroattiva censurata, idonea a condizionare le situazioni processuali in corso. Primariamente la Corte riassumeva la propria giurisprudenza anche in riferimento a quella convenzionale: "Nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo è precluso, infatti, al legislatore di interferire nella determinazione giudiziaria di una controversia, tranne il caso in cui ricorrano impellenti motivi di interesse generale (sentenza 14 febbraio 2012, Arras ed altri contro Italia; sentenza 31 maggio 2011, Maggio ed altri contro Italia; sentenza 7 giugno 2011, Agrati ed altri contro Italia; sentenza 10 giugno 2008 Bortesi ed altri contro Italia;) che, con specifico riferimento alle norme nazionali interpretative, questa Corte, già con la sentenza n. 1 del 2011, ha affermato che possono essere identificati, tra l'altro, nella necessità di «ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore», al fine di «porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata» (in tal senso la sentenza della Corte richiama le seguenti pronunce della Corte EDU: sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito; sentenza 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X e Blanche de Castille e altri contro Francia). Tale giurisprudenza è stata confermata in

successive pronunce e da ultimo con sentenza n. 150 del 2015 che ha statuito che la norma censurata «avendo natura interpretativa, ha operato sul piano delle fonti, senza toccare la potestà di giudicare, limitandosi a precisare la regola astratta ed il modello di decisione cui l'esercizio di tale potestà deve attenersi, definendo e delimitando la fattispecie normativa oggetto della medesima (sentenza n. 170 del 2008), proprio al fine di assicurare la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (sentenza n. 209 del 2010)». Successivamente, argomentava che: “Nella specie la corrispondenza della disposizione censurata al contenuto della disciplina originaria si giustifica in relazione al dato letterale e cioè al fatto che l'indennità per lavoro festivo compensa la sola ordinaria prestazione di lavoro giornaliero; la previsione risulta così coerente con l'assetto complessivo del trattamento retributivo del lavoro prestato in giornata festiva, il quale favorisce la fruizione del riposo compensativo rispetto alla monetizzazione della prestazione effettuata. La preclusione posta dalla Corte europea, del resto, è correlata all'esigenza di tutela del legittimo affidamento ingenerato nei consociati, che nel caso in esame non può ritenersi effettivamente ricorrente, stante la riscontrata ambiguità di formulazione del dettato normativo”.

9.5. Contenimento della spesa sanitaria e profili convenzionali (legittimo affidamento ed esigenze della finanza pubblica)

La sentenza n. 203 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale prospettata sull'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, con riferimento, fra gli altri, agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost. e all'art. 1 del protocollo addizionale alla convenzione europea per i diritti dell'uomo. La disposizione prevede, in funzione del contenimento dei costi della spesa sanitaria, la riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi d'acquisto in misura percentuale fissa, tale da ridurre la spesa complessiva annua, dei contratti e accordi vigenti nell'esercizio 2012 per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera. Innanzitutto, la Corte precisa che è erronea la premessa interpretativa da cui muove il rimettente, secondo cui l'art. 15, comma 14, avrebbe effetti retroattivi, là dove prescrive una riduzione delle spese per l'acquisto delle prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati anche in relazione ai contratti vigenti nel 2012. La norma si presta infatti a essere interpretata nel senso che essa incide sì sui contratti già stipulati, ma con decorrenza successiva alla sua entrata in vigore, ovvero con esclusivo riguardo alle prestazioni sanitarie non ancora eseguite dai soggetti accreditati. Sulla base di questa lettura, la Corte esclude che la norma incida – con effetti retroattivi in senso proprio – sui crediti per prestazioni sanitarie già erogate al momento della sua entrata in vigore e dunque rigetta le censure riguardanti la lesione del legittimo affidamento. La Corte esclude pure la pretesa lesione dell'affidamento sotto lo specifico profilo dell'aspettativa delle strutture sanitarie a erogare effettivamente tutte le prestazioni rientranti nella previsione di spesa concordata e a percepire il relativo corrispettivo, sulla base degli indici sintomatici della lesione di tale principio elaborati dalla sua giurisprudenza e da quella della Corte EDU. Ricorda, in primo luogo, che “Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica è un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» (sentenze n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985). Il principio della tutela dell'affidamento non comporta che, nel nostro sistema costituzionale, sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, e ciò «anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.)», ma esige tuttavia che «[d]ette disposizioni [...] al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali, poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica [...]» (sentenza n. 349 del 1985; in senso analogo, *ex plurimis*, sentenze n. 302 del 2010; n. 236, n. 206 e n. 24 del 2009; n. 409 e n. 264 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999)”. Viene poi ad esaminare la norma in contestazione e la sua *ratio* e giunge alla conclusione che il legislatore non ha operato una scelta irragionevole e arbitraria. Infatti, le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica costituiscono una «“causa” normativa adeguata», che giustifica la penalizzazione degli operatori privati (sentenze n. 34 del 2015 e n. 92 del 2013), in un contesto di necessità e urgenza indotto dalla grave crisi finanziaria che ha colpito il Paese a partire dalla fine del 2011. La Corte ricorda le sentenze n. 203 del 2008 e n. 111 del 2005, che affermano la necessità che la spesa sanitaria sia resa compatibile con «la

limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario»; la sentenza n. 356 del 1992, secondo cui «non è pensabile di poter spendere senza limite, avendo riguardo soltanto ai bisogni quale ne sia la gravità e l'urgenza; è viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie, da determinarsi previa valutazione delle priorità e delle compatibilità e tenuto ovviamente conto delle fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute, certamente non compromesse con le misure ora in esame»; le sentenze n. 94 del 2009, n. 267 del 1998 e n. 416 del 1996, che hanno chiarito, altresì, che, anche nel regime dell'accreditamento (art. 8, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992) il principio di concorrenzialità tra strutture pubbliche e strutture private e di libera scelta dell'assistito «non è assoluto e va temperato con gli altri interessi costituzionalmente protetti, in considerazione dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore ordinario incontra in relazione alle risorse finanziarie disponibili». In conclusione, afferma (citando il Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenze 12 aprile 2012, n. 3 e n. 4) che le risorse disponibili per la copertura della spesa sanitaria costituiscono un limite invalicabile non solo per l'amministrazione ma anche per gli operatori privati, il cui superamento giustifica l'adozione delle necessarie misure di riequilibrio finanziario. Quanto alla disciplina convenzionale, risulta rispettato il requisito del legittimo interesse pubblico, il quale, ai sensi dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, può giustificare l'ingerenza da parte di un'autorità pubblica nel pacifico godimento dei «beni». Ricorda che la Corte EDU – dopo aver premesso che le autorità nazionali sono generalmente nella migliore posizione per decidere cosa sia di pubblico interesse nell'attuazione degli interventi di razionalizzazione della spesa pubblica – ha a sua volta anch'essa più volte espressamente affermato che il pubblico interesse può consistere anche nella necessità di ridurre la spesa pubblica in ragione della particolarità della situazione economica (sentenza 19 giugno 2012, Khoniakina contro Georgia, paragrafo 76; sentenza 20 marzo 2012, Panfile contro Romania, paragrafi 11 e 21; sentenza 6 dicembre 2011, Sulcs contro Latvia, paragrafi 25 e 29; sentenza 7 giugno 2001, Leinonen contro Finlandia). Sotto un altro profilo, la Corte ricorda le sentenze n. 64 del 2014 e n. 302 del 2010, secondo le quali una mutazione *ex lege* dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi in modo «improvviso e imprevedibile». Nel caso di specie tale circostanza è da escludersi, in quanto secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, nel contesto del mercato “amministrato” delle prestazioni sanitarie «la sopravvenienza dell'atto determinativo della spesa solo in epoca successiva all'inizio di erogazione del servizio» ha carattere «fisiologico», con la conseguenza che l'operatore prudente e accorto non può non sapere di essere esposto a correttivi dei contenuti economici del contratto imposti in corso d'anno. Da ultimo, la Corte sottolinea che il legislatore ha realizzato un corretto bilanciamento tra il perseguimento dell'interesse pubblico e la tutela da riconoscere al legittimo affidamento di coloro che hanno conseguito una situazione sostanziale consolidata sulla base della normativa previgente (sentenza n. 236 del 2009), rispettando così il giusto equilibrio che, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, deve sussistere tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e l'obbligo di proteggere i diritti fondamentali della persona (*ex plurimis*, sentenza 13 gennaio 2015, Vékony contro Ungheria, paragrafo 32; sentenza 30 giugno 2005, Jahn e altri contro Germania, paragrafi 93-95; sentenza 3 luglio 2003, Buffalo srl in liquidazione contro Italia, paragrafo 32; sentenza 5 gennaio 2000, Beyeler contro Italia, paragrafo 114).

