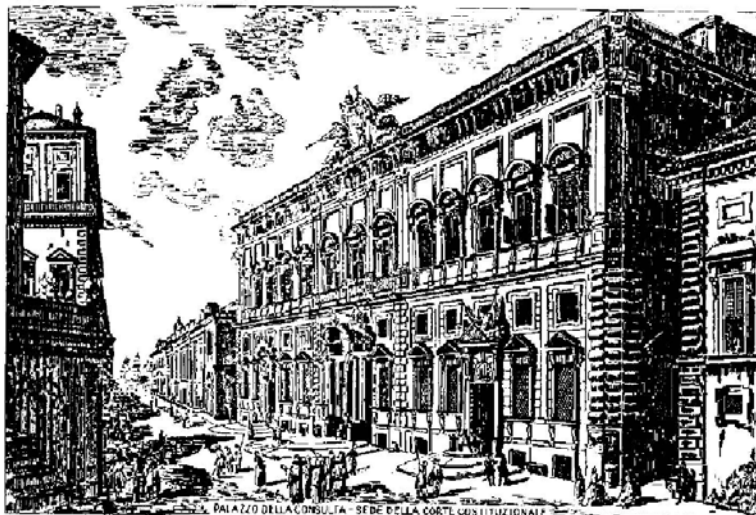


# **CORTE COSTITUZIONALE**

SERVIZIO STUDI



**RELAZIONE SULLA GIURISPRUDENZA  
E SULL'ATTIVITÀ DELLA CORTE COSTITUZIONALE  
NELL'ANNO 2014**  
del Presidente Alessandro Criscuolo

Palazzo della Consulta  
*Roma - 12 marzo 2015*

A cura e con il coordinamento di Maria Fierro

Redazione dei testi: Maria Fierro, Riccardo Nevola, Danilo Diaco, Ida Norelli, Manlio Fulgenzi,  
Valeria Seghetti e Barbara Randazzo

Composizione: Elisabetta Moio

## STRUTTURA DELL'INDICE 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*

*- I parametri, Il riparto delle competenze, Le materie*

*- L'organizzazione delle Regioni*

*- La funzione legislativa*

*- La funzione amministrativa*

*- Il principio cooperativo*

*- Il potere sostitutivo*

*- Il potere sanzionatorio dello Stato*

*- 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 sommario**

### **Parte I**

#### **Profili processuali**

##### **Capitolo I**

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

<i>1. Premessa</i> .....	27
<i>2. I giudici a quibus e la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale</i> .....	27
<i>3. Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo e giudizio di legittimità costituzionale</i> .....	29
<i>4. L'ordinanza di rimessione</i> .....	34
<i>5. La riproposizione delle questioni</i> .....	44
<i>6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale</i> .....	45
<i>7. Il parametro del giudizio</i> .....	48
<i>8. La questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi dei giudici comuni</i> .....	50
<i>9. Il contraddittorio di fronte alla Corte</i> .....	53
<i>10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause</i> .....	56
<i>11. Le decisioni della Corte</i> .....	56
11.1. Le decisioni interlocutorie.....	56
11.2. Le decisioni processuali .....	57
11.3. Le decisioni di rigetto.....	59
11.4. Le decisioni di accoglimento.....	60

##### **Capitolo II**

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

<i>1. Premessa</i> .....	62
<i>2. Il ricorso</i> .....	62
2.1. Il contenuto del ricorso.....	62
2.2. La notifica e il deposito del ricorso; i termini per ricorrere .....	67
2.3. I rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione.....	68
2.4. La ratifica del competente organo collegiale, in caso di deliberazione della proposizione del ricorso adottata in via d'urgenza.....	69
<i>3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale</i> .....	70
<i>4. Il parametro di costituzionalità</i> .....	72
<i>5. L'interesse a ricorrere</i> .....	73

6. <i>La riunione e la separazione delle cause</i> .....	78
7. <i>Il contraddittorio di fronte alla Corte</i> .....	78
8. <i>Le decisioni della Corte</i> .....	79
8.1. <i>Le decisioni interlocutorie</i> .....	79
8.2. <i>Le decisioni processuali</i> .....	80
8.3. <i>Le decisioni di rigetto</i> .....	81
8.4. <i>Le decisioni di accoglimento</i> .....	81
9. <i>La correzione degli errori materiali</i> .....	82

### **Capitolo III**

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

1. <i>Premessa</i> .....	83
2. <i>I soggetti del conflitto</i> .....	83
3. <i>Il ricorso e la costituzione in giudizio delle parti</i> .....	83
4. <i>L'interesse al ricorso</i> .....	83
5. <i>Il tono costituzionale del conflitto</i> .....	84
6. <i>Gli atti impugnati</i> .....	85
7. <i>I parametri del giudizio</i> .....	86
8. <i>La riunione dei giudizi</i> .....	86
9. <i>Le decisioni della Corte</i> .....	86
9.1. <i>Le decisioni processuali</i> .....	86
9.2. <i>Le decisioni di merito</i> .....	87

### **Capitolo IV**

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

##### *Sezione I*

##### *La fase dell'ammissibilità*

1. <i>Premessa</i> .....	89
2. <i>L'atto introduttivo</i> .....	89
3. <i>I soggetti del conflitto</i> .....	89
4. <i>I profili oggettivi</i> .....	89
5. <i>Le decisioni della Corte</i> .....	90

**Sezione II**  
**La fase del merito**

1. Premessa .....	91
2. I soggetti del conflitto .....	91
3. I profili oggettivi .....	92
4. Il ricorso per conflitto .....	92
5. L'interesse al ricorso .....	93
6. Riunione dei giudizi .....	93
7. Le decisioni della Corte .....	93

**Capitolo V**

**Il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo**

1. Premessa .....	94
2. Il contraddittorio di fronte alla Corte .....	94
3. Le decisioni della Corte .....	94

**Parte II**

**Profili Sostanziali**

**Capitolo I**

**Principi fondamentali**

1. I diritti fondamentali quali controlimiti alle norme internazionali sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati .....	95
2. La Costituzione e l'ordinamento sovranazionale .....	97
2.1. L'esigenza di coerenza con l'ordinamento comunitario trova collocazione adeguata nell'art. 11 della Costituzione .....	97
2.2. L'integrazione delle tutele dei diritti fondamentali in un sistema multilivello .....	98
2.3. L'operare congiunto dei parametri costituzionali e sovranazionali in rapporto di integrazione e reciproco bilanciamento .....	98
3. Il principio di costituzionalità (ovvero la necessità di garantire la prevalenza del "principio di legittimità" sul principio di legalità) e l'intollerabilità di "zone franche" del diritto costituzionale .....	98
4. Il bilanciamento dei valori costituzionali .....	100
5. La Costituzione come sistema (il bilanciamento e la necessità di considerare congiuntamente i parametri coinvolti) .....	101

6. <i>Il concorso di principi costituzionali e la preminenza dell'interesse della sicurezza nazionale</i> .....	102
7. <i>La straordinarietà delle situazioni di emergenza quale finalità di rilievo costituzionale</i> ..	102
8. <i>I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona quali elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, sottratti anche alla revisione costituzionale</i> .....	102
9. <i>L'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, quale elemento fondamentale dello Stato di diritto</i> .....	103
10. <i>Il divieto di retroattività quale valore fondamentale di civiltà giuridica superabile per "motivi imperativi di interesse generale"</i> .....	103
11. <i>Il diritto fondamentale di voto (peculiarità e rilievo costituzionale)</i> .....	103
12. <i>La dignità della persona</i> .....	104
13. <i>La dignità umana e il diritto all'abitazione</i> .....	104
14. <i>La genitorialità come espressione della fondamentale e generale libertà di autodeterminarsi</i> .....	105
15. <i>Il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia omosessuale</i> .....	105
16. <i>La tutela delle minoranze linguistiche</i> .....	106
17. <i>Il principio fondamentale della tutela del paesaggio e lo specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici</i> .....	106
18. <i>La solidarietà</i> .....	107
18.1. <i>Il nuovo principio della sostenibilità del debito pubblico quale responsabilità nei confronti delle generazioni future</i> .....	107
18.2. <i>La cristallizzazione del trattamento economico dei dipendenti pubblici in una dimensione solidaristica</i> .....	107
18.3. <i>Il contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative dell'assicurazione generale obbligatoria dei dipendenti del parastato</i> .....	107
18.4. <i>Gli ammortizzatori sociali</i> .....	108
18.5. <i>Solidarietà e tutela della salute</i> .....	108
18.6. <i>Il principio di solidarietà come "dovere di tolleranza che la convivenza impone"</i> ..	109
19. <i>Lo straniero</i> .....	109
19.1. <i>L'accesso all'edilizia residenziale pubblica</i> .....	109
20. <i>I principi di uguaglianza e di ragionevolezza</i> .....	111
20.1. <i>Il principio di uguaglianza in senso stretto</i> .....	111
20.1.1. <i>La tecnica di giudizio; l'uguaglianza e altri principi costituzionali</i> .....	111
20.1.2. <i>Il trattamento adeguatamente diverso di situazioni diverse</i> .....	112
20.1.3. <i>Il trattamento uniforme di situazioni identiche o assimilabili</i> .....	122
20.1.4. <i>Il principio di uguaglianza e il fluire del tempo: in particolare, le discipline transitorie</i> .....	128
20.1.5. <i>La contrarietà al principio di uguaglianza delle presunzioni assolute</i> .....	129

20.1.6. <i>L'uguaglianza del voto</i> .....	129
20.1.7. <i>L'uguaglianza e l'assetto regionalistico dello Stato</i> .....	130
20.2. I principi di ragionevolezza e di proporzionalità .....	130
20.2.1. <i>Il fondamento costituzionale del canone di ragionevolezza; la tecnica del giudizio di ragionevolezza e proporzionalità</i> .....	130
20.2.2. <i>Le declinazioni della ragionevolezza: coerenza interna dell'ordinamento, ragionevolezza intrinseca della disposizione impugnata, congruità della scelta legislativa rispetto alla ratio dell'intervento normativo.</i> .....	131
20.2.3. <i>La ragionevolezza e il bilanciamento di interessi</i> .....	138
20.2.4. <i>La ragionevolezza e il principio del legittimo affidamento; il sindacato di costituzionalità sulle leggi di interpretazione autentica e sulle leggi retroattive</i> .....	144
20.2.5. <i>La ragionevolezza delle scelte sanzionatorie del legislatore</i> .....	148
20.2.6. <i>La ragionevolezza, gli automatismi legislativi e le presunzioni</i> .....	151
20.2.7. <i>La ragionevolezza e le leggi-provvedimento</i> .....	152
20.2.8. <i>La ragionevolezza nell'esercizio del potere legislativo delegato</i> .....	153
20.2.9. <i>La ragionevolezza del sistema elettorale</i> .....	153
20.2.10. <i>La ragionevolezza e gli interventi di finanza pubblica</i> .....	155
20.2.11. <i>La ragionevolezza e la proporzionalità nella definizione dei rapporti e delle competenze degli enti territoriali costitutivi della Repubblica</i> .....	157

## **Capitolo II**

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

#### *Sezione I*

#### ***I rapporti civili***

1. <i>I principi costituzionali in materia penale</i> .....	160
1.1. Il principio di irretroattività delle disposizioni che introducono sanzioni amministrative .....	160
1.2. Il principio di offensività.....	160
1.3. Il principio di offensività e l'auspicio che il legislatore effettui interventi deflattivi della giustizia penale .....	161
1.4. La riserva di legge in materia penale e l'ammissibilità di pronunce di incostituzionalità <i>in malam partem</i> .....	161
1.5. Sussistenza di un obbligo sovranazionale di penalizzazione .....	164
1.6. I limiti alla discrezionalità del legislatore nella configurazione degli illeciti penali e nella scelta del relativo trattamento sanzionatorio .....	165
1.6.1. <i>Il reato di omesso versamento dell'IVA</i> .....	165
1.6.2. <i>Il trattamento sanzionatorio per gli obblighi previdenziali e gli obblighi tributari</i> .....	166
1.6.3. <i>Il reato di omessa comunicazione delle variazioni patrimoniali</i> .....	167
1.7. Il giudizio di bilanciamento nel concorso di circostanze aggravanti e attenuanti.....	168
1.8. La prescrizione dei reati .....	170
1.9. Il reato di atti persecutori e il principio di determinatezza delle fattispecie penali....	171



1.10. La subornazione del consulente del p.m. e del perito nella logica del processo accusatorio.....	172
1.11. La sospensione condizionale della pena e la peculiarità del sistema sanzionatorio dei reati di competenza del giudice di pace.....	173
1.12. La finalità rieducativa della pena.....	174
<b>2. I principi costituzionali in materia processuale.....</b>	<b>174</b>
2.1. Il diritto alla tutela giurisdizionale.....	174
2.2. L'effettività della tutela giurisdizionale.....	174
2.3. I principi costituzionali interni in materia di parità delle parti in giudizio e quelli convenzionali in punto di equo processo.....	175
2.4. Il diritto di azione e di difesa.....	176
2.5. Il diritto di difesa e l'accesso ai riti alternativi.....	177
2.6. La cedevolezza del diritto di difesa nelle controversie di modesta entità.....	177
2.7. La giurisdizione condizionata.....	178
2.8. Il diritto alla tutela processuale e le leggi-provvedimento.....	178
2.9. La parità delle parti nel processo e le leggi provvedimento.....	178
2.10. Il diritto alla tutela giurisdizionale e l'estinzione <i>ex lege</i> dei giudizi in corso.....	179
2.11. La discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali.....	179
2.12. Il principio dell'affidamento in materia processuale.....	179
2.13. Il principio del giudice naturale precostituito per legge.....	180
2.14. Terzietà e imparzialità del giudice.....	180
2.15. La garanzia del doppio grado di giurisdizione.....	180
2.16. L'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo.....	180
2.16.1. <i>La proposizione della domanda di equa riparazione in pendenza del procedimento - monito al legislatore.....</i>	<i>180</i>
2.16.2. <i>La restituzione degli atti al rimettente e la ragionevole durata del processo... ..</i>	<i>181</i>
2.16.3. <i>La misura dell'indennizzo liquidabile.....</i>	<i>181</i>

## **Sezione II**

### **I rapporti etico sociali**

<b>1. Famiglia e filiazione.....</b>	<b>184</b>
1.1. La fecondazione eterologa.....	184
1.2. La nozione di matrimonio presupposta dal Costituente.....	185
1.3. Lo scioglimento automatico del matrimonio per effetto della sentenza di rettificazione di sesso di uno dei coniugi – monito al legislatore.....	185
1.4. Il prevalente interesse del figlio minore nella concessione di benefici penitenziari extramurari.....	187
<b>2. Il diritto alla salute.....</b>	<b>187</b>
2.1. La salute del singolo individuo e della collettività quale interesse generale costituzionalmente rilevante.....	187
2.2. La fecondazione eterologa (il diritto alla salute psichica e la scelta delle pratiche terapeutiche).....	187

2.3. Il principio di doverosa cautela nella validazione e somministrazione di nuovi farmaci (il metodo stamina).....	188
2.4. Il diritto alla salute quale interesse preminente sulla libertà di impresa .....	189
2.5. Il risarcimento del danno biologico alla persona da circolazione stradale.....	189
3. <i>Il diritto allo studio</i> .....	190
3.1. Gli istituti paritari .....	190
4. <i>L'assistenza</i> .....	190
4.1. La misura regionale del bonus bebè .....	190
4.2. L'assegnazione di alloggi popolari .....	191

### **Sezione III**

#### **I rapporti economici**

1. <i>Il lavoro</i> .....	192
1.1. Il diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato	192
1.2. L'orario di lavoro, le ferie, i riposi .....	192
1.3. L'autonomia collettiva .....	193
1.4. Il trattamento economico del personale della scuola.....	194
1.5. Il trattamento economico dei docenti di religione supplenti .....	194
1.6. I compensi variabili dei dirigenti e dei titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nel settore finanziario .....	195
1.7. Il diritto all'indennità di mobilità .....	195
1.8. Il risarcimento del danno per illegittima apposizione del termine ad un contratto di lavoro .....	196
1.9. Responsabilità solidale del committente e dell'appaltatore per l'omesso versamento dei contributi previdenziali.....	196
1.10. La funzione risarcitoria della sanzione civile connessa all'omesso versamento di premi e contributi e presunzione <i>iuris et de iure</i> .....	196
2. <i>La previdenza</i> .....	197
2.1. Il principio del trattamento di quiescenza proporzionato alla qualità e quantità del lavoro prestato .....	197
2.2. L'equilibrio del sistema previdenziale .....	197
2.3. Il contenimento della spesa pubblica e la riduzione del trattamento previdenziale ...	197
2.4. Il contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative dell'assicurazione generale obbligatoria dei dipendenti del parastato.....	198
2.5. La discrezionalità del legislatore nella transizione dei sistemi previdenziali .....	198
2.6. Il requisito di assicurazione e contribuzione per il diritto a pensione dei lavoratori dipendenti e autonomi .....	198
2.7. La prescrizione del diritto ad accessori o ratei arretrati di prestazioni pensionistiche già riconosciute.....	199
2.8. L'errore di diritto nella liquidazione del trattamento pensionistico dei dipendenti pubblici .....	199
2.9. La misura dell'indennità integrativa speciale nel trattamento di reversibilità .....	200