9.6. Il diritto a un equo processo (un caso di asserita ingerenza nell'esercizio di diritti riconosciuti da una sentenza passata in giudicato e in corso di esecuzione da parte del nominato commissario ad acta)

La sentenza n. 214 ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 13, del d.l. n. 95 del 2012, concernente l'abrogazione dell'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, che aveva previsto l'istituzione, attraverso la contrattazione collettiva del comparto Ministeri, di un'apposita area separata della vicedirigenza nella quale ricomprendere il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3, con cinque anni di anzianità in tali posizioni o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento. L'abrogazione era intervenuta a distanza di molti anni, quando la pretesa vantata dai funzionari pubblici interessati dalla norma era stata già riconosciuta da una sentenza passata in giudicato (sentenza del TAR Lazio n. 4266 del 2007) ed era in corso di esecuzione da parte del nominato

commissario *ad acta*. Il Consiglio di Stato – adito dai funzionari pubblici nella complessa vicenda giudiziaria – rimetteva la questione di legittimità costituzionale lamentando, fra le altre censure, la lesione del principio convenzionale del giusto processo, perché la disposizione impugnata avrebbe soppresso «retroattivamente ogni effetto prodotto dal giudicato» e influenzato l'esito del giudizio di ottemperanza proposto per conseguire l'attuazione. Preliminarmente, la Corte definisce la nozione di «diritto civile» ai sensi del paragrafo 1 dell'art. 6 della convenzione EDU : "...con riguardo all'esistenza di un «diritto», la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha già avuto occasione di chiarire che, dato il carattere autonomo di tale concetto ai fini della Convenzione, è irrilevante che il diritto italiano qualifichi una posizione soggettiva in termini di interesse legittimo o di diritto soggettivo, essendo sufficiente che essa abbia formato oggetto di una controversia (Grande Camera, sentenza 5 ottobre 2000, Mennitto contro Italia,). Nessun rilievo ostativo all'applicabilità dell'art. 6 della CEDU può quindi assumere il fatto che la sentenza del TAR Lazio n. 4266 del 2007 abbia definito la posizione soggettiva dei ricorrenti in termini di «interesse qualificato [...] ad aspirare all'accesso alla vicedirigenza». D'altro lato, quanto alla natura «civile» del diritto, la giurisprudenza della Corte EDU è ormai costante nell'affermare che, nella discussa materia delle controversie concernenti il lavoro pubblico, esiste una presunzione di applicazione dell'art. 6 della CEDU, per vincere la quale lo Stato convenuto deve dimostrare la sussistenza di due cumulative condizioni: in primo luogo, che il lavoratore non ha diritto di accedere a un giudice in base al proprio ordinamento; in secondo luogo, che l'esclusione di tale diritto è giustificata da ragioni obiettive legate all'interesse dello Stato (Grande Camera, sentenza 19 aprile 2007, Vilho Eskelinen e altri contro Finlandia,; in senso conforme, tra le tante, quarta sezione, sentenza 17 dicembre 2013, Nikolova e Vandova contro Bulgaria, quarta sezione, sentenza 16 aprile 2013, Fazliyski contro Bulgaria). Dato il carattere cumulativo di tali condizioni, la stessa Corte EDU ha ritenuto che, in caso di insussistenza della prima, non sia necessario verificare l'esistenza della seconda (tra le tante, sezione prima, sentenza 11 dicembre 2012, Gassner contro Austria)". Ciò posto, espone la giurisprudenza della Corte EDU, secondo la quale: "il diritto a un processo equo garantito dall'art. 6 della CEDU, interpretato in conformità al principio della preminenza del diritto, include il diritto all'esecuzione delle decisioni giurisdizionali definitive e vincolanti (sentenza 19 marzo 1997, Hornsby contro Grecia). Tale affermazione, sempre secondo la Corte EDU, riveste una particolare importanza proprio nel contesto del contenzioso amministrativo, atteso che, con l'azione di annullamento, il ricorrente mira a ottenere non solo l'eliminazione dell'atto o dell'omissione impugnati ma anche, e soprattutto, la rimozione dei loro effetti (sentenza 19 marzo 1997, Hornsby contro Grecia). La stessa Corte di Strasburgo ha peraltro dato atto che esistono circostanze che possono giustificare la mancata esecuzione «in natura» degli obblighi imposti da un giudicato, a condizione che lo Stato convenuto abbia informato il ricorrente, a mezzo di un provvedimento giudiziario o amministrativo, delle vicende di fatto o degli ostacoli giuridici che l'hanno resa impossibile (tra le tante, sezione seconda, sentenza 9 giugno 2009, Nicola Silvestri contro Italia; sezione terza, sentenza 12 luglio 2007, SC Ruxandra Trading s.r.l. contro Romania; sezione terza, sentenza 26 maggio 2005, Costin contro Romania)". Arrivando al caso di specie, la Corte afferma che la mancata esecuzione dell'obbligo imposto dal giudicato, determinata dalla impugnata disposizione abrogativa, sia giustificata e non leda il diritto a un equo processo garantito dall'art. 6 della CEDU. Infatti, la sentenza passata in giudicato formale non aveva riconosciuto ai ricorrenti la qualifica di vicedirenti, ma aveva soltanto affermato che essi avevano un interesse giuridicamente tutelato a che fosse adottato il provvedimento amministrativo che doveva precedere la fase della contrattazione collettiva alla quale l'art. 17-bis del d.lgs. n. 165 del 2001 demandava l'istituzione dell'area della vicedirigenza. La titolarità del detto interesse (di natura "strumentale" e non "finale") all'adozione dell'atto di indirizzo dell'attività negoziale della parte pubblica non escludeva affatto che l'istituzione dell'area della vicedirigenza – questione lasciata del tutto impregiudicata dalla sentenza – restasse nella piena disponibilità del legislatore. Quest'ultimo, perciò, in virtù del generale principio della modificabilità della legge anteriore a opera di quella posteriore, ben poteva – come ha fatto – modificare l'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche nel senso di non prevedere più l'istituzione della detta area, abrogando la disposizione che l'aveva stabilita. Conseguentemente, deve anche escludersi che l'impugnato art. 5, comma 13, del d.l. n. 95 del 2012, abbia efficacia retroattiva, avendo, invece, il suo effetto abrogativo, efficacia solo *ex nunc*. In altri termini, l'impugnato art. 5, comma 13, nel porre un ostacolo giuridico all'esecuzione del giudicato della sentenza del TAR Lazio n. 4266 del 2007, è intervenuto in un ambito non coperto da questo – e lasciato quindi aperto a un successivo intervento del legislatore – e tale

circostanza giustifica la mancata esecuzione degli obblighi imposti dallo stesso giudicato e la (conseguente) improcedibilità del giudizio di ottemperanza promosso per conseguirla, senza che l'anzidetta mancata esecuzione integri una violazione dell'art. 6 della CEDU. La Corte esamina, poi, l'ulteriore profilo della censura, fondato sul principio della preminenza del diritto e sul concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 della CEDU, i quali ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia; nonché sull'esigenza della parità fra le parti, che implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte. Ma la Corte ha già chiarito che la disposizione non ha portata retroattiva, sicché esclude in radice la validità dell'argomentazione, aggiungendo che, in ogni caso, lo scopo dell'art. 5, comma 13, del d.l. n. 95 del 2012 – manifestato anche dalla rubrica dell'art. 5 nel quale la disposizione è contenuta – era quello di ridurre, nel contesto di necessità e urgenza determinato dalla grave crisi finanziaria che aveva colpito l'Italia tra la fine del 2011 e la prima metà del 2012, le spese delle amministrazioni pubbliche.

9.7. Il diritto al rispetto dei propri beni (un caso di asserita ingerenza nell'esercizio di diritti che i ricorrenti potevano far valere in virtù di una sentenza passata in giudicato e della quale era in corso l'esecuzione)

La sentenza n. 214 ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 13, del d.l. n. 95 del 2012, concernente l'abrogazione dell'art. 17-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, che aveva previsto l'istituzione, attraverso la contrattazione collettiva del comparto Ministeri, di un'apposita area separata della vicedirigenza nella quale ricomprendere il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3, con cinque anni di anzianità in tali posizioni o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento. L'abrogazione era intervenuta a distanza di molti anni, quando la pretesa vantata dai funzionari pubblici interessati dalla norma era stata già riconosciuta da una sentenza passata in giudicato (sentenza del TAR Lazio n. 4266 del 2007) ed era in corso di esecuzione da parte del nominato commissario *ad acta*. Il Consiglio di Stato – adito dai funzionari pubblici nella complessa vicenda giudiziaria – rimetteva la questione di legittimità costituzionale lamentando, fra le altre censure, la lesione del principio convenzionale del rispetto dei propri beni, perché la disposizione impugnata avrebbe soppresso «retroattivamente ogni effetto prodotto dal giudicato» e influenzato l'esito del giudizio di ottemperanza proposto per conseguire l'attuazione. La Corte – dopo aver chiarito la nozione di «bene», ai sensi dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, elaborata dalla giurisprudenza della Corte EDU, secondo cui essa può comprendere sia «beni attuali» sia valori patrimoniali in virtù dei quali il ricorrente può pretendere di avere almeno una «aspettativa legittima» («*ésperance légitime*» in francese e «*legitimate expectation*» in inglese) di ottenere il godimento effettivo di un diritto di proprietà (Grande Camera, sentenza 7 febbraio 2013, Fabris contro Francia, e sentenza 28 settembre 2004, Kopecky contro Slovacchia; in senso conforme, tra le tante, sezione seconda, sentenza 23 settembre 2014, Valle Pierimpì Società agricola s.p.a. contro Italia, e sentenza 18 maggio 2010, Plalam s.p.a. contro Italia); ma non può, all'opposto, essere considerata un «bene» la mera «speranza» («*espoir*» in francese e «*hope*» in inglese) di vedersi riconosciuto un diritto di proprietà che si è nell'impossibilità di esercitare effettivamente (Grande Camera, decisione 2 marzo 2005, Von Maltzan e altri contro Germania e sentenza 28 settembre 2004, Kopecky contro Slovacchia; in senso conforme, sezione seconda, sentenza 23 settembre 2014, Valle Pierimpì Società agricola s.p.a. contro Italia) – afferma che nella specie non ricorrono le condizioni per l'applicazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, in quanto la sentenza del TAR Lazio n. 4266 del 2007, passata in giudicato e della quale era stata chiesta l'ottemperanza, non aveva effettivamente attribuito ai ricorrenti nel giudizio *a quo* la titolarità di un «bene», ai sensi del detto parametro. La sentenza, infatti, lungi dal riconoscere ai ricorrenti la qualifica di vicedirigenti e il presumibile maggiore trattamento economico, aveva soltanto affermato che essi avevano una pretesa giuridicamente tutelata a che fosse adottato l'indirizzo all'ARAN di cui all'art. 10, comma 3, della legge n. 145 del 2002, cioè il provvedimento amministrativo che doveva precedere la fase della contrattazione collettiva cui l'art. 17-bis del d.lgs. n. 165 del 2001 demandava l'istituzione dell'area della vicedirigenza. Tale estensione del giudicato esclude che la pretesa all'adozione dell'indirizzo all'ARAN possa costituire un «bene attuale»,

atteso che essa non assicurava, di per sé, alcuna utilità patrimoniale ai ricorrenti nel giudizio *a quo*. È escluso anche che la sentenza n. 4266 del 2007 abbia attribuito agli stessi ricorrenti un'aspettativa legittima, economicamente rilevante, a ottenere il godimento effettivo di un diritto di proprietà alla stregua della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, in particolare un'aspettativa legittima a ottenere la qualifica di vicedirigente e il conseguente maggiore trattamento economico.

9.8. Il principio “nessuna pena senza legge” e la sospensione del procedimento con messa alla prova

L'ordinanza n. 207 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 464-*bis*, comma 2, cod. proc. pen., impugnato - in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU - «nella parte in cui prevede che la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova “può essere proposta fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento nel giudizio direttissimo”». La Corte, che aveva già dichiarato non fondata una analoga questione con la sentenza n. 240 del 2015, ha ribadito che il termine per la presentazione della richiesta è collegato alle caratteristiche e alla funzione dell'istituto, che è alternativo al giudizio ed è destinato ad avere un rilevante effetto deflattivo. L'inapplicabilità dell'istituto della messa alla prova ai processi in corso, in cui sia stata già dichiarata l'apertura del dibattimento, poi, è conseguenza non della mancanza di retroattività della norma penale - visto che esso è applicabile anche ai reati commessi prima della sua entrata in vigore - ma del normale regime temporale della norma processuale, retto dal principio “*tempus regit actum*”, che potrebbe essere derogato da una diversa disciplina transitoria ma la cui mancanza non è censurabile in forza dell'art. 7 della CEDU.

9.9. L'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo (il procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001)

Si veda l'analoga voce in *Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale* di questa stessa Sezione, riguardante la sentenza n. 36.

10. Le dichiarazioni di inammissibilità in relazione alla Convenzione EDU

10.1. Il principio del *ne bis in idem* e la concorrenza delle sanzioni amministrative e penali nei reati di abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato

La sentenza n. 102 ha dichiarato l'inammissibilità - per difetto di rilevanza e per carenze nella motivazione dell'ordinanza di rimessione - delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con due ordinanze dalla Corte di cassazione sugli artt. 187-*bis*, comma 1, e 187-*ter*, comma 1, del d.lgs. n. 58 del 1998, nonché in via subordinata dell'art. 649 cod. proc. pen., per l'asserita violazione del principio del *ne bis in idem*, affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza Grande Stevens contro Italia. Entrambe le ordinanze di rimessione ponevano questioni, nell'ambito del settore degli abusi di mercato, relative al rispetto del *ne bis in idem* come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in casi di cosiddetto “doppio binario” sanzionatorio, cioè in casi nei quali la legislazione nazionale prevede un doppio livello di tutela, penale e amministrativo. La Corte, prima di affrontare gli aspetti processuali che comunque le impediranno di entrare nel merito, inquadra le questioni secondo il diritto interno e quello sovranazionale. Si riportano di seguito i relativi passaggi che, a prescindere dall'esito della decisione, appaiono di interesse: “In questo ambito, sino al 2005 le figure dell'abuso di informazioni privilegiate e della manipolazione del mercato erano sanzionate esclusivamente in sede penale come delitti dagli artt. 184 e 185 del Testo unico della finanza - TUF (d.lgs. n. 58 del 1998). Successivamente, con la legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), attuativa della direttiva n. 2003/6/CE (cosiddetta Market Abuse Directive, MAD), ai delitti di cui sopra sono stati affiancati due paralleli illeciti amministrativi previsti, rispettivamente, dagli artt. 187-*bis* (insider trading) e 187-*ter* (manipolazione di