2.10. Il ripristino del regime di trattamento fine servizio (TFS) di cui al d.P.R. n. 1032 del 1973 per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni (attuazione della sentenza n. 223 del 2012).....	201
2.11. Il trattamento di fine rapporto dei pubblici dipendenti nominati direttore delle ASL201	
2.12. Le pensioni svizzere .....	203
<b>3. L'iniziativa economica.....</b>	<b>203</b>
3.1. L'iniziativa economica e il bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti.....	203
3.2. La nozione di concorrenza riflette quella operante in ambito comunitario.....	203
3.3. Il principio della libertà di stabilimento garantito dai Trattati europei .....	204
3.4. Liberalizzazioni e concorrenza.....	204
3.5. Liberalizzazioni, concorrenza e utilità sociale .....	207
3.6. Liberalizzazioni e semplificazione dell'azione amministrativa .....	207
3.7. Gli aiuti di Stato .....	208
3.8. Le barriere all'ingresso nei mercati di nuovi operatori .....	209
3.9. I limiti alla libertà di impresa a garanzia della salute pubblica (le parafarmacie).....	209
3.10. La tutela dei consumatori .....	210
3.11. La modifica dei rapporti di durata (principi e limiti) .....	210
3.12. Il concordato preventivo e la transazione fiscale .....	211
3.13. Le società <i>in house</i> .....	212
3.14. L'affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.....	212
<b>4. La proprietà .....</b>	<b>213</b>
4.1. I contratti di locazione per uso abitativo non registrati e la novazione sanzionatoria	213
4.2. Gli appalti privati nelle aree colpite da sisma .....	213
4.3. L'indennità di espropriazione per le aree non edificabili.....	214
4.4. La sdemanializzazione degli usi civici sul territorio sardo .....	215

#### **Sezione IV**

##### **I rapporti politici**

<b>1. I sistemi elettorali.....</b>	<b>216</b>
1.1. Le elezioni per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica.....	216
1.2. L'attribuzione del premio di maggioranza nelle elezioni comunali nella Regione Trentino-Alto Adige .....	218
<b>2. La rappresentanza politica .....</b>	<b>218</b>
2.1. Il principio di uguaglianza del voto.....	218
2.2. Il principio dell'equilibrio rappresentati-rappresentanti.....	219

#### **Sezione V**

##### **I tributi**

<b>1. Il principio di progressività .....</b>	<b>220</b>
<b>2. Il principio della capacità contributiva .....</b>	<b>220</b>

3. L'addizionale regionale IRPEF .....	220
4. La tassazione degli emolumenti arretrati dei giudici tributari.....	221
5. I principi della tassazione per cassa e per “cassa allargata”, e il criterio della tassazione separata per gli emolumenti arretrati .....	221
6. Prelievo addizionale sui compensi variabili di dirigenti e titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nel settore finanziario .....	222
7. La cristallizzazione del trattamento economico dei dipendenti pubblici (esclusione della natura tributaria).....	223
8. L'IRAP tributo erariale.....	223
9. Gli accertamenti presuntivi (prelievi ingiustificati da conti correnti bancari) .....	224
10. Prelievo addizionale sulle vincite ottenute mediante gli apparecchi di gioco .....	224
11. L'imposta di registro per gli immobili acquisiti in sede di espropriazione forzata .....	225
12. Le agevolazioni fiscali (l'imposta di registro all'1 per cento per gli acquisti di fabbricati esenti da IVA, effettuati da imprese immobiliari) .....	226
13. Il principio dell'intangibilità dell'IVA comunitaria nella transazione fiscale .....	226

## **Sezione VI**

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

1. Il procedimento civile.....	228
1.1. L'opposizione alla stima delle indennità per espropriazione per pubblica utilità.....	228
1.2. La riduzione del termine di costituzione dell'attore nei giudizi di opposizione a decreto ingiuntivo .....	228
1.3. Il rito del lavoro e la contestazione della legittimità del termine apposto al contratto di lavoro.....	228
1.4. Deflazione del contenzioso previdenziale (generalizzata estinzione di diritto di giudizi pendenti).....	229
1.5. Le controversie in materia di prestazioni assistenziali erogate dall'INPS e l'accertamento tecnico preventivo.....	231
1.6. Le controversie in materia di prestazioni assistenziali erogate dall'INPS e i termini processuali .....	232
1.7. I procedimenti in materia di liquidazione degli onorari e dei diritti degli avvocati... ..	232
1.8. Le spese di lite nelle cause di competenza del giudice di pace di valore non superiore a euro 1.100,00 .....	233
1.9. Intervento del pubblico ministero penale per l'applicazione del “termine di grazia” a favore delle vittime delle richieste estorsive e dell'usura.....	234
2. Il procedimento penale.....	234
2.1. Incompatibilità del giudice con l'ufficio di testimone .....	234
2.2. Il difensore di fiducia .....	235
2.3. Le misure cautelari personali (applicabilità di misure sostitutive anche a persona tossicodipendente indiziata del delitto di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti).....	235

2.4. Le nuove contestazioni dibattimentali e l'accesso ai riti alternativi .....	236
2.5. Il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza (il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari).....	238
2.6. La determinazione della pena detentiva da eseguire .....	240
2.7. I benefici penitenziari extramurari (divieto di automatismi a tutela del preminente interesse di figli minori) .....	241
2.8. Il procedimento davanti al giudice di pace.....	242
<b>3. La giurisdizione amministrativa .....</b>	<b>242</b>
3.1. L'inapplicabilità della regola processuale civilistica nella rinnovazione della notificazione al convenuto.....	242
3.2. La tutela cautelare in pendenza del giudizio sulla competenza.....	243
3.3. La competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, per le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia .....	243
3.4. La competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, per le controversie sugli atti dell'Agenzia per i beni confiscati alla criminalità organizzata. ....	243
3.5. La competenza inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, per le controversie sui provvedimenti dell'autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro .....	244
3.6. La competenza inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, per le controversie relative ai provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso .....	245
3.7. La giurisdizione amministrativa e il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.....	245
<b>4. La giurisdizione della Corte dei conti.....</b>	<b>246</b>
4.1. La garanzia della tutela dinanzi al giudice avverso le determinazioni della sezione regionale della Corte dei conti in materia di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari .....	246
<b>5. La giurisdizione tributaria.....</b>	<b>246</b>
5.1. La sospensione dell'esecuzione della sentenza tributaria di appello impugnata con ricorso per cassazione.....	246
5.2. Il reclamo e la mediazione nel processo tributario.....	247
<b>6. Giurisdizioni speciali.....</b>	<b>249</b>
6.1. La Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie .....	249

## **Capitolo III**

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

#### *Sezione I*

#### *L'ordinamento dello Stato*

<i>1. Il principio della continuità dello Stato .....</i>	<i>250</i>
<i>2. La funzione di garanzia costituzionale .....</i>	<i>250</i>
2.1. La Corte costituzionale quale arbitro tra i poteri.....	250
2.2. Il principio di effettività della tutela costituzionale .....	251

2.3. Il sistema accentrato di controllo di costituzionalità nell'ordinamento repubblicano	251
3. <i>Il Parlamento</i>	252
3.1. Il sistema elettorale espressione della discrezionalità legislativa	252
3.2. L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari	252
3.3. L'“aggiornamento” interpretativo del nesso funzionale verso la dilatazione del perimetro dell'insindacabilità (esclusione)	255
3.4. Lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari	256
3.5. L'autodichia per i rapporti di lavoro dei dipendenti e per i rapporti con i terzi	256
4. <i>La funzione normativa e il rapporto tra diverse fonti normative</i>	257
4.1. La delegazione legislativa	257
4.1.1. <i>I principi consolidati</i>	257
4.1.2. <i>Il criterio direttivo consistente in un “principio generale”</i>	258
4.1.3. <i>La delega legislativa e la discrezionalità del legislatore delegato</i>	258
4.1.4. <i>Il rapporto tra legge delega e legge delegata</i>	258
4.1.5. <i>I decreti legislativi integrativi e correttivi</i>	259
4.1.6. <i>La delega per il riordino del processo amministrativo</i>	259
4.1.7. <i>La delega sul riassetto della disciplina del processo amministrativo e il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica</i>	260
4.1.8. <i>La delega in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione</i>	261
4.1.9. <i>La delega in materia penale e la riserva di legge</i>	261
4.1.10. <i>La delega in materia di giurisdizione penale del giudice di pace</i>	262
4.1.11. <i>La delega in tema di azione disciplinare per le infrazioni commesse dai notai</i>	263
4.1.12. <i>La delega per il riassetto del codice delle assicurazioni private</i>	263
4.1.13. <i>La delega in tema di sanzioni amministrative per le violazioni relative alla durata media dell'orario di lavoro, al periodo annuale di ferie, al riposo giornaliero e ai riposi settimanali</i>	264
4.1.14. <i>La delega in tema di contratti di locazione per uso abitativo non registrati</i>	264
4.2. La decretazione d'urgenza	264
4.2.1. <i>I rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nella decretazione d'urgenza</i>	264
4.2.2. <i>Il nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge e legge di conversione</i>	265
4.3. La legge retroattiva e il principio dell'affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico	267
4.4. La legge retroattiva di interpretazione autentica	269
4.5. Irretroattività delle disposizioni che introducono sanzioni amministrative	271
4.6. Le leggi-provvedimento	271
4.7. Le leggi costituzionalmente necessarie	272
4.8. La copertura finanziaria delle leggi di spesa	272
4.9. Le “Linee guida” (atti di normazione secondaria che integrano la norma primaria)	277
4.10. Rapporti tra legge ed atto amministrativo richiamato (rinvio recettizio o materiale e rinvio non recettizio o formale)	278
4.11. Le relazioni tra la legge e i contratti espressione dell'autonomia collettiva	279

4.12. La reviviscenza delle norme.....	279
4.12.1. <i>L'abrogazione di una norma meramente abrogatrice</i> .....	279
4.12.2. <i>La reviviscenza di norme in seguito alla caducazione di disposizioni dichiarate incostituzionali per vizio procedurale</i> .....	279
4.12.3. <i>La reviviscenza di normativa abrogata con referendum (esclusione)</i> .....	280
4.12.4. <i>La reviviscenza di disposizioni illegittimamente abrogate</i> .....	280
4.13. L'interpretazione evolutiva, al fine di preservare attualità ed effettività delle tutele sotto il profilo del corretto bilanciamento degli interessi .....	281
4.14. L'interpretazione di norme esterne all'ordinamento giuridico italiano (il principio di conformità) .....	281
4.15. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale.....	281
4.15.1. <i>L'ammissibilità di pronunce di incostituzionalità in malam partem</i> .....	281
4.15.2. <i>Le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, anteriori alla Costituzione</i> .....	282
4.15.3. <i>L'interesse obiettivo all'eliminazione delle leggi incostituzionali</i> .....	282
4.15.4. <i>La caducazione di disposizioni e la reviviscenza</i> .....	282
4.15.5. <i>La normativa di risulta</i> .....	282
4.15.6. <i>L'efficacia temporale delle decisioni di accoglimento</i> .....	283
4.15.7. <i>L'inerzia del legislatore ordinario e il potere-dovere della Corte di intervenire</i> .....	284
4.16. <i>Referendum abrogativo</i> .....	284
4.16.1. <i>Le leggi di contenimento della spesa e le leggi di bilancio ai sensi dell'art. 75 Cost.</i> .....	284
4.16.2. <i>Il limite delle leggi costituzionalmente necessarie</i> .....	285
4.16.3. <i>Il divieto di ripristino di normativa abrogata con referendum</i> .....	285
4.16.4. <i>La decisione di inammissibilità per difetto di omogeneità del quesito</i> .....	286
5. <i>Il Governo</i> .....	286
5.1. Il potere di segretezza .....	286
5.2. Lo scioglimento degli organi delle comunità locali per il contrasto alla criminalità organizzata quale atto di alta amministrazione.....	288
5.3. I reati ministeriali .....	289
6. <i>La pubblica amministrazione</i> .....	290
6.1. I principi .....	290
6.1.1. <i>L'inesistenza della riserva di funzione amministrativa</i> .....	290
6.1.2. <i>L'efficienza e il buon andamento della pubblica amministrazione</i> .....	290
6.1.3. <i>Il principio del giusto procedimento</i> .....	292
6.1.4. <i>I principi della semplificazione amministrativa e della celerità</i> .....	292
6.1.5. <i>La semplificazione quale principio fondamentale dell'azione amministrativa, di derivazione comunitaria</i> .....	292
6.1.6. <i>I principi generali dell'azione amministrativa in una visione sostanzialistica</i> ...	293
6.2. L'impiego presso le pubbliche amministrazioni .....	293
6.2.1. <i>L'accesso ai pubblici uffici</i> .....	293

6.2.2. <i>Le procedure concorsuali straordinarie e temporanee (per l'attuazione del nuovo ordinamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco)</i> .....	294
6.2.3. <i>L'assunzione dei ricercatori vincitori dei concorsi espletati</i> .....	294
6.2.4. <i>L'esercizio della professione forense</i> .....	294
6.2.5. <i>Il superamento della pregiudiziale penale nel procedimento disciplinare (polizia penitenziaria)</i> .....	295
6.2.6. <i>La destituzione di diritto del personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza</i> .....	296
6.2.7. <i>L'inesistenza di un principio di omogeneità di retribuzione a parità di anzianità</i> .....	296
6.2.8. <i>L'allineamento stipendiale per fini asseritamente perequativi</i> .....	296
6.2.9. <i>Il blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo delle retribuzioni del personale non contrattualizzato</i> .....	297
6.2.10. <i>Il blocco per il triennio 2011-2013 del trattamento economico dei dipendenti pubblici</i> .....	297
6.2.11. <i>La cristallizzazione del trattamento economico dei dipendenti pubblici</i> .....	297
6.3. <i>Le autorità amministrative indipendenti</i> .....	297
6.4. <i>La finanza pubblica</i> .....	298
6.4.1. <i>La nuova finanza pubblica dopo la riforma costituzionale del 2012</i> .....	298
6.4.2. <i>La riduzione del debito pubblico, funzionale all'unità economica della Repubblica, all'equilibrio di bilancio e al rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea</i> .....	299
6.4.3. <i>Il patto di stabilità esterno e quello interno e la tutela dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva</i> .....	299
6.4.4. <i>La politica di riequilibrio del bilancio nella situazione di crisi economica</i> .....	300
6.4.5. <i>Gli apparati ispettivi dell'amministrazione centrale e le verifiche sulle attività amministrative e finanziarie degli enti territoriali</i> .....	300
6.4.6. <i>La "regola aurea" del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti</i> .....	301
6.4.7. <i>L'anticipazione di cassa</i> .....	301
7. <i>La Corte dei conti</i> .....	302
7.1. <i>I controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali, strumentali al rispetto dei limiti complessivi di finanza pubblica anche in relazione ai vincoli comunitari</i> .....	302
7.2. <i>Il controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari</i> .....	306
7.3. <i>La garanzia della tutela dinanzi al giudice avverso le determinazioni della sezione regionale della Corte dei conti in materia di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari</i> .....	306
8. <i>L'ordinamento giurisdizionale</i> .....	307
8.1. <i>La funzione giurisdizionale e il principio di buon andamento dell'amministrazione</i> .....	307
8.2. <i>Terzietà e imparzialità del giudice</i> .....	307
8.3. <i>L'interpretazione autentica e l'attività ermeneutica del giudice</i> .....	307
8.4. <i>L'interpretazione conforme e l'attività ermeneutica del giudice</i> .....	308
8.5. <i>Il giudice nazionale comune e la compatibilità comunitaria della normativa interna</i> .....	308



8.6. Le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria e gli interventi del legislatore a scopo deflattivo del contenzioso.....	308
8.7. La soppressione di tribunali ordinari.....	308