mercato) del novellato TUF. Gli illeciti amministrativi sono descritti in modo sovrapponibile ai corrispondenti delitti, ovvero con una formulazione tale da ricomprendere, di fatto, anche l'omologa fattispecie penale. La sovrapposizione dell'ambito applicativo di ciascun delitto con il corrispondente illecito amministrativo è contemplata dallo stesso legislatore, come risulta dalla clausola di apertura degli artt. 187-*bis* e 187-*ter* «[s]alve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato», che, in tal modo, stabilisce, da un punto di vista sostanziale, il cumulo dei due tipi di sanzioni. Proprio tali clausole sono oggetto di censura nelle due ordinanze di rimessione. Una tale disciplina è stata stigmatizzata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in quanto contrastante con il principio del *ne bis in idem*, di cui all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, che vieta di perseguire o giudicare una persona per un secondo illecito nella misura in cui alla base di quest'ultimo vi siano i medesimi fatti. In particolare, due aspetti della giurisprudenza della Corte EDU determinano una diversa interpretazione del principio in questione, rispetto a come esso è applicato nell'ordinamento interno. Il primo riguarda la valutazione della "identità del fatto" – l'*idem* –. La Corte europea ritiene che tale valutazione sia da effettuarsi in concreto e non in relazione agli elementi costitutivi dei due illeciti. In particolare, la giurisprudenza europea ravvisa l'identità del fatto quando, da un insieme di circostanze fattuali, due giudizi riguardino lo stesso accusato e in relazione a situazioni inestricabilmente collegate nel tempo e nello spazio. Il secondo aspetto riguarda la nozione di sanzione penale, da definirsi non in base alla mera qualificazione giuridica da parte della normativa nazionale, ma in base ai cosiddetti "criteri Engel" (così denominati a partire dalla sentenza della Corte EDU, Grande Camera, 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi e costantemente ripresi dalle successive sentenze in argomento). Si tratta di tre criteri individuati dalla consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo, da esaminare congiuntamente per stabilire se vi sia o meno una imputazione penale: il primo è dato dalla qualificazione giuridica operata dalla legislazione nazionale; il secondo è rappresentato dalla natura della misura (che, ad esempio non deve consistere in mere forme di compensazione pecuniaria per un danno subito, ma deve essere finalizzata alla punizione del fatto per conseguire effetti deterrenti); il terzo è costituito dalla gravità delle conseguenze in cui l'accusato rischia di incorrere. Alla luce di tali criteri, sanzioni qualificate come non aventi natura penale dal diritto nazionale, possono invece essere considerate tali ai fini della applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle relative garanzie. In questo panorama giurisprudenziale si inserisce la sentenza della Corte EDU 4 marzo 2014, Grande Stevens contro Italia, divenuta definitiva il 7 luglio 2014, a cui fanno riferimento entrambe le ordinanze di rimessione in esame. La suddetta pronuncia censura specificamente l'ordinamento italiano per aver previsto un sistema di "doppio binario" sanzionatorio nel settore degli abusi di mercato. La decisione della Corte europea attribuisce natura sostanzialmente penale alle sanzioni amministrative stabilite per l'illecito di manipolazione del mercato ex art. 187-*ter* del TUF, in considerazione della gravità desumibile dall'importo elevato delle sanzioni pecuniarie inflitte e dalle conseguenze delle sanzioni interdittive. La medesima pronuncia sottolinea poi la mancanza di un meccanismo che comporti l'interruzione del secondo procedimento nel momento in cui il primo sia concluso con pronuncia definitiva. Infine, essa evidenzia l'identità dei fatti, dato che i due procedimenti, dinanzi alla CONSOB e davanti al giudice penale, riguardano un'unica e stessa condotta, da parte delle stesse persone, nella stessa data. Da tali considerazioni, la Corte europea desume la violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU. In entrambi i casi, la Corte rimettente sottolinea che il *vulnus* al principio del *ne bis in idem*, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza Grande Stevens, avrebbe una valenza sistemica e potenzialmente riguarderebbe non solo gli abusi di mercato, ma tutti gli ambiti in cui l'ordinamento italiano ha istituito un sistema di doppio binario sanzionatorio, in cui il rapporto tra illecito amministrativo e penale non venga risolto nel senso di un concorso apparente di norme". Sul punto della portata sistemica delle questioni, non risolvibili perciò dalla Corte, il Collegio ha anche sottolineato: "È [...] pacifico, in base alla consolidata giurisprudenza europea, che il divieto di *bis in idem* ha carattere processuale, e non sostanziale. Esso, in altre parole, permette agli Stati aderenti di punire il medesimo fatto a più titoli, e con diverse sanzioni, ma richiede che ciò avvenga in un unico procedimento o attraverso procedimenti fra loro coordinati, nel rispetto della condizione che non si proceda per uno di essi quando è divenuta definitiva la pronuncia relativa all'altro. Non può negarsi che un siffatto divieto possa di fatto risolversi in una frustrazione del sistema del doppio binario, nel quale alla diversa natura, penale o amministrativa, della sanzione si collegano normalmente procedimenti anch'essi di natura diversa, ma è chiaro che spetta anzitutto al legislatore stabilire quali soluzioni debbano adottarsi per porre rimedio alle frizioni che tale sistema genera tra l'ordinamento nazionale e la CEDU".

10.2. Un ulteriore incidente di costituzionalità motivato dalla necessità di conformarsi alla sentenza della Corte EDU, Scoppola contro Italia (fattispecie relativa alla richiesta di giudizio abbreviato formulata nella vigenza del decreto legge n. 341 del 2000)