## *Sezione II*

### *Le autonomie territoriali*

1. <i>Il rapporto tra parametri competenziali, statutari, comunitari</i> .....	310
2. <i>Il riparto delle competenze</i> .....	310
2.1. L'inderogabilità dell'ordine costituzionale delle competenze legislative e la crisi economico-sociale .....	310
2.2. La normativa emergenziale, transitoria ed eccezionale, avente rilevanza nazionale .	311
2.3. La nozione di principio fondamentale.....	311
2.4. Il divieto di riproduzione di norma statale adottata nell'esercizio di competenza esclusiva .....	312
2.5. Il divieto di iniziative legislative e regolamentari della Regione (anche transitorie) in ambito di competenza statale esclusiva, nonostante l'inadempienza dello Stato.....	312
2.6. L'intreccio delle competenze e il prioritario criterio della prevalenza .....	312
2.7. L'intreccio delle competenze e il criterio dei punti di equilibrio.....	313
2.8. L'intreccio delle competenze in materia di fonti di energia rinnovabili e il punto di equilibrio con l'interesse alla tutela dell'ambiente e del territorio.....	313
2.9. L'intreccio delle competenze e il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato come limite alle competenze di Regioni e Province autonome.....	314
2.10. L'intreccio delle competenze e il principio di innalzamento del livello di tutela....	315
2.11. L'intreccio delle competenze in materia di ambiente e il divieto di norme suppletive e cedevoli .....	315
2.12. L'intreccio delle competenze e l'azione trasversale dello Stato a tutela della concorrenza.....	315
2.13. L'intreccio delle competenze, il mercato e l'esigenza della gestione unitaria del servizio .....	316
2.14. L'intreccio delle competenze e il criterio della prevalenza nella materia trasversale della concorrenza.....	316
2.15. I principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», funzionali all'unità economica della Repubblica e all'equilibrio di bilancio, anche con riferimento alle autonomie speciali.....	316
2.16. La definizione dei presupposti di applicazione di norme penali statali ad opera della legislazione regionale .....	318
3. <i>Le materie</i> .....	318
3.1. Qualificazione e individuazione della materia .....	318
3.2. Le materie a carattere finalistico o trasversali.....	321
4. <i>Il superamento del peculiare sistema di controllo sulle leggi della Regione siciliana</i> .....	323
5. <i>I limiti alle autonomie speciali</i> .....	323
6. <i>L'organizzazione delle Regioni</i> .....	324
6.1. Gli organi regionali .....	324

6.1.1. I limiti ai poteri del Consiglio regionale nella fase successiva al decreto di indizione delle elezioni (prorogatio e prescadenza) - monito al legislatore regionale .....	324
6.1.2. La riduzione del numero dei componenti del Consiglio e della Giunta.....	325
6.1.3. I gruppi consiliari.....	325
6.2. L'amministrazione .....	326
6.2.1. L'accesso ai pubblici uffici (v. analoga voce in <i>Il potere esecutivo</i> ) .....	326
6.2.2. L'allineamento stipendiale per fini asseritamente perequativi.....	326
6.2.3. La composizione degli organi di amministrazione e di controllo in funzione del contenimento dei costi .....	326
6.2.4. La riduzione delle spese per il personale .....	326
6.2.5. La dirigenza.....	327
6.2.5.1. La revoca del Segretario generale del Consiglio regionale del Molise per il contenimento della spesa .....	327
6.2.5.2. Le procedure per le eccedenze di personale .....	327
6.2.5.3. La sostituzione temporanea del dirigente .....	328
6.3. Il Servizio Sanitario Regionale.....	328
6.3.1. La decadenza automatica dei direttori generali delle ASL.....	328
6.3.2. La stabilizzazione di personale sanitario non dirigenziale, in costanza del piano di rientro .....	329
6.3.3. I piani di rientro dai disavanzi sanitari.....	329
6.3.4. Il divieto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e l'esecuzione del mandato commissariale .....	329
6.4. I controlli .....	330
6.4.1. I controlli del Governo sugli enti locali (limiti).....	330
6.4.2. Il ruolo della Corte dei conti nella finanza regionale.....	330
6.4.3. La gestione finanziaria delle Regioni e i controlli della Corte dei conti .....	331
6.4.4. Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali .....	332
7. La funzione legislativa .....	333
7.1. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.) .....	333
7.1.1. "Sistema tributario e contabile dello Stato" (lett. e) .....	333
7.1.1.1. La variazione delle aliquote IRAP.....	333
7.1.2. "Tutela della concorrenza" (lett. e).....	333
7.1.2.1. La nozione interna di «concorrenza» riflette quella operante in ambito comunitario – gli appalti per lavori privati .....	333
7.1.2.2. Il divieto di proroga automatica di contratti in concessione.....	334
7.1.2.3. Le procedure di gara pubblica, strumento per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale .....	334
7.1.2.4. La libera prestazione dei servizi (attività di guida turistica).....	335
7.1.2.5. L'affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica .....	335
7.1.2.6. L'esercizio del commercio .....	336
7.1.2.7. L'esercizio di impianti gestione carburanti .....	339
7.1.3. "Ordinamento civile" (lett. 1).....	339

7.1.3.1. Il rapporto di lavoro pubblico .....	339
7.1.3.2. La responsabilità amministrativa dei dipendenti pubblici .....	342
7.1.3.3. Gli appalti pubblici .....	343
7.1.3.4. L'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, dei rapporti civilistici tra soggetti che operano in regime privato (gli appalti per lavori privati).....	343
7.1.3.5. L'efficacia giuridica dei rapporti contrattuali.....	343
7.1.3.6. Le distanze tra fabbricati .....	344
7.1.4. <i>“Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lett. m)</i>	345
7.1.4.1. L'abbattimento delle barriere architettoniche negli esercizi commerciali ....	345
7.1.4.2. Le prestazioni di attività amministrativa .....	345
7.1.5. <i>“Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (lett. p)</i> .....	346
7.1.5.1. Le funzioni fondamentali dei Comuni.....	346
7.1.6. <i>“Profilassi internazionale” (lett. q)</i> .....	347
7.1.6.1. La polizia veterinaria .....	347
7.1.7. <i>“Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale” (lett. r)</i> .....	347
7.1.7.1. I dati sul finanziamento dei partiti politici.....	347
7.1.7.2. Lo sportello unico per le attività produttive .....	348
7.1.8. <i>“Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” (lett. s)</i> .....	348
7.1.8.1. Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente .....	348
i) la VIA e l'AIA e gli impianti per la produzione di energia termoelettrica .....	348
ii) la VAS e le varianti di piano o programma .....	348
iii) la VIA e la proroga di titoli minerari e di permessi di cava.....	349
iv) la VIA e le concessioni di piccole derivazioni a scopo idroelettrico .....	350
7.1.8.2. La gestione dei rifiuti.....	350
i) le garanzie finanziarie per la gestione degli impianti - monito al legislatore.....	350
ii) la qualificazione quale rifiuto dei residui di produzione.....	351
iii) le attività estrattive.....	351
iv) l'emergenza rifiuti nella Regione Campania .....	352
v) la sanatoria per lo smaltimento di rifiuti pericolosi.....	353
7.1.8.3. Le acque.....	353
i) il piano di tutela delle acque e il principio di innalzamento del livello di tutela....	353
ii) l'autorizzazione allo scarico di acque reflue in fognatura e il principio di innalzamento del livello di tutela.....	353
7.1.8.4. La tutela della fauna.....	354
i) il contenimento della fauna selvatica.....	354
ii) la caccia .....	354
7.1.8.5. Le aree protette .....	355
i) la partecipazione degli enti locali nel procedimento istitutivo e nella gestione, quale principio fondamentale di riforma economico-sociale.....	355

7.1.8.6. I beni culturali e paesaggistici .....	355
i) <i>la pianificazione territoriale e paesaggistica</i> .....	355
ii) <i>gli usi civici nella conservazione ambientale e paesaggistica</i> .....	356
iii) <i>interventi su immobili sottoposti a vincolo</i> .....	357
7.2. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.).....	358
7.2.1. “ <i>Coordinamento della finanza pubblica</i> ” .....	358
7.2.1.1. Il contenimento della spesa per il personale .....	358
7.2.1.2. La riduzione dei costi degli apparati amministrativi .....	361
7.2.1.3. Il contenimento della spesa degli enti locali.....	362
7.2.1.4. Il contenimento delle spese per il funzionamento del sistema politico (degli organi politici).....	363
7.2.1.5. I meccanismi premiali e sanzionatori e l’autonomia regionale .....	364
7.2.1.6. I principi di coordinamento della finanza pubblica e l’equilibrio di bilancio fra vincoli comunitari e “patto di stabilità interno” .....	365
7.2.1.7. I principi di coordinamento della finanza pubblica e le autonomie speciali .	366
7.2.1.8. Il contenimento della spesa sanitaria e il piano di rientro dal disavanzo sanitario.....	366
7.2.1.9. Il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni.....	367
7.2.1.10. La contabilità pubblica .....	368
7.2.2. “ <i>Coordinamento del sistema tributario</i> ” .....	368
7.2.2.1. L’addizionale regionale IRPEF .....	368
7.2.3. “ <i>Governo del territorio</i> ”.....	368
7.2.3.1. La ristrutturazione edilizia senza il vincolo della sagoma.....	368
7.2.4. “ <i>Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia</i> ”.....	369
7.2.4.1. L’energia da fonti rinnovabili.....	369
i) <i>il regime abilitativo per gli impianti e il principio di celerità e semplificazione                 amministrativa</i> .....	369
ii) <i>la localizzazione degli impianti e il principio di massima diffusione delle fonti                 rinnovabili</i> .....	371
iii) <i>l’energia rinnovabile e la produzione agricola</i> .....	372
7.2.4.2. La localizzazione di gasdotti e degli impianti di compressione a gas ricadenti nelle zone sismiche .....	373
7.2.4.3. L’energia idroelettrica .....	373
i) <i>il canone delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso                 idroelettrico</i> .....	373
ii) <i>le derivazioni di acqua a scopo idroelettrico</i> .....	374
7.2.5. “ <i>Professioni</i> ” .....	374
7.2.5.1. L’individuazione delle nuove figure professionali.....	374
7.2.5.2. La formazione del medico specializzando.....	375
7.2.5.3. Le attività turistiche .....	376
7.2.6. “ <i>Tutela della salute</i> ”.....	377
7.2.6.1. Il servizio sanitario e i limiti imposti da vincoli di bilancio.....	377
7.2.6.2. Le acque minerali naturali .....	377

7.2.6.3. L'attività commerciale nel settore merceologico alimentare effettuata nei confronti di una determinata cerchia di persone .....	378
7.2.6.4. La sicurezza veterinaria e l'attività zootecnica.....	378
7.2.6.5. Il riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna "Giuseppe Pegreffi" .....	378
7.2.6.6. L'accreditamento istituzionale.....	379
7.3. Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.).....	379
7.3.1. <i>Le comunità montane</i> .....	379
7.3.2. <i>La formazione professionale</i> .....	380
7.3.3. <i>L'attività zootecnica inscindibile dalla materia dell'agricoltura</i> .....	380
8. <i>La funzione amministrativa</i> .....	380
8.1. La definizione di Linee guida.....	380
8.2. Gli spazi lasciati alle competenze regionali in ambiti ricondotti a materie a carattere finalistico o trasversali.....	381
8.3. L'attrazione in sussidiarietà .....	381
9. <i>Il principio cooperativo</i> .....	382
9.1. L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione.....	382
9.2. Il principio di leale collaborazione permea i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie .....	382
10. <i>Il potere sostitutivo</i> .....	382
10.1. Il fondamento della potestà sostitutiva <i>ex art. 120 Cost</i> e il potere sostitutivo straordinario da parte del Prefetto per la realizzazione di unioni di Comuni per l'esercizio in forma associata di funzioni e servizi.....	382
10.2. I poteri del Commissario <i>ad acta</i> nominato per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari .....	384
10.3. L'interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario <i>ad acta</i> .....	384
10.4. L'interferenza da parte degli organi regionali con le funzioni del Commissario <i>ad acta</i> .....	385
11. <i>Il potere sanzionatorio dello Stato</i> .....	385
11.1. Lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta.....	385
12. <i>Gli enti locali</i> .....	385
12.1. La pari ordinazione degli enti che compongono la Repubblica .....	385
12.2. L'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni .....	385
12.3. Le unioni di Comuni per l'esercizio in forma associata di funzioni e servizi.....	386
12.4. Il concorso di Regioni ed enti locali al risanamento dei conti pubblici attraverso misure volte a incidere in via indiretta sulla spesa .....	387
12.5. Le comunità montane, forme associative di enti locali.....	388
12.6. L'istituzione di nuovo Comune e il principio dell'invarianza finanziaria delle operazioni di scorporo .....	389
12.7. I controlli esterni sugli enti locali.....	389
12.8. Misure transitorie ed eccezionali per la gestione dei rifiuti .....	390

12.9. La sdemanializzazione degli usi civici sul territorio sardo e il ruolo dei Comuni ...	391
12.10. La partecipazione dei Comuni e degli enti esponenziali al procedimento istitutivo delle aree protette.....	391
<i>13. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome</i> .....	<i>392</i>
13.1. Il sistema di controllo delle leggi della Regione siciliana.....	392
13.2. La ripartizione delle competenze normative .....	394
13.2.1. Il “rispetto” degli statuti speciali.....	394
13.2.2. Le clausole di salvaguardia.....	395
13.2.3. I limiti alla potestà legislativa primaria.....	397
13.2.4. Il limite del rispetto dei “principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica” .....	398
13.2.5. La disciplina statale nella materia della tutela dell’ambiente quale limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza.....	398
13.2.6. La prevalenza dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica su ogni tipo di potestà legislativa regionale a tutela dell’unità economica della Repubblica e dell’equilibrio di bilancio.....	399
13.2.7. Le competenze statutarie in materia di energia e la «clausola di maggior favore» .....	399
13.3. Il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle autonomie speciali.....	400
13.4. Lo scioglimento dei Consigli regionali e l’inapplicabilità del potere sanzionatorio dello Stato.....	400
13.5. Il contenzioso .....	400
13.5.1. Regione Friuli-Venezia Giulia .....	400
13.5.1.1. Gli organi politici.....	400
13.5.2. Regione Sardegna.....	401
13.5.2.1. L’esercizio obbligatorio in forma associata per gli enti di minori dimensioni.....	401
13.5.2.2. Gli organi politici.....	402
13.5.2.3. L’attuazione dell’intesa sul “piano casa” .....	402
13.5.3. Trentino-Alto Adige .....	403
13.5.3.1. La composizione degli organi amministrativi e di controllo in funzione del contenimento della spesa .....	403
13.5.3.2. Le elezioni comunali.....	404
13.5.4. Valle d’Aosta .....	404
13.5.4.1. La composizione degli organi amministrativi e di controllo in funzione del contenimento della spesa .....	404
13.5.4.2. La disciplina delle zone a burocrazia zero.....	405
13.5.4.3. La competenza legislativa primaria nella materia «zootecnia» .....	406
13.5.5. Provincia di Bolzano .....	406
13.5.5.1. I dipendenti .....	406
i) la responsabilità amministrativa del personale pubblico.....	406
ii) il trattamento economico dei dipendenti pubblici.....	407

iii) <i>la proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato</i> .....	407
iv) <i>le assunzioni nelle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni</i> .....	407
13.5.5.2. <i>Le concessioni nel settore idroelettrico</i> .....	408
i) <i>la determinazione del canone</i> .....	408
ii) <i>le procedure di evidenza pubblica per l'affidamento</i> .....	408
13.5.5.3. <i>La disciplina della SCIA</i> .....	408
13.5.5.4. <i>L'indennità di espropriazione per le aree non edificabili</i> .....	409
13.5.6. <i>Provincia di Trento</i> .....	409
13.5.6.1. <i>Il contenimento dei costi dell'apparato amministrativo</i> .....	409
13.5.6.2. <i>La stabilizzazione di personale precario</i> .....	410
13.5.6.3. <i>L'impiego presso l'Azienda provinciale per i servizi sanitari</i> .....	410
13.5.6.4. <i>Gli appalti pubblici e l'aggiornamento dei prezzi</i> .....	410
13.5.6.5. <i>Le procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di concessioni nel settore idroelettrico</i> .....	411
13.5.6.6. <i>La disciplina speciale del servizio idrico integrato e le funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas</i> .....	411
13.5.6.7. <i>Lo smaltimento dei rifiuti</i> .....	412
13.5.6.8. <i>Gli interventi sulle grandi dighe</i> .....	412
13.5.6.9. <i>L'indennità di espropriazione per le aree non edificabili</i> .....	413
14. <i>L'autonomia finanziaria</i> .....	413
14.1. <i>L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie</i> .....	413
14.1.1. <i>I principi che regolano il concorso finanziario delle Regioni al patto di stabilità</i> .....	413
14.1.2. <i>L'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli enti locali nella c.d. legge rinforzata</i> .....	414
14.1.3. <i>La perequazione regionale volta a rimuovere gli squilibri economici e sociali</i> .....	415
14.1.4. <i>Il principio di invarianza del gettito per la Regione (inesistenza)</i> .....	416
14.1.5. <i>L'unione di Comuni e la potestà impositiva sui tributi locali degli enti associati</i> .....	417
14.2. <i>L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome</i> .....	417
14.2.1. <i>Il rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica</i> .....	417
14.2.2. <i>I principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali condizionati anche dagli obblighi comunitari</i> .....	417
14.2.3. <i>I principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», funzionali all'unità economica della Repubblica e all'equilibrio di bilancio</i> .....	418
14.2.4. <i>La legittima prevalenza dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica su ogni tipo di potestà legislativa regionale</i> .....	419
14.2.5. <i>L'applicabilità alle autonomie speciali della disciplina per la riduzione del debito pubblico</i> .....	419
14.2.6. <i>La regola costituzionale del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti e le anticipazioni di cassa</i> .....	420
14.2.7. <i>Il principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa che vincola anche le autonomie speciali</i> .....	422

14.2.8. La derogabilità della procedura concertata nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica.	422
14.2.9. L'inapplicabilità di meccanismi sanzionatori alle partecipazioni previste in sede statutaria per le Regioni ad autonomia speciale.....	423
14.2.10. La vigilanza di organi ministeriali per il rispetto dei vincoli finanziari in materia di contenimento della spesa .....	423
14.2.11. Il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni .....	424
14.2.12. I controlli sulla legittimità e regolarità delle gestioni degli enti locali .....	424
14.3. Il contenzioso .....	425
14.3.1. Regione Friuli-Venezia Giulia .....	425
14.3.1.1. Le deduzioni IRES, IRPEF ed IRAP .....	425
14.3.1.2. Applicabilità alla Regione Friuli-Venezia Giulia dei principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dalla legislazione statale .....	426
14.3.2. Regione Sardegna.....	426
14.3.2.1. Il contenimento della spesa per il personale .....	426
14.3.3. Regione Sicilia.....	426
14.3.3.1. La devoluzione allo Stato del maggior gettito riscosso nella Regione siciliana .....	426
14.3.4. Regione Trentino-Alto Adige.....	428
14.3.4.1. La gratuità degli incarichi nella pubblica amministrazione.....	428
14.3.5. Provincia di Bolzano .....	428
14.3.5.1. Il contenimento dei costi per il personale .....	428
14.3.5.2. La riduzione dei costi degli apparati amministrativi .....	429

## **Capitolo IV**

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

1. Premessa.....	430
------------------	-----

#### *Sezione I*

##### *Diritto interno e diritto europeo (comunitario)*

1. Il giudizio sulle leggi in via principale .....	432
1.1. Aspetti processuali .....	432
1.1.1. I parametri interni che hanno veicolato il diritto europeo nel giudizio di costituzionalità.....	433
1.1.2. Le disposizioni dei Trattati europei, il diritto derivato e la giurisprudenza della Corte di giustizia invocate .....	433
1.1.3. La necessaria specificazione del diritto europeo invocato .....	434
1.1.4. L'ordine di esame delle questioni prospettate sotto una pluralità di profili .....	434
1.2. Aspetti sostanziali .....	434
1.2.1. Le dichiarazioni di incostituzionalità in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ....	434



1.2.2. Le pronunce di accoglimento sulla base, congiuntamente, dell'art. 117, primo comma, Cost. e di altri parametri.....	435
1.2.3. Una dichiarazione di non fondatezza (nei sensi) in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ....	436
1.2.4. Le pronunce di accoglimento in base ad uno degli altri parametri che veicolano il diritto europeo e l'assorbimento delle censure ex artt. 117, primo comma, Cost.....	437
2. Il giudizio sulle leggi in via incidentale .....	437
2.1. Aspetti processuali .....	437
2.1.1. Uno sguardo d'insieme.....	437
2.1.2. I parametri interni che hanno veicolato il diritto europeo nel giudizio di costituzionalità.....	438
2.1.3. In tema di doppia pregiudizialità .....	438
2.1.4. Sulla disapplicazione delle norme interne incompatibili con diritto europeo (comunitario).....	439
2.2. Aspetti sostanziali .....	439
2.2.1. Il diritto europeo come integrativo dei principi e criteri direttivi della delega..	439
2.2.2. La rilevanza della giurisprudenza di Lussemburgo .....	439
3. I giudizi per conflitto di attribuzione tra enti e tra poteri dello Stato .....	441

## **Sezione II**

### **Diritto interno e sistema CEDU**

1. Introduzione .....	442
1.1. Uno sguardo d'insieme.....	442
1.2. Il principio della massima espansione delle tutele .....	443
1.3. La sottoponibilità a bilanciamento anche dei diritti fondamentali come riconosciuti dalla CEDU .....	443
2. Il giudizio sulle leggi in via incidentale .....	443
2.1. Aspetti processuali .....	443
2.1.1. I parametri interni che hanno veicolato la CEDU e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti nel giudizio costituzionale .....	443
2.1.2. Le disposizioni CEDU maggiormente invocate .....	444
2.2. Aspetti sostanziali .....	445
2.2.1. In generale sulla ragionevole durata del processo - necessaria effettività dei rimedi interni risarcitori ed interpretazione adeguatrice.....	445
2.2.2. In materia civile e amministrativa.....	446
2.2.2.1. Retroattività della legge, divieto di ingerenza del legislatore sui processi in corso e “motivi imperativi di interesse generale” .....	446
2.2.2.2. L'assorbimento dei profili convenzionali nella decisione sulla fecondazione assistita eterologa .....	447
2.2.2.3. Sul cd. divorzio imposto: la non fondatezza della relativa questione di costituzionalità sotto il profilo convenzionale e il suo accoglimento in base ai parametri interni .....	447

2.2.2.4. Tutela della proprietà ed equo indennizzo in caso di espropriazione per pubblica utilità.....	447
2.2.3. <i>In materia penale</i> .....	448
2.2.3.1. Sul principio di pubblicità delle udienze .....	448
3. <i>Il giudizio sulle leggi in via principale</i> .....	448
4. <i>Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato</i> .....	448
5. <i>Il giudizio per conflitto di attribuzione tra enti</i> .....	449

### **Sezione III**

#### ***Diritto interno e diritto internazionale***

1. <i>Premessa</i> .....	450
2. <i>Aspetti processuali</i> .....	450
2.1. I veicoli d'ingresso del diritto internazionale nei giudizi di costituzionalità .....	450
3. <i>Aspetti sostanziali</i> .....	451
3.1. Assoggettabilità a sindacato di costituzionalità delle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute formatesi prima e dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana .....	451
3.2. Interpretazione "particolarmente qualificata" delle norme internazionali da parte della Corte internazionale di giustizia e diritti fondamentali come limiti all'ingresso delle stesse nell'ordinamento interno: alla Corte costituzionale spetta la verifica di compatibilità.....	451
3.3. Il sacrificio totale e sproporzionato del diritto al giudice ed a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti rispetto all'obiettivo di non incidere sull'esercizio della potestà di governo che nella specie si è manifestata mediante comportamenti qualificati come crimini di guerra e contro l'umanità.....	452
3.4. Segue: le conseguenze sul rinvio di cui all'art. 10, primo comma, Cost. ....	452

# Parte I

## Profili processuali

### Capitolo I

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

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

Nel 2014 la Corte ha adottato, in sede di giudizio incidentale, **171** decisioni: **100** sentenze (nn. **1, 5, 6, 7, 13, 18, 30, 32, 45, 46, 47, 50, 51, 60, 64, 65, 67, 69, 73, 80, 81, 90, 94, 98, 100, 105, 106, 112, 120, 128, 132, 135, 139, 142, 143, 151, 153, 154, 155, 156, 157, 159, 162, 163, 166, 170, 171, 172, 174, 177, 182, 184, 187, 191, 192, 193, 198, 200, 201, 202, 203, 208, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 235, 236, 238, 239, 241, 242, 243, 244, 248, 250, 251, 254, 255, 258, 270, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279**) e **71** ordinanze (nn. **3, 9, 10, 14, 15, 16, 20, 21, 25, 33, 37, 42, 43, 48, 52, 56, 57, 58, 59, 63, 66, 74, 75, 76, 77, 82, 83, 84, 91, 92, 93, 95, 96, 101, 109, 113, 116, 122, 123, 124, 133, 140, 146, 147, 148, 149, 152, 158, 164, 176, 179, 180, 183, 186, 194, 195, 204, 205, 206, 223, 240, 245, 247, 252, 253, 261, 266, 267, 272, 280, 283**).

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

Le ordinanze di rimessione sono pervenute in larga misura dai Tribunali ordinari (**90**), seguiti dai Tribunali amministrativi regionali (**68**), dalle Corti di appello (**49**), dalla Corte di cassazione (**14**), dalle Commissioni tributarie provinciali (**13**) e dai Giudici di pace (**12**). Più contenuto è stato il numero delle ordinanze adottate dal Consiglio di Stato (**7**), dai Giudici per le indagini preliminari (**7**), dai Giudici per l'udienza preliminare (**4**), dalle Commissioni tributarie regionali (**4**) e dalla Corte dei Conti, sezione giurisdizionale regionale (**3**).

Tra le altre autorità rimettenti si segnalano il Giudice istruttore del Tribunale (**2**), il Tribunale superiore delle acque pubbliche (**1**), la Corte dei conti, sezione centrale d'appello (**1**), il Magistrato di sorveglianza (**1**), il Giudice delegato ai fallimenti presso il Tribunale (**1**), il Collegio arbitrale (**1**) ed il Tribunale di sorveglianza (**1**).

In presenza dei requisiti di legge, una questione può essere sollevata anche dalla stessa Corte costituzionale, la quale, in un caso, ha assunto la veste di giudice *a quo*, sollevando innanzi a sé medesima (nell'ambito di un giudizio promosso in via principale) la questione decisa dalla sentenza n. **255**. Un riferimento ai poteri d'ufficio del Collegio è altresì contenuto nell'ordinanza n. **10** che ha respinto una richiesta della difesa delle parti del giudizio principale intesa a sollecitare un'«eventuale autorimessione della questione riguardata sotto il profilo dei parametri comunitari», ovvero un «rinvio pregiudiziale, in relazione a detti parametri, alla Corte di giustizia dell'Unione europea», poiché «manca nella ordinanza di rimessione alcuna indicazione circa gli elementi fattuali ed i riferimenti normativi a tali fini necessari».

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 l'ordinanza n. **123** che ha ribadito l'orientamento favorevole alla «legittimazione degli arbitri rituali a sollevare incidentalmente questione di legittimità costituzionale delle norme di legge che essi sono chiamati ad applicare». In proposito, i Giudici hanno osservato che «il rimettente ha diffusamente motivato in ordine al carattere rituale del procedimento in corso». La sentenza n. **270** ha rammentato la giurisprudenza che riconosce al giudice, in sede di giudizio di rinvio, la legittimazione a «proporre questione di legittimità costituzionale della norma da applicare, e nell'interpretazione stabilita e vincolante nel giudizio *a quo*»: infatti, nel caso in cui nella sentenza di annullamento è affermato un principio di diritto relativo a una norma che deve trovare ulteriore

applicazione nel giudizio di rinvio, da un lato, «non si è al cospetto di un rapporto “esaurito”» e, dall’altro, «la proposizione di una simile questione di legittimità costituzionale rappresenta l’unico mezzo a disposizione del giudice del rinvio per contestare la *regula iuris* che sarebbe costretto altrimenti ad applicare».

Il giudice, per poter proporre una questione di legittimità costituzionale, non deve essere privo di poteri decisorii.

Con specifico riguardo alla legittimazione del giudice della cautela, l’ordinanza n. **3** ha ritenuto l’ammissibilità di questioni sollevate, in sede di reclamo cautelare, da un tribunale il quale «ha accolto la domanda» di sospensione del contestato provvedimento «proprio sulla base della ritenuta non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale (...) e, quindi, ha sospeso il giudizio principale in attesa della decisione» della Corte. Pertanto, si è sostenuto che «il giudice *a quo* non ha esaurito in via definitiva il suo potere cautelare, essendosi implicitamente riservato di rivalutare il provvedimento adottato in via d’urgenza all’esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, in coerenza con il principio secondo cui, ogni qual volta il *fumus boni iuris* sia ravvisato alla luce della ritenuta non manifesta infondatezza della questione sollevata, la sospensione dell’efficacia del provvedimento impugnato è di carattere provvisorio, sino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l’incidente di legittimità costituzionale». Analogamente, l’ordinanza n. **58** ha puntualizzato che il rimettente «ha accolto la domanda cautelare sul presupposto della non manifesta infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale e sino all’esito della relativa decisione e che, quindi, non ha esaurito la propria *potestas iudicandi*». Anche l’ordinanza n. **59** ha escluso l’avvenuto esaurimento della *potestas iudicandi* del rimettente, poiché «la concessione della misura cautelare veniva fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione» e «in tal caso la sospensione dell’efficacia del provvedimento impugnato si deve ritenere di carattere provvisorio e temporaneo». La sentenza n. **162** ha ritenuto l’ammissibilità dei prospettati quesiti di costituzionalità, osservando che la questione può «essere sollevata anche in sede cautelare, qualora il giudice non abbia provveduto sulla domanda (...), ovvero quando abbia concesso la relativa misura, purché tale concessione non si risolva nel definitivo esaurimento del potere del quale egli è titolare in tale sede». Più in generale, la sentenza n. **200**, nel rigettare una specifica eccezione erariale, ha ricordato che, «perché non si verifichi l’esaurimento del potere cautelare del rimettente, con conseguente inammissibilità della questione di costituzionalità per irrilevanza nel giudizio *a quo* (...), è necessario che il provvedimento cautelare sia “interinale” (...), ovvero “*ad tempus*” (...), o ancora “provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l’incidente di legittimità costituzionale”». In relazione al giudizio amministrativo, come strutturato prima della riforma introdotta dal d.lgs. n. 104 del 2010, la Corte ha affermato che, se il giudice «solleva la questione di legittimità costituzionale della norma relativa al merito del ricorso, contestualmente alla decisione, senza alcuna riserva, di accoglimento o di rigetto sulla domanda di sospensione del provvedimento impugnato, la questione risulta, per un verso, non rilevante nell’autonomo contenzioso sulla misura cautelare – esauritosi con la relativa pronuncia –, e per altro verso intempestiva in rapporto alla seconda ed eventuale sede contenziosa, posto che, prima del perfezionamento dei requisiti processuali prescritti (domanda di parte, assegnazione della causa per la sua trattazione), l’organo giurisdizionale è sprovvisto di potestà decisoria sul merito e sulle questioni di costituzionalità ad esso relative, ancorché questa delibazione sia limitata alla non manifesta infondatezza delle eccezioni e solo strumentale alla predetta seconda fase del giudizio». Tuttavia, nel nuovo processo amministrativo la concessione della misura cautelare «comporta l’instaurazione del giudizio di merito senza necessità di ulteriori adempimenti», sicché la questione è da considerarsi rilevante, siccome non intempestiva rispetto a tale sede contenziosa, essendo ora il giudice provvisto di piena potestà decisoria. La sentenza n. **274** ha così ritenuto positivamente superata la «verifica di sussistenza» della legittimazione del giudice *a quo* a sollevare l’incidente di costituzionalità: nel «disporre la sospensione della procedura cautelare, differendo al suo esito ogni pronuncia sulle spese», e nel «condizionare la conservazione dell’efficacia della concessa misura di urgenza “sino all’esito della decisione [...] della questione”», il rimettente «ha, con ciò, comunque presupposto la prosecuzione innanzi a sé dello stesso giudizio cautelare, al fine di pervenire alla conferma o meno del provvedimento adottato, in dipendenza dell’esito – di fondatezza o non – della questione».