La sentenza n. 57 si inserisce nella vicenda dell'esecuzione in Italia della sentenza della Corte EDU del 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, esaminando una ulteriore fattispecie: quella in cui la richiesta di giudizio abbreviato era stata formulata nella vigenza del decreto legge n. 341 del 2000. La Corte preliminarmente ricostruisce le diverse discipline che hanno regolato nel tempo la sostituzione della pena dell'ergastolo, inflitta all'esito di un giudizio col rito abbreviato, con quella della reclusione di trenta anni: a) la disposizione originaria dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., prevedeva la sostituzione della pena dell'ergastolo con quella di trenta anni di reclusione; questa norma però, con la sentenza n. 176 del 1991, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per eccesso di delega e di conseguenza, tra il 1991 e il 1999, l'accesso al rito abbreviato è rimasto precluso agli imputati di delitti puniti con l'ergastolo; b) l'art. 30, comma 1, lettera b), della legge n. 479 del 1999, entrata in vigore il 2 gennaio 2000, ha modificato l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., reintroducendo, per i reati puniti con l'ergastolo, il giudizio abbreviato e la sostituzione dell'ergastolo con la pena di trenta anni di reclusione; c) il d.l. n. 341 del 2000, con l'art. 7 ha modificato nuovamente l'art. 442 cod. proc. pen., stabilendo, in via di interpretazione autentica, che il giudizio abbreviato comporta per l'imputato la sostituzione dell'ergastolo senza isolamento diurno con la pena di trenta anni di reclusione e la sostituzione dell'ergastolo con isolamento diurno con l'ergastolo semplice; d) dopo l'entrata in vigore della legge n. 479 del 1999, l'art. 4-ter del d.l. n. 82 del 2000 ha stabilito che nei processi in corso nei gradi di merito per reati puniti con l'ergastolo, quando il termine per presentare la richiesta era già scaduto, l'imputato poteva chiedere il giudizio abbreviato nella «prima udienza utile successiva» all'entrata in vigore della legge n. 144 del 2000, di conversione del d.l. n. 82 del 2000. Su questo quadro normativo è intervenuta la sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, della Corte EDU, che ha ravvisato una violazione degli artt. 6 e 7 della CEDU nella vicenda relativa alla successione tra la legge n. 479 del 1999 e il d.l. n. 341 del 2000. Secondo la Corte EDU, il ricorrente, condannato all'ergastolo in seguito a un giudizio abbreviato per omicidio aggravato in concorso con altri delitti, avrebbe dovuto beneficiare del trattamento più favorevole previsto dalla norma in vigore al momento della richiesta del rito alternativo (la quale comportava la sostituzione dell'ergastolo con la pena di trenta anni di reclusione), e non avrebbe dovuto essere invece condannato in forza della norma successiva, in vigore al momento della decisione, dalla quale era discesa l'applicazione dell'ergastolo. Dopo la sentenza della Corte EDU sulla vicenda Scoppola, si è posto il problema di quale decisione adottare nei confronti di tutti gli altri condannati all'ergastolo che si trovavano in una situazione analoga, in quanto avevano chiesto il giudizio abbreviato tra il 2 gennaio e il 24 novembre 2000 ed erano stati condannati alla pena perpetua per effetto della sopravvenuta modificazione normativa. In particolare, trovandosi di fronte a un incidente di esecuzione per un caso analogo a quello di Scoppola, le sezioni unite penali della Corte di cassazione avevano sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.l. n. 341 del 2000. Con la decisione di tale questione (sentenza n. 210 del 2013), la Corte, dopo aver riconosciuto il dovere dello Stato di conformare l'ordinamento ai principi affermati dalla Corte EDU, ha concluso che con ragione le sezioni unite avevano ritenuto che la sentenza Scoppola non consentisse all'Italia di limitarsi a sostituire in quel caso la pena dell'ergastolo, ma la obbligasse a porre riparo alla violazione riscontrata a livello normativo e a rimuoverne gli effetti nei confronti di tutti i condannati che si trovano nelle medesime condizioni. Quest'obbligo, secondo la sentenza n. 210 del 2013, non trovava ostacolo nell'avvenuta formazione del giudicato, il cui valore può diventare recessivo in presenza di alcune sopravvenienze relative alla punibilità e al trattamento punitivo. In tale prospettiva, e con riferimento all'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, era apparsa non implausibile la prospettazione delle sezioni unite, le quali avevano ritenuto che il giudicato penale non impedisce al giudice di intervenire sul titolo esecutivo per modificare la pena, quando la misura di questa è prevista da una norma di cui è stata riconosciuta l'illegittimità convenzionale e quando tale riconoscimento sorregge un giudizio altamente probabile di illegittimità costituzionale della stessa norma, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. Un ulteriore aspetto problematico affrontato dalla sentenza n. 210 del 2013 riguarda l'utilizzabilità del procedimento esecutivo per conformarsi alla sentenza della Corte EDU, e la cosa è stata giudicata possibile solo nell'ipotesi in cui «si debba applicare una decisione della Corte

europea in materia sostanziale, relativa ad un caso che sia identico a quello deciso e non richieda la riapertura del processo, ma possa trovare un rimedio direttamente in sede esecutiva». Tutto ciò premesso, la Corte osserva che il caso portato ora al suo esame è diverso sicché non concerne l'esecuzione della sentenza Scoppola: infatti nel caso deciso dalla sentenza n. 210 del 2013 l'imputato aveva chiesto il giudizio abbreviato prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 341 del 2000, che aveva determinato un trattamento sanzionatorio meno favorevole di quello applicabile al momento della richiesta, mentre nel caso ora esaminato l'imputato ha formulato la richiesta dopo il 24 novembre 2000, quando era già entrato in vigore l'art. 7 del d.l. n. 341 del 2000. Questa circostanza rende le questioni inammissibili per difetto di rilevanza perché «non attiene alla necessità di conformarsi a una sentenza della Corte EDU, cioè al solo caso che [...] può giustificare un incidente di legittimità costituzionale sollevato nel procedimento di esecuzione nei confronti di una norma applicata nel giudizio di cognizione» (sentenza n. 210 del 2013; in senso analogo, sentenza n. 100 del 2015). Così la Corte illustra tale assunto: «La pronuncia di questa Corte n. 210 del 2013 ha introdotto un'eccezione ben delimitata al principio, costantemente affermato e a tutt'oggi vigente, secondo cui non è consentito al giudice dell'esecuzione impugnare disposizioni primarie che siano già state applicate, in via definitiva, in fase di cognizione (sentenza n. 64 del 1965; in seguito, sentenze n. 100 del 2015 e n. 210 del 2013). Con ogni evidenza, questo principio, che declina nel caso di specie il requisito della rilevanza proprio di ogni questione incidentale di legittimità costituzionale, preclude, in sede di esecuzione penale, di dubitare della conformità a Costituzione del precetto in base al quale il reo è stato condannato e della pena che è stata conseguentemente irrogata. Simili profili sono infatti estranei all'oggetto del procedimento esecutivo, che è finalizzato all'esecuzione di un provvedimento e non certo alla verifica della legittimità costituzionale delle norme in base alle quali il titolo si è formato e rispetto alle quali l'imputato ha già avuto la facoltà di eccepire l'illegittimità nel processo di cognizione. Del resto questa fondamentale prerogativa non giunge fino al riconoscimento del diritto di contestare, senza confini di tempo e di fase processuale, la perdurante conformità al dettato costituzionale degli effetti prodotti dalla definitiva applicazione giudiziale della legge, al punto che la Costituzione stessa permette che si consolidi, se irreversibile in base alla legislazione di settore, l'esito conseguente all'applicazione di una norma, pur giudicata in un secondo tempo costituzionalmente illegittima (art. 136 Cost.). A maggior ragione deve escludersi che la natura permanente degli effetti prodotti dalla legge, come accade a fronte di una pena in corso di espiazione, permetta di per sé la proposizione di questioni di legittimità costituzionale prive di rilevanza perché le disposizioni impugnate non sono oggetto del procedimento a quo. È il legislatore ordinario (sentenza n. 210 del 2013) a stabilire la retroattività delle declaratorie di illegittimità costituzionale che abbiano colpito le norme penali in applicazione delle quali è stata pronunciata una sentenza irrevocabile di condanna (art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953; art. 673 cod. proc. pen.). Questa previsione se, da un lato, non amplia l'oggetto del giudizio di esecuzione, quanto ai poteri del giudice di sottoporre nuovamente a verifica di legittimità costituzionale il precetto penale su cui si basa il titolo esecutivo, dall'altro, però, ne fonda la competenza, attribuitagli dal legislatore, a valutare gli effetti della pronuncia costituzionale su tale titolo. Con la sentenza n. 210 del 2013, questa Corte ha preso atto che, con motivazione non implausibile, le sezioni unite penali della Corte di cassazione rimettente avevano ritenuto applicabile l'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 anche al caso in cui si tratta di determinare, nella fase esecutiva, l'effetto di una pronuncia espressiva della giurisprudenza della Corte EDU, che «sorregge un giudizio altamente probabile di illegittimità costituzionale» di una norma di diritto penale sostanziale, derivante dalla già accertata illegittimità convenzionale della stessa. In tale ipotesi, a mutare non è il requisito della rilevanza della questione di legittimità costituzionale ma l'oggetto del giudizio esecutivo, che, sulla base di quanto stabilito dalle sezioni unite, attrae a sé il compito di conferire esecuzione alla pronuncia giudiziale europea, per i casi identici a quello con essa deciso, e di rimuovere la disposizione primaria di diritto interno che lo impedisce, benché il suo contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. richieda una dichiarazione di illegittimità costituzionale. Proprio i limiti entro cui si muove, per tale peculiare caso, il giudizio di esecuzione circoscrivono la questione di legittimità costituzionale, consentendola solo con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., posto che, al di fuori della verifica di compatibilità della legge con la CEDU, innescata dalla sentenza europea, la norma concernente la pena non deve essere più applicata nel processo esecutivo, con conseguente difetto di rilevanza di ulteriori questioni (sentenza n. 210 del 2013). Perciò l'ammissibilità nel procedimento esecutivo di una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la norma in base alla quale è stata determinata la pena richiede l'assoluta