L’ordinanza n. **266** – nel motivare l’inammissibilità per difetto di legittimazione del rimettente in

relazione ad una questione proposta dal giudice istruttore del tribunale in una causa di competenza collegiale – ha ribadito il consolidato orientamento secondo cui la «legittimazione del magistrato facente parte di un organo collegiale a sollevare questioni di legittimità (...) sussiste solo con riferimento a questioni concernenti disposizioni di legge che il giudice istruttore deve applicare per provvedimenti rientranti nella sua competenza, mentre non sussiste quando la norma impugnata assuma rilevanza per la risoluzione della causa».

In merito alla necessità che la questione sia sollevata «nel corso di un giudizio», si segnala la sentenza n. 73 che ha riconosciuto la legittimazione del Consiglio di Stato a promuovere questioni di legittimità costituzionale in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Richiamando affermazioni già svolte sull'ammissibilità di questioni proposte dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana, la Corte ha rammentato che, ai sensi dell'art. 13, primo comma, del d.P.R. n. 1199 del 1971, come modificato dall'art. 69, comma 1, della legge n. 69 del 2009, «l'organo competente ad esprimere il parere sul ricorso straordinario al Capo dello Stato», se ritiene che «il ricorso non possa essere deciso indipendentemente dalla risoluzione di una questione di legittimità costituzionale che non risulti manifestamente infondata, sospende l'espressione del parere e, riferendo i termini e i motivi della questione, ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte (...) nonché la notifica del provvedimento ai soggetti» indicati dalla legge n. 87 del 1953. Tale disposizione, contenuta in una legge ordinaria, è stata ritenuta coerente con i criteri posti dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948, ove è stabilito che la questione di costituzionalità deve essere rilevata o sollevata «nel corso di un giudizio» e deve essere ritenuta da un «giudice» non manifestamente infondata. L'istituto del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica – considerato dalla pregressa giurisprudenza costituzionale di natura amministrativa, soprattutto in ragione della facoltà del Consiglio dei ministri di adottare una decisione difforme dal parere del Consiglio di Stato – è stato recentemente riformato dal legislatore. In particolare, l'art. 69, comma 2, della legge n. 69 del 2009, modificando l'art. 14 del d.P.R. n. 1199 del 1971, ha stabilito che «La decisione del ricorso straordinario è adottata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministero competente, conforme al parere del Consiglio di Stato». Secondo i Giudici, l'acquisita «natura vincolante del parere del Consiglio di Stato, che assume così carattere di decisione, ha conseguentemente modificato l'antico ricorso amministrativo, trasformandolo in un rimedio giustiziale (...) sostanzialmente assimilabile ad un «giudizio», quantomeno ai fini dell'applicazione» degli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953.

### **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.

La sentenza n. 5 ha ribadito il consolidato orientamento secondo cui le questioni «sono ammissibili «quando la norma impugnata è applicabile nel processo d'origine e, quindi, la decisione della Corte è idonea a determinare effetti nel processo stesso; mentre è totalmente ininfluenza sull'ammissibilità della questione il «senso» degli ipotetici effetti che potrebbero derivare per le parti in causa da una pronuncia sulla costituzionalità della legge»; sicché, compete ai giudici rimettenti «valutare le conseguenze applicative che potranno derivare da una eventuale pronuncia di accoglimento, mentre deve escludersi che vi siano ostacoli all'ammissibilità delle proposte questioni di legittimità costituzionale». Anche la sentenza n. 46 ha sottolineato che «a rendere ammissibili le questioni incidentali è sufficiente che la norma impugnata sia applicabile nel giudizio *a quo*» e, dunque, idonea a «determinare effetti su di esso, senza che rilevi il «senso» di tali effetti per le parti in causa (...). La valutazione «del modo in cui il sistema normativo reagisce ad una sentenza costituzionale di accoglimento» non è un compito della Corte ma del giudice comune, «unico competente a definire il giudizio da cui prende le mosse l'incidente di costituzionalità».

Ai fini dell'apprezzamento della rilevanza, «ciò che conta è la valutazione che il remittente deve fare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione (...), potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista,

appare assolutamente priva di fondamento» (sentenza n. **67**). Una motivazione non implausibile in ordine alla rilevanza «è sufficiente» a rendere ammissibile una questione (sentenza n. **193**). La sentenza n. **225** ha confermato che la «valutazione relativa alla “compatibilità comunitaria” della disciplina impugnata (...) costituisce il “*prius* logico e giuridico” della questione di legittimità costituzionale».

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. **7**, **98**, **151**, **159**, **174**, **182**, **270**; ordinanze nn. **57**, **58**, **95**, **261**) e dall'inefficacia di un'eventuale pronuncia di accoglimento sulle sorti del giudizio principale (sentenze nn. **90**, **151**, **275**; ordinanza n. **15**).

Secondo la sentenza n. **7**, l'«assenza di un pregiudizio e di un interesse attuale a ricorrere rende evidente che il rimettente non deve fare applicazione della norma impugnata». L'ordinanza n. **15** – dopo avere puntualizzato che un'eventuale sentenza di accoglimento «non può avere l'effetto di rendere antiggiuridico un comportamento che tale non era nel momento in cui è stato posto in essere» – ha sostenuto che nel giudizio principale «la condanna al risarcimento del danno non potrebbe comunque essere pronunciata». L'ordinanza n. **57** ha sottolineato come «il rimettente non sia in alcun modo chiamato ad applicare nei giudizi *a quibus* le censurate norme elettorali (...), dovendo egli esclusivamente accertare la penale responsabilità dei due cittadini extracomunitari, per i reati loro rispettivamente ascritti», sicché l'impugnazione delle norme elettorali per il Parlamento è stata valutata «quale tentativo (...) di proporre in via diretta un controllo di costituzionalità (...) surrettiziamente attivato» al di fuori dei limiti sanciti dagli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, «essendo del tutto carente il nesso di indispensabile pregiudizialità dello specifico scrutinio richiesto alla Corte rispetto agli esiti della decisione del giudizio principale». La stessa decisione ha precisato che «la radicale mancanza d'incidentalità del richiesto vaglio delle norme neppure può dirsi colmata dalla affermazione – peraltro formulata in maniera del tutto apodittica – di una conseguente “non prescrittività” delle leggi approvate dai Parlamenti succedutisi dopo il dicembre del 2005 (e costituiti sulla base di norme elettorali incostituzionali) e quindi anche di quelle penali applicabili nei processi *a quibus*». La sentenza n. **90** – dopo aver evidenziato che, nella formulazione del *petitum*, il giudice *a quo* coniuga due concetti tra loro antinomici, quali l'errore di valutazione e l'errore di fatto eventualmente compiuti dall'autorità giurisdizionale, e che l'obiettivo perseguito dal rimettente è quello di «rendere emendabili, tramite lo strumento della revisione, gli errori di fatto che abbiano avuto una influenza decisiva sulla pronuncia di condanna» – ha ritenuto l'irrelevanza di una questione sollevata in un procedimento in cui si era «chiaramente di fronte ad un (supposto) errore a carattere valutativo, e non già ad un errore di fatto». L'ordinanza n. **95** ha osservato che la questione «pone a suo oggetto una disposizione inapplicabile *ratione temporis* al caso da decidere». Secondo la sentenza n. **151**, la deliberazione regionale «impugnata nel giudizio principale (...) non ricade nell'ambito di applicazione della disposizione censurata, che quindi non può trovare diretta applicazione» nel processo *a quo*; la stessa decisione ha altresì affermato, sotto altro profilo, che, ai «fini del sindacato di legittimità» della predetta deliberazione, non rileva «l'eventuale accoglimento delle censure formulate dal collegio rimettente, poiché con questo atto la Regione non ha esercitato» il potere asseritamente negato dalla norma censurata ma un potere decisionale affidato ad un organo statale e che, neanche in caso di accoglimento della questione, avrebbe potuto essere attribuito ad essa. Le sentenze nn. **159** e **174** hanno ritenuto che «l'impugnazione congiunta degli artt. 13, 14, 15 e 16 del d.lgs. n. 104 del 2010 eccede di larga misura l'oggetto del giudizio *a quo*», in cui il rimettente è chiamato esclusivamente a dare applicazione alle disposizioni concernenti la competenza funzionale del TAR Lazio in ordine alle controversie riguardanti, rispettivamente, l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata ed i provvedimenti relativi alle autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro. La sentenza n. **270** ha sottolineato che «nel giudizio *a quo* non deve farsi alcuna applicazione delle disposizioni censurate», le quali sono state già applicate dalla Corte di cassazione e «non formano oggetto della cognizione devoluta» al rimettente giudice del rinvio; pertanto, la questione è stata valutata come una richiesta alla Corte costituzionale di «operare una sorta di “revisione in grado ulteriore” della sentenza della Corte di cassazione che ha dato origine al giudizio *a quo*, e cioè di svolgere un ruolo di giudice dell'impugnazione che ovviamente non le compete».

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. **192, 200, 226, 244**), della tempestiva proposizione dell'incidente di costituzionalità (sentenze nn. **193 e 200**), del mancato esaurimento della *potestas iudicandi* del rimettente (sentenza n. **200**), della sussistenza di effetti concreti sul processo principale derivanti dalla cessazione di efficacia della norma impugnata (sentenze nn. **18, 30, 32, 155, 187, 193, 215, 254**; ordinanza n. **179**), dell'idoneità dell'invocata pronuncia a sanare il denunciato *vulnus* alla Costituzione (sentenza n. **193**) e dell'impossibilità per il rimettente di disapplicare norme interne asseritamente contrastanti con il diritto europeo (sentenza n. **226**).

La sentenza n. **155**, nell'escludere l'eccepita inammissibilità della questione derivante da *ius superveniens* costituito da una sentenza della Corte di giustizia UE che avrebbe risolto il quesito sollevato dal rimettente, ha chiarito come i pronunciamenti del giudice europeo non incidano sul tema in discussione e, conseguentemente, siano inidonei ad essere invocati come ragioni ostative ad una decisione di merito. L'ordinanza n. **179** ha puntualizzato che «non è richiesto al giudice *a quo* di osservare un rigido ordine nell'affrontare le diverse domande proposte in giudizio, nel senso di individuare questioni pregiudiziali e preliminari, da ritenersi prioritarie nell'ordine di trattazione rispetto alla questione di costituzionalità e quindi tali da essere necessariamente esaminate prima di proporre quest'ultima, salvo che la valutazione dell'ordine delle questioni sottoposte al suo giudizio non trasmodi in manifesta arbitrarietà, comportando la mancata trattazione di domande o motivi aventi "priorità logica" o la prospettazione di questioni di legittimità costituzionale che, avuto riguardo al giudizio principale, si presentano astratte o premature, essendo il loro esame solo ipotetico ed eventuale». La sentenza n. **187**, nel condividere la motivazione non implausibile offerta dal rimettente in punto di rilevanza, ha sostenuto che le tabelle sui valori agricoli medi, benché «atti amministrativi a carattere generale e di natura tecnico-discrezionale», sono state «recepite in una norma di legge, del cui precetto sono divenute parti, sicché disapplicarle», alla stregua di quanto preteso dalla difesa provinciale, «equivarrebbe a disapplicare la norma stessa». La sentenza n. **200** ha negato che «il sindacato costituzionale sulla c.d. legge provvedimento presuppone la formazione di un giudicato» e – dopo aver ricordato che «spetta al giudice del merito stabilire l'ordine logico delle questioni sottoposte al suo giudizio (...), salvo i casi di stretta pregiudizialità logica» – ha osservato che «la valutazione effettuata dal rimettente (...) non è meritevole di censura». Secondo la sentenza n. **226**, «il rimettente ha illustrato in modo esauriente e non implausibile le ragioni per cui ritiene di dover fare applicazione della normativa censurata per risolvere la controversia al suo esame»; egli, inoltre, «richiamando la giurisprudenza della Corte di giustizia», ha ritenuto che «la clausola 8.3 dell'accordo quadro non sia direttamente produttiva di effetti nell'ordinamento interno» ed ha precisato di «essere ben consapevole che in tal caso grava sul giudice nazionale l'onere di interpretare il diritto interno, per quanto possibile, in senso conforme alle norme europee». Tuttavia, risultando tale operazione ermeneutica preclusa da una norma interpretativa, il Collegio ha rilevato che il giudice *a quo* ha «correttamente» sollevato «questione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 11 e 117 Cost.».

L'omessa considerazione di un presunto *vulnus* costituzionale scaturente dall'accoglimento della questione non è di per sé ostativa all'esame di merito della stessa. A tale riguardo, un'eccezione erariale di inammissibilità è stata respinta dalle ordinanze nn. **124, 204, 240** ove si è rilevato che «la diversità di trattamento che, nel caso di accoglimento della questione (...), si verrebbe a determinare tra il soccombente nel processo presupposto (...) e il parzialmente vittorioso nello stesso processo (...) può fare sorgere un dubbio in ordine alla ragionevolezza di tale diversità e all'eventuale conseguente contrasto con l'art. 3 Cost. che, tuttavia, di per sé solo, non è suscettibile di precludere l'esame del merito della questione sollevata e l'eventuale rimozione, in accoglimento della stessa», del denunciato *vulnus* all'art. 117, primo comma, Cost. La sentenza n. **275** ha rammentato che, nel sistema incidentale di costituzionalità, «il giudice *a quo* deve illustrare le ragioni che lo portano a dubitare della costituzionalità della norma di cui deve fare applicazione, mentre spetta alla Corte il compito ultimo di interpretare la Costituzione e di valutare le conseguenze che potrebbero derivare dall'eventuale accoglimento della questione»; nella specie, è stata così rigettata un'eccezione attinente «non al preliminare profilo dell'ammissibilità della questione promossa, ma a quello, successivo, del merito».

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. **13** ha rammentato che i giudizi di costituzionalità possono riguardare disposizioni abrogate, «se le medesime devono essere applicate per decidere la controversia» *a quo*. Nella specie, i Giudici hanno negato che potesse incidere sulla rilevanza della questione la circostanza dell'avvenuta abrogazione, «con effetti, peraltro, solo per il futuro», della legge regionale oggetto del quesito. La sentenza n. **60** ha deciso questioni prospettate in relazione al testo legislativo «in vigore quando fu adottato il provvedimento impugnato ed applicabile alla fattispecie in forza del principio *tempus regit actum*». La sentenza n. **211** ha ritenuto che la parziale abrogazione della censurata disposizione «non determina l'irrelevanza della questione» poiché essa «continua a trovare applicazione nel giudizio *a quo*».

In relazione al momento nel quale la questione è stata proposta, posto che il pregiudizio derivante dall'applicazione della disposizione censurata deve essere attuale, i Giudici hanno confermato la (manifesta) inammissibilità di questioni la cui rilevanza sia ipotetica, astratta o comunque prematura (sentenze nn. **60, 98, 213**; ordinanza n. **96**).

La sentenza n. **60** ha evidenziato che «la questione è sollevata in relazione ad una mera eventualità, perciò in termini ipotetici e astratti o comunque prematuri, che la rendono non rilevante nel giudizio *a quo*». L'ordinanza n. **96** ha sostenuto, tra l'altro, che «il giudice *a quo* avrebbe dovuto preventivamente avvalersi dello strumento che – in base alla sua stessa ricostruzione – gli sarebbe offerto per evitare di dover archiviare la notizia di reato e solo all'esito eventualmente porsi il dubbio di legittimità costituzionale». Secondo la sentenza n. **98**, l'affermazione secondo cui «il ricorrente (...) sarà indotto a presentare distinti ricorsi (...) costituisce una mera congettura dello stesso giudice *a quo*», poiché «dalle ordinanze di remissione non risulta che i ricorrenti intendessero presentare un ricorso cumulativo e che abbiano omesso di farlo in ragione della “complicazione processuale” che ciò avrebbe comportato». Un difetto di attuale rilevanza è stato ascrivito dalla sentenza n. **213** ai quesiti formulati dal rimettente nonostante il convincimento, espresso nell'atto di promovimento, circa la fondatezza del motivo proposto dal ricorrente nel processo principale. Infatti, il rimettente «ha omesso di considerare che non assumono rilievo i denunciati profili di illegittimità costituzionale, perché, nella fase rescindente del giudizio di cassazione, il giudice di legittimità si limita a cassare la sentenza impugnata per la dedotta violazione di legge e a devolvere la causa per il giudizio rescissorio ad altro giudice di pari grado rispetto a quello che ha pronunciato la sentenza cassata. Nella sede rescissoria, potranno essere riproposte o sollevate d'ufficio le questioni che non possono trovare ingresso in questa fase di legittimità per mancanza di un interesse attuale e concreto, dovendo la norma in ordine alla quale sono prospettati i dubbi di costituzionalità essere applicata dal giudice di rinvio».