identità tra il caso deciso dalla Corte EDU, alla cui sentenza il giudice ritiene di doversi adeguare, e il caso oggetto del procedimento a quo, giacché ogni diversa ipotesi verrebbe ad esorbitare dai limiti propri del giudizio esecutivo. Viceversa, la premessa da cui è partito il rimettente, e che consegna la questione all'inammissibilità per difetto di rilevanza, è esattamente l'opposta, poiché egli postula che la fattispecie decisa con la sentenza Scoppola sia diversa da quella con cui è tenuto a confrontarsi nel giudizio *a quo*".

11. Le citazioni della giurisprudenza della Corte EDU

11.1. Il divieto assoluto di qualsiasi ricerca clinica o sperimentale sull'embrione non finalizzata alla tutela dello stesso

“Il divieto di sperimentazione sugli embrioni, contenuto nell'art. 13 della legge n. 40 del 2004, era stato – come è noto – parallelamente, per altro, censurato innanzi alla Corte di Strasburgo, per contrasto con gli artt. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (CEDU), e 1 del Protocollo addizionale. La correlativa causa (Parrillo contro Italia) è stata, nel frattempo, decisa dalla Grande Chambre con sentenza del 27 agosto 2015. La Corte europea ha dichiarato, con detta sentenza, non ricevibile il ricorso della parte per il profilo della denunciata violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale (che tutela il diritto della persona al rispetto dei suoi beni). E ciò ha fatto, lasciando deliberatamente in disparte la «delicata e controversa questione del momento in cui inizia la vita umana», ritenendo, viceversa, decisiva ed assorbente la considerazione che gli embrioni non possono essere ricondotti al rango di “beni” («*human embryos can not be reduced to “possessions” within the meaning of that provision*»). Ha escluso poi (con un unico voto dissenziente) la prospettata violazione dell'art. 8 della CEDU, sul rilievo che il diritto, invocato dalla ricorrente, di donare gli embrioni (da lei prodotti) alla ricerca scientifica non trova copertura in quella disposizione, in quanto non riguarda un aspetto particolarmente importante dell'esistenza e della identità della ricorrente medesima («*it does not concern a particularly important aspect of the applicant's existence and identity*»). Nella stessa sentenza, la Corte di Strasburgo, ha, comunque osservato, in premessa, che la questione della donazione degli embrioni non destinati a impianto solleva chiaramente delicate questioni morali ed etiche e che i documenti di diritto comparato di cui dispone dimostrano che, contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, non esiste un vasto consenso europeo in materia (paragrafo 176). Infatti, mentre diciassette, dei quaranta Stati membri dei quali la Corte possiede informazione hanno adottato un approccio permissivo in questo campo (paragrafo 177), altri Paesi hanno leggi che vietano espressamente qualunque ricerca sulle cellule embrionali, ed altri ancora consentono la ricerca in discussione a condizioni rigorose (paragrafo 178). L'Italia non è, pertanto, l'unico Stato membro del Consiglio d'Europa che vieta la donazione di embrioni umani alla ricerca scientifica (paragrafo 179). Ed è per tali motivi che la Corte ritiene che il Governo non abbia ecceduto l'ampio margine di discrezionalità di cui godeva nel caso di specie (paragrafo 197)”. Così la sentenza n. **84**, che ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2 e 3, della legge n. 40 del 2004 - avente ad oggetto il divieto assoluto di qualsiasi ricerca clinica o sperimentale sull'embrione non finalizzata alla tutela dello stesso - prospettata in via incidentale in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 13, 31, 32 e 33, primo comma, Cost.

11.2. La trasmissione al figlio del cognome materno

La sentenza n. **286** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione degli artt. 2, 3 e 29, Cost. - della norma desumibile dagli artt. 237, 262 e 299 del codice civile, dall'art. 72, primo comma, del regio decreto n. 1238 del 1939, e dagli artt. 33 e 34 del d.P.R. 396 del 2000, nella parte in cui detta norma “non consente ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno”. La dichiarazione di illegittimità costituzionale ha contestualmente dichiarato l'assorbimento della censura relativa all'art. 117, primo comma, Cost. Tuttavia, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo - che ha ricondotto il diritto al nome nell'ambito della tutela offerta dall'art. 8 della CEDU - viene così inserita, *ad adiuvandum*, nella decisione: “nella sentenza Cusan Fazzo contro Italia, del 7

gennaio 2014, successiva all'ordinanza di rimessione in esame, la Corte di Strasburgo ha affermato che l'impossibilità per i genitori di attribuire al figlio, alla nascita, il cognome della madre, anziché quello del padre, integra violazione dell'art. 14 (divieto di discriminazione), in combinato disposto con l'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della CEDU, e deriva da una lacuna del sistema giuridico italiano, per superare la quale «dovrebbero essere adottate riforme nella legislazione e/o nelle prassi italiane». La Corte EDU ha, altresì, ritenuto che tale impossibilità non sia compensata dalla successiva autorizzazione amministrativa a cambiare il cognome dei figli minorenni aggiungendo a quello paterno il cognome della madre. La piena ed effettiva realizzazione del diritto all'identità personale, che nel nome trova il suo primo ed immediato riscontro, unitamente al riconoscimento del paritario rilievo di entrambe le figure genitoriali nel processo di costruzione di tale identità personale, impone l'affermazione del diritto del figlio ad essere identificato, sin dalla nascita, attraverso l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori. Viceversa, la previsione dell'inderogabile prevalenza del cognome paterno sacrifica il diritto all'identità del minore, negandogli la possibilità di essere identificato, sin dalla nascita, anche con il cognome materno”.

Sezione III

Diritto interno e diritto internazionale

1. Le convenzioni internazionali quali strumenti pattizi di “obblighi di risultato” (nella specie, Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità)