La sentenza n. **216**, nel rigettare un'eccezione di inammissibilità per omessa previa proposizione di questione pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia UE, ha sottolineato che «la decisione se rimettere o meno la questione pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo appartiene alla discrezionalità del giudice *a quo*» ed ha così riepilogato la giurisprudenza circa «i rapporti esistenti tra le due diverse rimessioni»: «i giudici nazionali le cui decisioni sono impugnabili hanno il compito di interpretare il diritto comunitario e se hanno un dubbio sulla corretta interpretazione hanno la facoltà e non l'obbligo di operare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per ottenerla e farne applicazione, se necessario a preferenza delle contrastanti norme nazionali. Il giudice di ultima istanza, viceversa, ha l'obbligo di operare il rinvio, a meno che non si tratti di una interpretazione consolidata e in termini o di una norma comunitaria che non lascia adito a dubbi interpretativi». La questione pregiudiziale di legittimità costituzionale «sarebbe invece inammissibile (...) ove il giudice rimettente chiedesse la verifica di costituzionalità di una norma, pur esplicitando un dubbio quanto alla corretta interpretazione di norme comunitarie ed un contrasto con queste ultime; il dubbio sulla compatibilità della norma nazionale rispetto al diritto comunitario va risolto, infatti, eventualmente con l'ausilio della Corte di giustizia, prima che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale, pena l'irrelevanza della questione stessa».

Nel valutare la rilevanza della questione, la Corte svolge anche un controllo in ordine ad un eventuale difetto di giurisdizione o di competenza dell'adita autorità giurisdizionale ovvero alla carenza di una delle condizioni dell'azione o di uno dei presupposti processuali del giudizio principale. In proposito, l'ordinanza n. **123** ha richiamato la «costante giurisprudenza costituzionale» che riconduce ai poteri del Collegio «il sindacato, in sede di ammissibilità, sulla validità dei presupposti di esistenza del giudizio principale, qualora risultino manifestamente carenti (...), ovvero manchi una plausibile motivazione in



ordine agli stessi». La sentenza n. **1** ha ribadito il consolidato insegnamento secondo cui il controllo sull'ammissibilità delle questioni «“va limitato all'adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio *a quo* possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un *petitum*, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente sia chiamato a decidere” (...). Il riscontro dell'interesse ad agire e la verifica della legittimazione delle parti, nonché della giurisdizione del giudice rimettente, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza dell'incidente di legittimità costituzionale, sono, inoltre, rimessi alla valutazione del giudice *a quo* e non sono suscettibili di riesame da parte di questa Corte, qualora sorretti da una motivazione non implausibile». In termini sostanzialmente analoghi alle precedenti decisioni si è espressa altresì la sentenza n. **200**.

La sentenza n. **238** ha precisato che «un'eccezione relativa alla giurisdizione richiede necessariamente una valutazione del *petitum* in base alla prospettazione della domanda, come formulata dalle parti».

L'ordinanza n. **147** ha addebitato al remittente di non avere fornito «una plausibile motivazione circa la sussistenza dell'interesse del ricorrente nel giudizio principale».

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 in giudizio davanti alla Corte 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. La sentenza n. **242** ha sostenuto che «il giudizio di costituzionalità è autonomo rispetto al giudizio *a quo*, nel senso che non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di remissione. Pertanto, la rilevanza della questione deve essere valutata alla luce delle circostanze sussistenti al momento dell'ordinanza di remissione, senza che assumano alcun rilievo eventi sopravvenuti». Analogamente, la sentenza n. **162** e l'ordinanza n. **253** hanno affermato che il giudizio incidentale, «una volta iniziato in seguito ad ordinanza di rinvio del giudice remittente, non è suscettibile di essere influenzato da successive vicende di fatto concernenti il rapporto dedotto nel processo che lo ha occasionato».

La sentenza n. **98** ha respinto un'eccezione erariale di inammissibilità della questione per sopravvenuto difetto di interesse alla pronuncia, sottolineando come il citato art. 18 escluda che «l'eventuale estinzione del processo pendente davanti alla Commissione tributaria provinciale remittente per cessazione della materia del contendere a seguito dell'annullamento dell'impugnata cartella di pagamento (...) possa avere effetti» sul giudizio incidentale. La sentenza n. **162** ha ritenuto irrilevante la circostanza che in uno dei processi principali «sarebbe sopravvenuta la separazione personale dei coniugi ricorrenti», essendo siffatta sopravvenienza inidonea ad esplicare «effetti sul giudizio di legittimità costituzionale». La sentenza n. **242** ha disatteso la richiesta, avanzata dalla difesa delle parti private, di restituzione degli atti al giudice *a quo*, ai fini della valutazione della permanenza dell'attualità dell'interesse, atteso il completamento del corso scolastico per il quale era stata richiesta la parità.

Il difetto del carattere incidentale della questione, allorché l'oggetto del giudizio principale coincida con quello del giudizio di costituzionalità, determina una pronuncia processuale di inammissibilità. Peraltro, la sentenza n. **1** ha rammentato il principio secondo cui «“la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo* non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi” (...), anche allo scopo di scongiurare “la esclusione di ogni garanzia e di ogni controllo” su taluni atti legislativi». Nella specie, i Giudici hanno ritenuto soddisfatta tale condizione, perché «il *petitum* oggetto del giudizio principale è costituito dalla pronuncia di accertamento del diritto azionato, in ipotesi condizionata dalla decisione delle sollevate questioni (...), non risultando l'accertamento richiesto al giudice comune totalmente assorbito dalla sentenza» della Corte, «in quanto residuerebbe la verifica delle altre condizioni da cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto. Per di più, (...) la questione ha ad oggetto un diritto

fondamentale tutelato dalla Costituzione (...) ed è proposta allo scopo di porre fine ad una situazione di incertezza sulla effettiva portata del predetto diritto determinata proprio da “una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica”, in ipotesi frutto delle norme censurate». La sentenza n. **64** – nel rigettare un’eccezione di inammissibilità di questione asseritamente priva del requisito dell’incidentalità – ha rilevato come «il giudizio *a quo* sia connotato da un *petitum* distinto e autonomo (...), in quanto, nel giudizio principale, la ricorrente (...) chiede, per gli importi dei canoni di cui contesta la debenza, l’annullamento dei provvedimenti emessi dall’Ufficio Entrate della Provincia di Bolzano e la restituzione di quanto pagato in eccedenza». La sentenza n. **162** ha sottolineato «l’incidentalità» delle questioni, poiché le censure hanno «ad oggetto norme che i rimettenti devono applicare, quale passaggio obbligato al fine della decisione sulle domande proposte nei processi principali (...), con conseguente esistenza di un *petitum* distinto» dalle questioni.

#### **4. L’ordinanza di rimessione**

La forma ed il contenuto dell’ordinanza di rimessione hanno spesso richiamato l’attenzione dei Giudici.

La forma è stata ritenuta non determinante ai fini della rituale instaurazione del giudizio di costituzionalità. In proposito, l’ordinanza n. **124** ha evidenziato come la circostanza secondo cui taluni degli atti introduttivi dei giudizi da essa definiti «hanno la forma del decreto e non quella, stabilita dall’art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (...), dell’ordinanza» non comporti l’inammissibilità delle questioni. Infatti, «nel sollevare la questione di legittimità costituzionale, i giudici *a quibus*, dopo la positiva valutazione sulla rilevanza e non manifesta infondatezza della stessa, hanno disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria» della Corte, sicché «agli stessi atti, anche se assunti con la forma del decreto, deve essere riconosciuta la sostanziale natura di ordinanza».

Quanto al contenuto dell’atto di promovimento (prescritto dall’art. 23 della legge n. 87 del 1953 e da una giurisprudenza costituzionale ormai consolidata), l’ordinanza di rimessione deve descrivere adeguatamente la fattispecie concreta sottoposta al vaglio del giudice *a quo*, motivare compiutamente circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, identificarne correttamente l’oggetto, contenere un *petitum* univoco e sufficientemente definito, e, come meglio specificato *infra* (par. 8), dare conto dell’impossibilità di risolvere in via interpretativa l’ipotizzato dubbio di costituzionalità.

L’ordinanza di rimessione definisce il «perimetro dello scrutinio di legittimità costituzionale» i cui limiti «si evidenziano sulla base dei parametri» ivi evocati. In tal senso si è espressa la sentenza n. **155** la quale ha rammentato che la Corte, ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953, «quando accoglie una istanza o un ricorso relativo a questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, dichiara, “nei limiti dell’impugnazione”, quali sono le disposizioni legislative illegittime». Nella specie, si è precisato che «il parametro costituzionale, in riferimento al quale la questione è stata promossa, è l’art. 3 Cost. Pertanto, l’indagine deve essere condotta con riguardo esclusivo a detta norma, che individua il *thema decidendum*, alla luce delle censure svolte nell’ordinanza di rimessione».

L’accertamento di carenze nel contenuto dell’atto di promovimento preclude l’esame di merito delle questioni e determina l’adozione di una pronuncia processuale di (manifesta) inammissibilità. I vizi sono rilevati dalla Corte d’ufficio ovvero anche su eccezione formulata dalla difesa erariale o regionale o da una delle parti costituite nel giudizio di costituzionalità. Con riguardo all’ordine logico di trattazione delle eccezioni pregiudiziali, spetta alla Corte «valutare il complesso delle eccezioni e delle questioni costituenti il *thema decidendum* e stabilire, anche per economia di giudizio, l’ordine con cui affrontarle nella sentenza, dichiarandone eventualmente assorbite alcune, quando si è in presenza di questioni tra loro autonome per l’insussistenza di un nesso di pregiudizialità» (sentenza n. **162**).

*A fortiori* la «mancanza degli elementi essenziali dell’atto introduttivo del giudizio costituzionale ne determina l’inesistenza giuridica e, comunque, preclude l’esame del merito della questione» (ordinanza n. **33**).

Eccezioni di inammissibilità involgenti il merito delle questioni, anziché profili di ordine processuale,

non possono trovare accoglimento.

I Giudici hanno spesso censurato l'inadeguata, lacunosa, omessa, insufficiente, carente descrizione della fattispecie concreta oggetto del giudizio principale (sentenza n. **80**; ordinanze nn. **52, 57, 84, 91, 183**) che comporta l'impossibilità di verificare la rilevanza della questione (sentenza n. **98**; ordinanze nn. **16 e 20**), con conseguente carenza o difetto di motivazione sulla rilevanza (sentenza n. **50**; ordinanze nn. **146 e 176**).

L'ordinanza n. **16** ha evidenziato che il rimettente «ha omesso di indicare quali fossero i capi di imputazione, limitandosi ad enunciare le norme incriminatrici poste ad oggetto della contestazione, e neppure ha riferito la data di commissione dei reati» ovvero «informazioni circa il corso della prescrizione e l'esistenza di eventuali cause di interruzione o sospensione». La sentenza n. **50** ha osservato che l'atto di promovimento, «omettendo completamente di indicare l'oggetto del procedimento e i termini della domanda proposta al giudice rimettente, risulta carente nella descrizione della fattispecie e, correlativamente, nella motivazione sulla rilevanza. Ciò impedisce (...) di procedere al doveroso scrutinio in ordine alla sussistenza del necessario nesso di pregiudizialità tra la questione proposta e la definizione del giudizio principale». Secondo l'ordinanza n. **57**, negli atti di promovimento manca «ogni specifico riferimento (atto a permettere [...] la necessaria verifica dell'asserita rilevanza delle questioni) alle vicende concrete che hanno dato origine alle imputazioni ed alla loro effettiva riconducibilità ai paradigmi punitivi considerati». La sentenza n. **80** ha sostenuto che, avendo il giudice *a quo* «totalmente omesso di descrivere la fattispecie concreta sulla quale è chiamato a pronunciarsi», la rilevanza è affermata «in termini meramente assertivi». L'ordinanza n. **84** ha ritenuto che, «in mancanza di (...) riferimenti specifici alla fattispecie concreta che ha dato origine al giudizio *a quo*, è inibita (...) la necessaria verifica circa l'influenza della questione (...) sulla decisione richiesta al rimettente». La sentenza n. **98** ha concluso che l'omessa indicazione del valore della controversia *a quo* impedisce di «effettuare il necessario controllo sulla rilevanza» e non può essere superata attraverso l'esame del fascicolo del giudizio principale, «stante il principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione». La stessa decisione ha altresì imputato ad altro rimettente di non avere descritto la fattispecie oggetto del giudizio poiché «ha, per errore, riprodotto la stessa descrizione della fattispecie che figura» in un diverso atto di promovimento. Tale errore, rilevabile dal «raffronto tra detta descrizione della fattispecie e il frontespizio dei due atti», si è tradotto nella «totale omissione della descrizione della fattispecie». L'ordinanza n. **176** ha affermato che le «lacune nella descrizione della fattispecie, non consentendo (...) di compiere il necessario controllo in ordine all'applicabilità delle impugnate disposizioni nel giudizio *a quo* nonché all'effettiva ricorrenza, nello stesso giudizio, della lesione denunciata si risolvono in un difetto di motivazione sulla rilevanza».

Peraltro, la ritenuta sufficienza delle circostanze di fatto esplicitate nell'ordinanza di rimessione ha comportato la reiezione di eccezioni di inammissibilità delle questioni per insufficiente descrizione della fattispecie (sentenze nn. **30, 46, 67, 201, 235**).

Secondo la sentenza n. **46**, «dall'ordinanza di rimessione emergono in modo adeguato e puntuale i passaggi salienti della vicenda concreta sulla quale il giudice *a quo* è chiamato a pronunciarsi». La sentenza n. **235** ha riconosciuto ai rimettenti di avere adeguatamente esposto l'«oggetto delle azioni innanzi ad essi proposte» e le «tipologie di inabilità riscontrate».

E' stata frequentemente riscontrata l'implausibile, carente, difettosa, omessa, perplessa e contraddittoria motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **98, 163, 220, 248, 276**; ordinanze nn. **21, 43, 59, 84, 93, 109, 123, 146, 147**).

L'ordinanza n. **59** ha osservato che «il rimettente, con riguardo alla trattazione della controversia dinanzi a sé, fa esclusivo generico riferimento ad una precedente restituzione degli atti da parte del Presidente della Corte costituzionale, (...) ma non offre alcun elemento (...) identificativo della controversia, ai fini del controllo della rilevanza della questione». La sentenza n. **98** ha sostenuto che, in presenza di evidenti «carenze della descrizione della fattispecie», l'ordinanza di rimessione «è priva di qualsiasi motivazione sulla rilevanza» poiché si limita ad affermare che la norma denunciata presenta «profili di illegittimità costituzionale che si riflettono direttamente sull'esito del ricorso». Secondo l'ordinanza n. **109**, «il rimettente non ha adeguatamente chiarito in quale modo sia chiamato ad applicare, nel giudizio *a quo*, la censurata disposizione che determina la composizione del Consiglio di presidenza

della Corte dei conti»; sicché, «l'ordinanza di rimessione risulta (...) perplessa e contraddittoria in punto di rilevanza in quanto il rimettente ritiene che da un lato l'accoglimento della questione travolga gli atti amministrativi sottoposti al suo giudizio e, dall'altro, che, in tutti gli altri casi diversi dal procedimento *a quo*, debba trovare applicazione il principio di continuità dell'ordinamento, secondo cui l'illegittimità costituzionale delle norme sulla composizione o sull'elezione dei componenti di un organo non inficia la validità degli atti da questo compiuti, quando esso sia costituito in conformità alla legge vigente». Il Collegio ha così giudicato «incoerente che diversi atti di un medesimo organo, di cui si postula la rilevanza costituzionale, possano talora mantenere validità in nome del principio di continuità dell'ordinamento e talaltra essere colpiti dagli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale». L'ordinanza n. **123** ha affermato che, in considerazione della «modalità della designazione degli arbitri quale esposta nell'ordinanza di rimessione», il mancato esame «della validità della clausola compromissoria si risolve in una carenza argomentativa in ordine alla *potestas iudicandi* degli stessi». Secondo la sentenza n. **220**, «lo sviluppo argomentativo delle due ordinanze di rimessione non fornisce alcun elemento di conoscenza circa l'effettiva novità degli esercizi commerciali interessati dai provvedimenti impugnati; in tal modo, il giudice *a quo* si è sottratto all'onere di motivare compiutamente la necessità di fare applicazione della norma impugnata». La sentenza n. **276** ha riscontrato la «mancanza di ogni argomentazione» in ordine ad una questione (non univocamente definita «nella giurisprudenza di merito, così come in dottrina», in attesa di un pronunciamento della Corte di cassazione) la cui soluzione positiva «costituisce presupposto imprescindibile per l'eventuale applicazione della disposizione censurata». La stessa decisione ha altresì imputato al rimettente carenze nell'accertamento delle condizioni per l'applicazione della norma impugnata alla fattispecie concreta, con conseguente preclusione di «ogni verifica in ordine alla rilevanza della questione».

La difettosa motivazione sulla rilevanza può derivare, altresì, dall'omessa considerazione di orientamenti della giurisprudenza di legittimità e di merito concernenti la disposizione sospettata di incostituzionalità (ordinanza n. **58**).

L'ordinanza n. **58** ha sostenuto che «la mancata compiuta considerazione» di orientamenti contrari al denunciato automatismo legislativo – espressi dalla giurisprudenza amministrativa di legittimità e di merito e dall'amministrazione statale in un parere reso al Presidente del Consiglio dei ministri intervenuto nel giudizio di costituzionalità – «si risolve nella carente esposizione degli argomenti in ordine al presupposto interpretativo dal quale muove il rimettente, che ridonda in difetto di motivazione sulla rilevanza della questione».

Non sono mancati, tuttavia, casi in cui sono state respinte eccezioni di inammissibilità per difettosa motivazione (sentenze nn. **46, 67, 106, 142, 153, 155, 212, 250**; ordinanza n. **179**) o omesso esame (sentenza n. **98**) della rilevanza.

La sentenza n. **67** – dopo aver ricordato che la giurisprudenza costituzionale esige dal giudice *a quo* la valutazione «in ordine alla possibilità che i procedimenti pendenti siano definiti indipendentemente dalla soluzione» della questione – ha ritenuto che il rimettente ha addotto «una non implausibile motivazione circa la rilevanza nel giudizio *a quo* della (...) questione di costituzionalità, indicando, tra l'altro, con sufficiente chiarezza che, dei motivi di ricorso dedotti nei giudizi principali, l'illegittimità dei gravati provvedimenti derivata dall'illegittimità costituzionale della disposizione di legge regionale impugnata assume “rilevanza pregiudiziale ai fini della decisione”. Ciò consente di escludere che l'accoglimento di uno solo degli ulteriori motivi di ricorso avrebbe potuto condurre all'integrale soddisfazione delle pretese dedotte nei giudizi principali dalle ricorrenti senza transitare dall'incidente di costituzionalità». I Giudici hanno, altresì, puntualizzato che, dalla «narrazione dei fatti sviluppata nelle ordinanze di rimessione, si evince chiaramente che il rimettente è stato chiamato a giudicare della legittimità (...) di atti che trovano il loro fondamento legislativo nella disposizione di legge regionale» sottoposta a scrutinio, sicché «non sembra implausibile ritenere (...) che la norma regionale censurata debba necessariamente essere applicata nel giudizio *a quo* e che, dunque, l'eventuale illegittimità della stessa incida sui procedimenti principali». La sentenza n. **142** ha riconosciuto al rimettente di avere precisato che «il ricorso da cui ha preso le mosse il giudizio *a quo* individua correttamente quali emolumenti – nell'ambito complessivo dei compensi arretrati percepiti – sono stati assoggettati a tassazione ordinaria, anziché separata, in applicazione della norma impugnata». Secondo la sentenza n. **153**, il giudice *a quo* «ha illustrato sia la fattispecie concreta

posta al suo esame sia le sanzioni amministrative che sono state irrogate sulla base delle censurate disposizioni, indicando anche quali erano – secondo la sua prospettazione – le sanzioni che si sarebbero dovute applicare in base al sistema previgente, il che comporta che sia da ritenere dimostrata in modo sufficiente la rilevanza» della questione. A giudizio della sentenza n. **155**, il rimettente ha «motivato in modo non implausibile sulla rilevanza della questione», tenendo conto anche della «non uniformità di indirizzi giurisprudenziali formati in ordine all’ambito di operatività» delle pertinenti disposizioni di legge. La sentenza n. **250** ha affermato che «le ordinanze di rimessione sono sorrette da un adeguato e specifico impianto argomentativo idoneo ad individuare con esattezza la pretesa sostanziale fatta valere dai ricorrenti nei giudizi *a quibus* e la correlazione tra tale pretesa e la norma censurata».

La sentenza n. **1** ha riconosciuto che il rimettente, «con motivazione ampia, articolata ed approfondita, ha plausibilmente argomentato in ordine sia alla pregiudizialità delle questioni di legittimità costituzionale rispetto alla definizione del giudizio principale, sia alla rilevanza delle medesime». Secondo la sentenza n. **162**, tutti gli atti di promovimento hanno «argomentato in modo non implausibile in ordine alla rilevanza delle questioni, che, in coerenza con il *petitum* formulato, sussiste esclusivamente in riferimento alla previsione del divieto (...) di fare ricorso alla PMA di tipo eterologo, qualora sia stata accertata l’esistenza di una patologia che sia causa irreversibile di sterilità o infertilità assoluta». La sentenza n. **171** si è richiamata al «principio di autosufficienza della motivazione» secondo cui «spetta al giudice *a quo* valutare se la norma della cui legittimità costituzionale dubita debba essere applicata nel giudizio dinanzi a lui pendente», mentre la Corte deve «procedere ad un controllo sulla motivazione dell’ordinanza in punto di rilevanza», che nel caso di specie non è risultata implausibile.

Ad un esito di inammissibilità della questione conducono anche 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. **6, 98, 241**; ordinanze nn. **16, 20, 21, 48**). In termini generali, l’ordinanza n. **14** ha rammentato, da un lato, che l’art. 23 della legge n. 87 del 1953 «prescrive espressamente che, ove nel corso di un giudizio le parti vogliano eccepire la illegittimità costituzionale» di una disposizione di legge o di atto avente forza di legge, «debbono, fra l’altro, indicare: “le disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali, che si assumono violate”»; e, dall’altro, che «la medesima indicazione è, altresì, prescritta (...) ove la questione sia sollevata di ufficio». Secondo i Giudici, «siffatta previsione, in ossequio al principio di effettività della tutela giurisdizionale costituzionale, deve ritenersi, nondimeno, rispettata ogniqualvolta il rimettente, pur non indicando numericamente nell’articolato costituzionale la disposizione che ritiene violata, comunque indichi chiaramente il principio che assume in contrasto con la norma impugnata, tanto più ove questo, come nel caso di specie il “canone della ragionevolezza”, abbia, anche per la sua centralità, da tempo trovato, sia nella elaborazione della giurisprudenza costituzionale che nell’analisi di essa condotta dalla dottrina scientifica, un sicuro, costante e univoco presidio normativo in uno degli articoli di cui si compone la Costituzione». L’ordinanza n. **16** ha richiamato la consolidata giurisprudenza nel senso dell’inammissibilità di questioni «caratterizzate da genericità della prospettazione, omessa indicazione del contenuto dei parametri di riferimento e carente motivazione in ordine alle ragioni per cui le disposizioni censurate ne comporterebbero la violazione». L’ordinanza n. **205** ha incidentalmente stigmatizzato l’«evocazione di plurimi parametri costituzionali in modo cumulativo e sostanzialmente generico».

La sentenza n. **6** ha evidenziato che il rimettente «non svolge alcun percorso argomentativo idoneo a collegare la norma impugnata al parametro» evocato. A giudizio dell’ordinanza n. **16**, «il rimettente non ha esposto con sufficiente chiarezza le ragioni del ritenuto contrasto tra la norma censurata e l’art. 3 Cost.». L’ordinanza n. **20** ha imputato al giudice *a quo* di essersi limitato a «richiamare l’eccezione sollevata dal difensore dell’imputato e a evocarne i parametri costituzionali, senza argomentare in modo sufficiente in ordine alla loro violazione». L’ordinanza n. **21** ha rilevato che «la lamentata lesione dell’art. 24 Cost., benché prospettata nel dispositivo dell’ordinanza di rimessione, non trova alcun supporto di motivazione nel corpo» della stessa. La sentenza n. **98** – dopo aver sottolineato che la rimettente ha «motivato le proprie censure esclusivamente facendo rinvio alla sentenza n. 272 del 2012» dichiarativa dell’illegittimità della mediazione nelle controversie civili e commerciali «per diversa ragione», cioè «in

riferimento a parametri diversi» da quelli da essa invocati in relazione alla mediazione tributaria – ha concluso che «è lo stesso giudice *a quo* ad affermare che le argomentazioni da lui spese (...) a sostegno delle questioni sollevate non sono conferenti rispetto ai parametri invocati». La sentenza n. **241** ha così riscontrato la difettosa motivazione in ordine a tutti gli evocati parametri: «la generale denuncia della lesione del principio di uguaglianza» é svolta dal rimettente «sulla base di un assunto, non altrimenti argomentato (e pertanto in sé apodittico), che prescinde dalla formulazione (e dalla soluzione) di quel giudizio di relazione tra la disciplina censurata e quella proposta quale modello di coerenza costituzionale, che dovrebbe costituire la premessa argomentativa necessaria per affrontare (e risolvere) il sotteso controllo di ragionevolezza della norma impugnata»; altrettanto «priva di sufficiente apporto argomentativo risulta la censura riferita alla violazione dell'art. 18 Cost.» e del tutto «immotivate (poiché genericamente riferite agli evocati parametri, senz'altra argomentazione) si configurano anche» le ulteriori denunciate violazioni.

Rilievi di omessa indicazione del parametro ovvero di insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza o sul dedotto contrasto con gli evocati parametri costituzionali sono stati talvolta disattesi dalla Corte (sentenze nn. **65, 201, 212, 215, 251**; ordinanze nn. **14, 43, 77**).

L'ordinanza n. **14**, pur avendo rilevato che «il rimettente si esprime in termini non puntualmente rispondenti al dato normativo formale», ha ritenuto sufficiente il riferimento al contrasto con il «canone della ragionevolezza». L'ordinanza n. **43** ha riconosciuto al giudice *a quo* di aver «posto esplicitamente al centro delle censure il superamento dei limiti di cui all'art. 36 dello statuto speciale, evocando tale parametro sia nella parte motiva che nella parte conclusiva dell'ordinanza, contenente la definitiva formulazione della questione». La sentenza n. **65** ha osservato che «il tessuto argomentativo dell'ordinanza di rimessione appare articolato e ponderato con riferimento a ciascuna delle censure formulate e dei parametri evocati». L'ordinanza n. **77** ha sostenuto che, «dal contesto dell'ordinanza di rimessione, è chiaramente individuabile, nell'art. 3, secondo comma, della Costituzione, il parametro rispetto al quale il giudice *a quo* sollecita la verifica di costituzionalità della disciplina della caparra confirmatoria, per sospetta sua «intrinseca incoerenza [...] rispetto alla complessiva finalità perseguita dal legislatore»». La sentenza n. **201** ha affermato che «il rilievo per cui, “in materia tributaria, l'art. 53 Cost. è espressione particolare del principio di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.” (...) rende sufficiente la motivazione addotta a sostegno della violazione di entrambi i parametri». Secondo la sentenza n. **212**, «i provvedimenti di rimessione, ancorché formalmente privi della relativa enunciazione in parte dispositiva, recano, nel corpo della motivazione, univoco richiamo, anche attraverso la citazione della giurisprudenza di questa Corte, alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., espressamente chiamando in causa, come normativa interposta, la disciplina dettata, quale normativa-quadro statale di riferimento, dall'art. 22 della legge n. 394 del 1991». L'insufficienza e l'oscurità della motivazione sono state sanzionate dalla sentenza n. **251** nella quale si è osservato, da un lato, che «non è dato comprendere quale profilo della libertà di concorrenza sia compromesso dalla nuova disciplina dei diritti aeroportuali» e, dall'altro, che sarebbe stata indispensabile un'«adeguata allegazione delle ricadute economiche della normativa impugnata in capo ai vari soggetti coinvolti».

Le carenze motivazionali possono investire sia la rilevanza che la non manifesta infondatezza della questione (sentenza n. **128**; ordinanze nn. **20, 76, 77**).

L'ordinanza n. **76** ha stigmatizzato il difetto di motivazione sulla rilevanza, «del tutto incomprensibilmente legata soltanto all'obiettivo del rimettente di poter liquidare le spese processuali attraverso l'auspicata caducazione proprio di quella disposizione intertemporale che tale liquidazione gli consentiva», e, «in relazione ai numerosi parametri invocati (peraltro in modo disarmonico tra motivazione e dispositivo)», la carenza di una «pertinente e coerente motivazione delle ragioni che ne determinerebbero (...) la violazione da parte della norma denunciata». Secondo la sentenza n. **128**, la motivazione dell'ordinanza di rimessione «non contiene indicazioni sufficienti ad una corretta ricostruzione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, necessaria al fine di valutare tanto la rilevanza (...), quanto la non manifesta infondatezza» della questione. Le lacune nell'impianto argomentativo sono state ritenute non colmabili «attraverso l'esame degli altri atti di causa» e tali da impedire «in radice l'esame (...) sia della rilevanza della questione nel giudizio *a quo*, che del contenuto delle doglianze».

Il difetto motivazionale può discendere anche dall'omesso esame dell'evoluzione legislativa riguardante l'ambito normativo interessato dalla controversia *a quo*. L'ordinanza n. **194** ha imputato al rimettente, il quale ha posto «a fulcro delle proprie censure la risalente disciplina dettata dal regio decreto-legge n. 1948 del 1934», di non essersi «fatto minimamente carico di verificare le successive, consistenti modificazioni subite, sul piano normativo ed ordinamentale, dalla “materia” del trasporto ferroviario, per inferirne i conseguenti rilievi tanto sul versante dell'effettiva efficacia della disciplina censurata, quale fonte esclusiva della contestata limitazione di responsabilità, quanto sul versante della non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale». Per i Giudici, il rimettente avrebbe «dovuto adeguatamente motivare circa le ragioni in forza delle quali la semplice espunzione della normativa censurata – ormai innovata nei suoi contenuti – varrebbe, di per sé, ad assegnare alla parte attrice il diritto al risarcimento»; nonché in ordine alle ragioni per le quali la disciplina comunitaria di riferimento «sia da ritenere, in ipotesi, inapplicabile al caso di specie».

Un'eccezione di inammissibilità per «totale difetto di motivazione» è stata così rigettata dalla sentenza n. **94**: «entrambe le ordinanze di rimessione contengono numerosi riferimenti alla sentenza (...) n. 162 del 2012, di cui vengono riportati ampi brani. Tuttavia il TAR Lazio non si limita a questo richiamo, ma illustra le ragioni per cui detta pronuncia, riferita alle controversie sulle sanzioni CONSOB, conterrebbe principi rilevanti anche per la definizione della questione concernente la giurisdizione sulle controversie che hanno ad oggetto le sanzioni della Banca d'Italia. Inoltre, il medesimo TAR non omette di motivare, sia pure succintamente, la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione con riferimento ai casi sottoposti al suo esame, richiamando altresì la giurisprudenza della Corte di cassazione, a sezioni unite, alla quale il legislatore delegato avrebbe dovuto attenersi nell'esercizio della delega. Tanto è sufficiente perché questa Corte possa esaminare nel merito la prospettata questione». Analoga eccezione è stata disattesa dall'ordinanza n. **158** in quanto «l'ordinanza di rimessione è sorretta da un adeguato impianto argomentativo circa la rilevanza e la non implausibilità delle ragioni indicate a sostegno della non manifesta infondatezza della questione».

Condizione indispensabile, per consentire alla Corte una decisione nel merito, è la precisa individuazione dei termini della questione. Costituiscono, infatti, motivi di inammissibilità la genericità (ordinanza n. **93**), contraddittorietà e incongruità (ordinanze nn. **48** e **146**) della prospettazione, delle censure e delle argomentazioni; l'omessa indicazione (ordinanza n. **9**) o il difetto sopravvenuto (ordinanza n. **101**) del *tertium comparationis* funzionale al giudizio di uguaglianza; la prospettazione della questione in forma ambigua, alternativa o ancipite (sentenze nn. **228** e **248**; ordinanza n. **91**) e l'omessa precisazione dei termini del quesito (ordinanza n. **33**). In generale, la sentenza n. **248** ha rammentato, relativamente alle questioni ancipiti, che non compete alla Corte «scegliere tra le due distinte soluzioni prospettate dal rimettente».