La sentenza n. 2 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Provincia di Trento n. 13 del 2007, impugnato – in riferimento agli artt. 38, primo comma, Cost. e 4 dello statuto trentino, in relazione alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006 – nella parte in cui prevede che i soggetti che fruiscono di prestazioni assistenziali consistenti nella erogazione di un servizio siano chiamati a partecipare alla spesa con riguardo alla condizione economico-patrimoniale del nucleo familiare di appartenenza, e non al reddito esclusivo dello stesso interessato. Quanto agli obblighi internazionali, la Corte afferma: “...il principio del necessario rispetto, da parte dei legislatori interni, dei vincoli derivanti dall’adesione ad una Convenzione internazionale – nella specie, firmata dall’Italia il 30 marzo 2007 ma ratificata e resa esecutiva con la legge 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell’Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità), in epoca dunque successiva alla promulgazione del provvedimento legislativo che contiene la disciplina censurata – si configura alla stregua, per così dire, di “obblighi di risultato”: gli strumenti pattizi si limitano, infatti, ordinariamente, a tracciare determinati obiettivi riservando agli Stati aderenti il compito di individuare in concreto – in relazione alle specificità dei singoli ordinamenti e al correlativo e indiscusso margine di discrezionalità normativa – i mezzi ed i modi necessari a darvi attuazione. Ciò comporta, evidentemente, che – anche sul piano della individuazione delle relative risorse finanziarie – l’obbligo internazionale e convenzionale non possa, di regola, implicare e tantomeno esaurire le scelte sul *quomodo*: ciò che, invece, il giudice a quo erroneamente presuppone, laddove reputa che la Convenzione di New York avrebbe, in forma, per così dire, “autoapplicativa”, inteso specificamente precludere agli Stati di tenere conto dei livelli di reddito dei familiari della persona disabile, ancorché civilisticamente obbligati, al fine di stabilire il *quantum* delle prestazioni assistenziali da erogare. Ove, del resto, così fosse stato, la Convenzione avrebbe, da un lato, direttamente inciso sull’ordinamento civile interno, frustrando, in parte qua, la disciplina dettata dagli artt. 433 e seguenti del codice civile; dall’altro, si sarebbe – indebitamente – sostituita al legislatore nazionale, nel determinare una normativa di dettaglio, quale certamente è quella destinata a stabilire i criteri di commisurazione della base reddituale per fruire di una contribuzione pubblica. Nessuna delle accennate evenienze può, peraltro, dirsi riscontrabile nella Convenzione di cui si tratta. Essa, infatti, si limita, secondo la propria natura, a consacrare una serie di importanti principi, tutti coerentemente tesi a realizzare le finalità tracciate dalle Parti contraenti e paradigmaticamente sintetizzate, all’art. 1, nell’enunciazione dello scopo di «promuovere, proteggere e garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità, e promuovere il rispetto per la loro intrinseca dignità». Il nucleo della Convenzione ruota, così, essenzialmente, intorno all’avvertita esigenza di conformare i vari ordinamenti interni in chiave non già meramente protettiva delle persone con disabilità, ma piuttosto in una prospettiva dinamica e promozionale, volta a garantire a ciascuna di esse la più efficace non discriminazione, non solo sul piano formale ma su quello delle effettive condizioni di esistenza: attraverso, cioè, anzitutto, il pieno e integrale riconoscimento di diritti e di tutele che, in quanto fondamentali, non possono non essere adeguate alla dignità di qualsiasi persona in quanto tale, ma anche attraverso la predisposizione di misure idonee a compensare, per quanto possibile, e nelle forme più compatibili, la condizione di chi si trovi così particolarmente svantaggiato. Nulla, dunque, che possa vincolare gli Stati aderenti ad adottare scelte normative dirette ad allontanare o, perfino, a sradicare la persona disabile dal sistema delle relazioni familiari o a disconoscere il diritto all’appartenenza al medesimo; e neppure, di riflesso, nulla che possa indurre a sollecitare, sul piano normativo, l’esclusione dei familiari, o il loro disimpegno, da qualsiasi programma di assistenza che, sulla base delle diverse condizioni economiche, consenta di articolare

differenziati livelli di compartecipazione ai programmi medesimi. Al contrario, si può semmai cogliere, fin dal preambolo della Convenzione, una indicazione di segno opposto, essendo, alla lettera (x), formulato l'esplicito richiamo alla famiglia come « nucleo naturale e fondamentale della società» insieme all'espresso convincimento che tanto le persone con disabilità quanto i «membri delle loro famiglie dovrebbero ricevere la protezione ed assistenza necessarie a permettere alle famiglie di contribuire al pieno ed uguale godimento dei diritti delle persone con disabilità».

2. Le citazioni di norme internazionali ad adiuvandum

2.1. Il diritto alle ferie e il divieto di “monetizzazione” delle ferie non godute nel rapporto di lavoro pubblico

Il divieto rigoroso di corrispondere trattamenti economici sostitutivi delle ferie non godute, previsto dall'art. 5, comma 8, del d.l. n. 95 del 2012, mira a riaffermare la preminenza del godimento effettivo delle ferie, per incentivare una razionale programmazione del periodo feriale e favorire comportamenti virtuosi delle parti nel rapporto di lavoro; nello stesso tempo, la disciplina ha il precipuo scopo di arginare un possibile uso distorto della “monetizzazione” e contrastare gli abusi, senza tuttavia arrecare pregiudizio al lavoratore incolpevole. Partendo da questa lettura dell'art. 5, comma 8, emergente sia dal dato letterale che dalla *ratio* della norma, la Corte, con la sentenza n. **95**, riconosce come erroneo il presupposto interpretativo – assunto dal giudice rimettente – per il quale il divieto di corrispondere trattamenti economici sostitutivi delle ferie non godute si applicherebbe anche quando il lavoratore non abbia potuto godere delle ferie per malattia o per altra causa non imputabile, e conseguentemente dichiara la non fondatezza della relativa questione di legittimità costituzionale sollevata per irragionevolezza, violazione del diritto irrinunciabile al riposo e alle ferie retribuite, nonché contrasto con la normativa europea. La Corte ricorda di aver già analizzato la medesima disciplina in sede di contenzioso tra lo Stato e le Regioni, specificando che essa non sopprime la «tutela risarcitoria civilistica del danno da mancato godimento incolpevole» (sentenza n. 286 del 2013, punto 9.3. del Considerato in diritto). Se è vero, infatti, che il diritto alle ferie, riconosciuto a ogni lavoratore, senza distinzioni di sorta (sentenza n. 189 del 1980), mira a reintegrare le energie psico-fisiche del lavoratore e a consentirgli lo svolgimento di attività ricreative e culturali, nell'ottica di un equilibrato «contemperamento delle esigenze dell'impresa e degli interessi del lavoratore» (sentenza n. 66 del 1963), non può però consentirsi che esso venga vanificato, senza alcuna compensazione economica, dalla cessazione dal servizio, dalla malattia o da altra causa non imputabile al lavoratore. Ciò posto, la Corte ricorda che la prassi amministrativa e la magistratura contabile convergono nell'escludere dall'ambito applicativo del divieto le vicende estintive del rapporto di lavoro che non chiamino in causa la volontà del lavoratore e la capacità organizzativa del datore di lavoro; che la Corte di cassazione e il Consiglio di Stato riconoscono al lavoratore il diritto di beneficiare di un'indennità per le ferie non godute per causa a lui non imputabile, anche quando difetti una previsione negoziale esplicita che consacrino tale diritto, ovvero quando la normativa settoriale formuli il divieto di “monetizzare” le ferie (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 19 ottobre 2000, n. 13860; Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 8 ottobre 2010, n. 7360); che il diritto del lavoratore alle ferie trova garanzia anche nelle fonti internazionali ed europee (Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 132 del 1970, concernente i congedi annuali pagati; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 31, comma 2; direttiva 23 novembre 1993, n. 93/104/CE del Consiglio, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, poi confluita nella direttiva n. 2003/88/CE, che interviene a codificare la materia); che la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha rafforzato i connotati di questo diritto fondamentale del lavoratore e ne ha ribadito la natura inderogabile, in quanto finalizzato a «una tutela efficace della sua sicurezza e della sua salute» (*ex plurimis*, Corte di giustizia, sentenza 26 giugno 2001, in causa C-173/99, BECTU, punti 43 e 44; Grande Sezione, sentenza 24 gennaio 2012, in causa C-282/10, Dominguez); che infine, la garanzia di un effettivo godimento delle ferie traspare, secondo prospettive convergenti, dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 297 del 1990 e n. 616 del 1987) e da quella europea (*ex plurimis*, Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza 20 gennaio 2009, in cause riunite C-350/106 e C-520/06, Schultz-Hoff e Stringer ed altri).

3. Una dichiarazione di illegittimità costituzionale con assorbimento del parametro internazionale

La sentenza n. 275 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 6, comma 2-*bis*, della legge della Regione Abruzzo n. 78 del 1978 (aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo n. 15 del 2004), il quale nel prevedere, per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti portatori di *handicap* o di situazioni di svantaggio, che la Giunta regionale garantisce un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province, ha stabilito che ciò avviene solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa». L'incostituzionalità è stata dichiarata in riferimento all'art. 38 Cost., mentre è stato dichiarato l'assorbimento delle ulteriori censure formulate in riferimento all'art. 10 Cost., in relazione all'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

Elenco delle decisioni esaminate nella Parte II e relative pagine di trattazione

S. 1	330, 336, 430, 441, 467
S. 2	199, 201, 468, 533
S. 3	498
S. 7	330, 414, 416, 433, 437, 438
S. 8	165, 277, 309
S. 9	358, 360, 383
S. 10	118, 123, 144, 161, 254, 323, 474
S. 11	383
S. 12	129, 190, 241
S. 13	129, 204, 245
S. 17	271
S. 20	284, 313
S. 21	330, 418, 431, 441
S. 23	156
S. 28	494
S. 29	230, 346, 455, 495, 496
S. 30	165, 214, 218, 340, 350
S. 31	503
S. 36	137, 187, 253, 301, 515, 527
S. 37	318, 395
S. 38	323, 339, 398
S. 39	219, 353, 509
S. 40	336, 452, 493, 498, 504
S. 43	161, 392, 435, 480, 485
S. 44	145, 189, 190, 247, 272, 280, 304
S. 45	153, 211, 301, 318
S. 49	220, 327, 337, 401
O. 50	129, 188, 244
S. 51	336, 469
S. 52	127, 143, 170, 278, 303
O. 53	145
S. 56	125, 137, 156, 174, 182

S.	57	179, 529
S.	58	335
S.	59	160, 256, 260, 304
S.	63	116, 122, 125, 143, 144, 150, 170, 326, 343, 359, 410, 505
S.	64	161, 272, 280, 326, 328, 393, 401, 435, 483, 492
S.	65	162, 325, 329, 339, 389, 435, 447, 478, 486
S.	66	326, 494, 503
S.	67	140, 328, 412
S.	69	339, 398, 489
O.	70	118, 129, 204
O.	72	234
O.	73	153, 207, 472
S.	74	157, 178
S.	75	140, 363, 401, 466, 492
S.	77	453
S.	78	130
S.	79	130, 157, 174, 183, 226
S.	83	254, 333, 360, 380, 381, 413, 437, 449, 490
S.	84	117, 150, 194, 195, 273, 531
S.	85	308
S.	90	221, 469
O.	91	255
O.	93	145, 235, 252
S.	94	184, 263
S.	95	145, 287, 301, 511, 534
S.	96	128, 131, 204, 228, 280, 288, 297
O.	99	145, 153, 250, 291
S.	101	305, 327, 351, 379, 419
S.	102	176, 253, 527
S.	103	499
S.	104	299, 319
S.	105	216, 352, 510
S.	106	146, 236, 261
S.	107	162, 267, 296, 309, 324, 327, 399

S. 108	119, 152, 154, 288, 297
S. 109	137, 157, 173, 176, 184
S. 110	140, 254, 420
S. 111	131, 222, 228
O. 112	177, 514
S. 117	165, 489
O. 118	302
S. 120	131, 232
S. 121	132, 188, 190, 248
O. 122	132, 146, 188, 237, 273, 302
S. 124	382
S. 125	137, 240
S. 126	123, 124, 146, 242, 507
S. 127	496, 497
S. 129	163, 387, 451, 456, 481
S. 131	327, 421, 438, 439
S. 132	152, 154, 264, 287, 522
S. 133	132, 138, 147, 155, 262, 269, 280, 281, 289, 508
S. 140	147
S. 141	163, 270, 290, 326, 329, 339, 369, 387, 388, 432, 447, 482, 483, 485, 487
S. 142	165, 421, 433, 438
S. 143	163, 329, 391, 465
S. 144	310, 392
S. 146	132, 235
S. 148	158, 174, 253
O. 149	255
S. 151	323, 389, 434, 455, 477
S. 152	147, 232
O. 153	237
S. 154	378, 419, 438, 445, 457
S. 155	163, 434, 452, 489, 493
S. 156	422
S. 157	305
S. 158	328, 337, 340, 352, 422

S.	159	166, 315, 371, 397, 428, 460
S.	160	166, 325, 349, 399, 455, 458
S.	161	167, 427
S.	162	138, 151, 189, 251
O.	165	237
S.	173	133, 147, 208, 209, 228
S.	174	148, 198, 212
S.	175	140, 338, 363, 371
S.	176	167, 316, 461
S.	178	334, 366
S.	179	247
O.	180	201, 203
S.	183	268, 329, 394
S.	184	266, 343, 490
S.	185	334, 367, 408
S.	186	141, 364
S.	187	205, 274, 506
S.	188	164, 499, 502
S.	189	335, 385, 386, 473, 474
S.	190	470
S.	191	133, 233, 301
S.	192	128, 133, 206
S.	193	121, 134, 158, 292, 513, 519
O.	194	505
S.	199	230, 346
S.	200	158, 187, 238, 302, 513, 514, 515
S.	201	188, 243
S.	202	167, 317, 371, 396, 462
S.	203	119, 151, 152, 155, 198, 214, 298, 320, 523
S.	204	138, 240, 518
S.	205	164, 455, 463, 464, 481, 482
O.	206	128, 134, 246
O.	207	243, 527
S.	210	332, 336, 343, 376, 379, 384

S.	211	430, 450, 487
S.	213	123, 128, 149, 202
S.	214	153, 156, 266, 283, 303, 524, 526
S.	215	186, 249
S.	216	134, 244
S.	219	149, 294, 301, 465
O.	220	128, 134, 234
O.	222	129, 204
S.	224	223, 254, 273
S.	225	198
O.	226	178
S.	228	327, 368
S.	231	367, 402, 403, 404, 408
S.	232	138, 261
S.	233	135, 149, 244
O.	234	146, 236, 261
S.	236	159, 175, 182, 197, 513
S.	239	168, 214, 216, 218, 219, 220, 353, 354, 355, 370
S.	240	116, 135, 152, 211, 213, 302
S.	241	128, 136, 210
S.	242	230, 347, 434, 510
S.	243	306
S.	244	168, 262, 377, 378, 446, 453
S.	248	281
S.	249	338, 415, 423, 442
S.	250	251, 257, 260
S.	251	168, 310, 331, 373, 429, 435, 439, 443, 444
S.	252	279, 326, 424, 434, 459
S.	257	141, 282, 286, 312, 313, 314, 338, 363, 364, 365
S.	260	300, 319
S.	262	141, 192, 362
S.	263	335, 349, 471
S.	265	216, 217, 351, 511
S.	266	322, 338, 395, 428, 454

S. 267	150, 215, 375
S. 268	139, 159, 285
S. 269	283, 311
S. 270	372, 374, 381, 508
S. 272	142, 199, 370, 409, 425
S. 273	339, 397
S. 274	136, 139, 293
S. 275	116, 150, 200, 266, 299, 535
S. 276	122, 136, 152, 156, 173, 225, 257, 265, 306, 307, 519
S. 278	248, 257, 259
S. 279	277, 296, 344, 475
S. 280	229, 347, 435, 494
S. 282	327, 368, 404, 405, 406, 407, 409, 426
S. 283	168, 223, 369, 471
S. 284	269, 270, 291, 329, 358, 359, 374, 410, 417, 418, 424, 426, 428, 445, 488
S. 285	340, 356
S. 286	122, 144, 193, 517, 531
S. 287	142, 160, 169, 263, 334, 347, 356, 361, 387, 436
S. 288	269
O. 290	132, 155, 290