L'ordinanza n. **9** ha rilevato che «l'ordinanza di rimessione è priva della indicazione espressa della disposizione assunta quale *tertium comparationis*, poiché il giudice *a quo* (...) non individua la norma rispetto alla quale la previsione di cui alla disposizione impugnata comminerebbe» una «più severa sanzione pecuniaria». Secondo l'ordinanza n. **33**, i termini della questione «non sono precisati dal giudice *a quo*, il quale rinvia integralmente all'istanza depositata dal pubblico ministero, senza peraltro allegarla alla propria ordinanza; (...) l'ordinanza di rimessione non indica le disposizioni censurate, né i parametri costituzionali asseritamente violati» e «non delimita pertanto in alcun modo l'oggetto e il parametro del giudizio di legittimità costituzionale che pretenderebbe di instaurare, non descrivendo inoltre la fattispecie concreta sottoposta al suo esame, né fornendo alcuna motivazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione che intenderebbe sollevare». L'ordinanza n. **91** ha sottolineato che il rimettente «coinvolge nel quesito di legittimità costituzionale, in forma paritetica e cumulativa, due disposizioni fra loro eterogenee quanto a struttura e dinamica procedimentale» e «non concentra le proprie censure né sull'una né sull'altra (...), formulando dunque un quesito in forma ambigua, se non ancipite». L'ordinanza n. **93** ha evidenziato che, «a fronte della nutrita platea di “doglianze” prospettate – nessuna delle quali correlata ad una specifica disposizione di legge, ma tutte dedotte in termini generici ed onnicomprensivi, alla stregua di dati di comune esperienza –, il (...) rimettente richiama una altrettanto estesa gamma di parametri costituzionali senza, tuttavia, precisare quale degli asseriti “inconvenienti” si verrebbe a porre con essi in specifico contrasto». A giudizio della sentenza n. **228**, il rimettente ha

«sostenuto la natura irrazionale della norma e la sua portata lesiva del diritto di difesa basandosi sulla doppia e alternativa interpretazione che della disposizione può essere data, senza sciogliere tale alternativa e senza porre le due interpretazioni in rapporto di subordinazione logica»: detta omissione ha conferito «carattere ancipite alla prospettazione della censura, oltre a rendere perplessa la motivazione sulla rilevanza». La sentenza n. **248** ha rilevato il carattere ancipite della questione proposta in termini di alternatività irrisolta dal rimettente, il quale ha chiesto di rimuovere l'illegittimità della disposizione «attraverso due distinte modalità di intervento sul testo della norma censurata senza optare per l'una ovvero per l'altra, ponendole entrambe sullo stesso piano e indicandole come alternative tra loro».

Un'eccezione di inammissibilità per l'asserito carattere ancipite della questione è stata rigettata dalla sentenza n. **46** secondo la quale l'atto di promovimento ha prospettato due ipotesi «in via subordinata tra di loro». Analoga eccezione è stata disattesa dalla sentenza n. **198** ove i Giudici hanno sostenuto che, al di là di qualche «ambiguità di ordine lessicale, dal complessivo tessuto motivazionale dell'ordinanza di rimessione emerge con sufficiente chiarezza che il rimettente chiede, in via principale, (...) l'ablazione della norma censurata, prospettando solo in via subordinata un intervento di tipo additivo», sicché gli interventi richiesti «non si pongono (...) in rapporto di alternatività irrisolta, ma di subordinazione fra loro: circostanza che rende la questione ammissibile». La sentenza n. **171**, nell'escludere i contestati vizi logici dell'ordinanza di rimessione, ha osservato che le censure «non integrano il *petitum* (...), ma sono strumentali a motivare il preteso contrasto della legge con i parametri costituzionali evocati». La sentenza n. **187** ha negato il denunciato carattere generico della questione, osservando, da un lato, che l'atto di promovimento «descrive in modo sufficiente la fattispecie (...) ed individua con chiarezza il *petitum*, volto ad ottenere la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della norma censurata, perché in contrasto con i menzionati parametri costituzionali»; e, dall'altro, che la «superficie in esproprio» rientra nell'ambito applicativo dell'impugnata disposizione.

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*. In proposito, l'ordinanza n. **33** – dopo aver ribadito che «non possono avere ingresso nel giudizio incidentale di costituzionalità questioni motivate solo *per relationem*, dovendo il rimettente rendere esplicite le ragioni per le quali ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione» – ha specificato altresì che, «*a fortiori*, non possono avere ingresso (...) questioni che siano non soltanto motivate, ma addirittura sollevate *per relationem*».

L'ordinanza n. **20** ha confermato che «la carente motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza della questione non può essere colmata dal rinvio alle deduzioni contenute in atti di parte, essendo il rimettente tenuto ad esplicitare in modo autonomo e autosufficiente, nell'ordinanza di rimessione, i motivi per i quali reputa lesi i parametri evocati». L'ordinanza n. **33** ha affermato che le «gravissime carenze» che affliggono l'atto di promovimento «non possono ritenersi sanate per effetto del rinvio» ivi contenuto «all'istanza depositata dal pubblico ministero nel giudizio principale, che secondo il giudice *a quo* sarebbe “da intendersi integralmente richiamata” nell'ordinanza di rimessione».

Anche la determinazione dell'oggetto del giudizio costituzionale deve essere effettuata con precisione dal giudice e risultare chiaramente dall'ordinanza di rimessione. Per costante giurisprudenza della Corte, «il giudice *a quo* è tenuto ad individuare la norma, o la parte di essa, che determina la paventata violazione dei parametri costituzionali invocati» (sentenza n. **218**). Pertanto, è stata censurata l'impugnazione generica ed indistinta di un intero testo di legge (sentenza n. **218**).

La sentenza n. **218** ha addebitato al rimettente di avere riferito la questione «all'intero testo normativo recante la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, senza individuare la disposizione il cui contenuto normativo, in collegamento con quello dell'art. 83, comma 1, cod. proc. pen., determinerebbe la lamentata lesione del principio di uguaglianza».

La sentenza n. **46** ha disatteso l'eccezione «ambiguità od oscurità nell'individuazione del testo normativo oggetto delle censure», che è stato «inequivocamente identificato dal rimettente». La sentenza n. **215**, nel



rigettare l'eccepita inesatta identificazione del quadro normativo, ha escluso che dovesse essere censurata la «norma a carattere generale che, nell'ambito del rapporto di lavoro temporaneo, disciplinava gli obblighi dell'impresa utilizzatrice», venendo in rilievo nel giudizio *a quo* «la diversa fattispecie del lavoratore interinale successivamente stabilizzato»; pertanto, il quadro normativo é risultato «correttamente individuato». L'ordinanza n. **245** ha così disatteso un'eccezione erariale di parziale inammissibilità delle questioni per carenza di supporto argomentativo a sostegno dell'illegittimità di una delle due denunciate disposizioni: «malgrado il concorrente riferimento all'art. 11» del d.lgs. n. 274 del 2000, «presente nel dispositivo delle ordinanze – dovuto verosimilmente ad un errore materiale, come si desume anche dall'impiego del verbo al singolare nella formula “nella parte in cui prevede” – deve ritenersi che il giudice *a quo* abbia inteso sottoporre a scrutinio, in entrambi i casi, il solo art. 20 del medesimo decreto legislativo: il che emerge tanto dalla preliminare indicazione dell'oggetto della questione che figura nella motivazione delle ordinanze stesse, quanto dal tenore delle censure, riferite costantemente e in modo esclusivo al citato art. 20». La sentenza n. **275** ha rigettato un'eccezione regionale di inammissibilità della questione per «erronea ed incoerente indicazione delle disposizioni impugnate» e per «omessa considerazione della normativa applicabile in caso di accoglimento», osservando, in particolare, che il rimettente ha «correttamente appuntato le sue censure sulla norma di cui deve fare in concreto applicazione».

La sentenza n. **162** ha sostenuto che non incide sull'ammissibilità della questione «l'omessa censura degli artt. 9, commi 1 e 3, e 12, comma 1, della legge n. 40 del 2004, poiché la norma della quale il rimettente deve fare immediata e diretta applicazione nel processo principale è soltanto il citato art. 4, comma 3, mentre la mancata considerazione di quelle ulteriori non influisce sulla correttezza della ricostruzione del quadro normativo di riferimento».

Il vizio dell'atto di promovimento può riguardare anche la carente indicazione dell'intervento che il giudice *a quo* richiede alla Corte. Costituisce, infatti, causa di (manifesta) inammissibilità la formulazione di un *petitum* incerto (sentenze nn. **60** e **218**; ordinanza n. **52**), generico (sentenza n. **218**), indeterminato (sentenze nn. **81** e **220**; ordinanza n. **96**) o ambiguo (sentenza n. **220**).

La sentenza n. **60** ha sottolineato che l'ordinanza di rimessione non indica se sia chiesta «una pronuncia di illegittimità costituzionale che cancelli la norma censurata», sia pure *in parte qua*, ovvero «una pronuncia additiva, dai contenuti non chiariti». Secondo la sentenza n. **81**, il rimettente non ha precisato «l'esatta direzione dell'intervento richiesto: se, cioè, questo debba consistere nella eliminazione *tout court* della confisca, ovvero nella sua trasformazione in confisca facoltativa, ovvero ancora nella previsione della possibilità di una confisca solo parziale»; in ogni caso, l'omessa indicazione di un referente normativo ha finito per assegnare una «valenza creativa» all'intervento della Corte. L'ordinanza n. **96** ha imputato al rimettente di essersi limitato ad «evidenziare l'esistenza del problema, senza precisare quale dovrebbe essere il rimedio processuale (...) tra i molti astrattamente ipotizzabili. A giudizio della sentenza n. **218**, l'ordinanza di rimessione «non chiarisce (...) l'intervento additivo che secondo il giudice rimettente occorrerebbe adottare per eliminare la pretesa illegittimità costituzionale». La stessa pronuncia ha altresì rilevato l'omessa indicazione dello «strumento giuridico attraverso il quale dovrebbe darsi alle “persone offese e vittime del reato” la possibilità di chiedere, nel processo penale, agli enti il risarcimento del danno». La sentenza n. **220** ha osservato che, al di là della «carente descrizione della fattispecie» e della «mancata individuazione della specifica disposizione in cui si ravvisa la violazione dei parametri», «il rimettente non invoca affatto una pronuncia ablativa della norma censurata, ma richiede piuttosto un intervento di tipo additivo, volto ad ampliare l'ambito delle attribuzioni consiliari, in una prospettiva di contrasto e prevenzione dei fenomeni patologici connessi al gioco; e tuttavia, ai fini del conseguimento di tale obiettivo, è stata omessa ogni indicazione in ordine alla direzione e ai contenuti dell'intervento correttivo auspicato, tra i molteplici astrattamente ipotizzabili».

La sentenza n. **202** ha riscontrato il difetto nel *petitum* della «necessaria consequenzialità logico-giuridica» rispetto alle «premesse argomentative» del rimettente che «risultano corrette sotto il profilo della non conformità della fattispecie amministrativa ai canoni del buon andamento»: infatti, il censurato disposto legislativo «non ha (...) rimosso modalità e adempimenti già prescritti in sede amministrativa (...), ma – presupponendone l'infettibile osservanza – si è limitato ad imporne l'attuazione, sollecitando il superamento della decennale situazione di stallo».

Per quanto specificamente riguarda il tipo di intervento richiesto alla Corte, la (manifesta) inammissibilità della questione è dovuta alla sollecitazione di un intervento, per lo più additivo, non a rime obbligate (sentenza n. **30**), inidoneo a garantire la realizzazione del risultato avuto di mira dal rimettente (sentenza n. **30**), non costituzionalmente obbligato, specialmente in materie riservate alla discrezionalità del legislatore (sentenze nn. **81, 214, 243, 248, 277**; ordinanze nn. **42, 48, 96**) ovvero costituente una novità di sistema non costituzionalmente imposta (ordinanza n. **266**); e al difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata del quesito (sentenza n. **241**). La sentenza n. **248** ha rammentato la costante giurisprudenza secondo cui «alla questione che invochi una pronuncia manipolativa non costituzionalmente obbligata in materia riservata alle scelte del legislatore consegue necessariamente l'inammissibilità».

La sentenza n. **30** ha evidenziato, da un lato, che «i meccanismi indennitari» disegnati dal legislatore «prevedono condizioni irrealizzabili con riguardo alla fattispecie di cui si vorrebbe parificare la disciplina»; e, dall'altro, che «l'intervento additivo richiesto (...) non sarebbe “a rime obbligate” in ragione della pluralità di soluzioni normative configurabili a tutela del principio della ragionevole durata del processo». Secondo l'ordinanza n. **48**, la questione risulta diretta a chiedere «un intervento non costituzionalmente obbligato, oltre che largamente creativo, come tale riservato al legislatore». La sentenza n. **81** ha rammentato che la Corte «non può rimodulare liberamente le sanzioni degli illeciti penali» perché, se lo facesse, «invaderebbe un campo riservato alla discrezionalità del legislatore, stante il carattere tipicamente politico degli apprezzamenti sottesi alla determinazione del trattamento sanzionatorio». La sentenza n. **214** ha osservato che «il rimettente invoca (...) un intervento sostitutivo della disciplina sottoposta a scrutinio che comporta scelte riservate al legislatore, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata»; infatti, la scelta del legislatore di «modificare il rapporto tra pena detentiva e pena pecuniaria oltre i limiti necessari a compensare la svalutazione monetaria intervenuta *medio tempore*, fissando un “tasso di monetizzazione” oggettivamente più elevato della pena limitativa della libertà personale», si configura come un'opzione di politica criminale che «rientra nell'ambito della discrezionalità legislativa, alla quale il giudice *a quo* muove critiche che attengono, nella sostanza, al piano della mera opportunità». Con l'auspicato intervento di “riequilibrio” del sistema, il rimettente ha dunque finito per contrapporre alla scelta legislativa censurata «una propria soluzione personale, ritenuta più adeguata, ma non certo costituzionalmente imposta». La sentenza n. **241** ha ritenuto che il *petitum*, «per la ampiezza della sua portata additiva (...), non si configura come unica soluzione costituzionalmente obbligata». La sentenza n. **248** ha rilevato, a fronte della «pluralità di soluzioni ipotizzabili ed in concreto previste in ordine al regime temporale degli effetti del decreto di liquidazione», come «alla prospettazione del giudice *a quo* potrebbero conseguire più soluzioni, tutte praticabili perché non costituzionalmente obbligate» e come l'intervento chiesto dal rimettente appaia «senz'altro creativo» ed eccedente i poteri della Corte, poiché implica «scelte affidate alle valutazioni del legislatore». Secondo l'ordinanza n. **266**, «l'intervento richiesto assume il carattere di una “novità di sistema”, che si pone al di fuori dell'area del sindacato di legittimità costituzionale, ed è rimesso alle eventuali soluzioni di riforma affidate, in via esclusiva, alle scelte del legislatore»; inoltre, «il quesito è rivolto a sollecitare un intervento non costituzionalmente obbligato in quanto l'obiettivo perseguito dal giudice *a quo* può essere realizzato attraverso una pluralità di interventi modificativi o integrativi della disciplina processuale vigente, non necessariamente coincidenti con la soluzione prospettata» dal rimettente. La sentenza n. **277** ha osservato che il *petitum* «si connota per un cospicuo tasso di manipolatività, derivante anche dalla “natura creativa” e “non costituzionalmente obbligata” della soluzione evocata» in una materia rimessa all'«ampia discrezionalità del legislatore»: infatti, la sollecitata pronuncia additiva risulta «espressamente diretta ad una auspicata e radicale innovazione dell'attuale sistema identificativo delle fattispecie ostative alla concessione o al rinnovo del permesso di soggiorno a seguito di condanna penale del richiedente» e l'introduzione di un modello fondato solo sulla gravità in concreto del fatto e sulla sanzione applicabile si tradurrebbe «nella creazione di un “sistema” del tutto nuovo – diverso e alternativo – rispetto a quello prefigurato dal legislatore».

La sentenza n. **163** ha rivelato l'inidoneità della richiesta pronuncia a garantire il ripristino del principio di uguaglianza, che si è dedotto violato, nonché ad evitare un ulteriore risultato contrastante con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza.

Talvolta i Giudici hanno respinto eccezioni di inammissibilità per pretesi vizi insiti nella formulazione del *petitum* (sentenze nn. **46**, **171**, **216**; ordinanza n. **14**) ovvero per i presunti incolmabili vuoti normativi derivanti dall'accoglimento della questione (sentenza n. **162**).

L'ordinanza n. **14** ha ovviato alla riscontrata «ambiguità» dell'atto di promovimento, individuando l'«opzione ermeneutica» preferibile, «in quanto unica coerente con il tenore letterale della disposizione censurata». La sentenza n. **46** ha chiarito che «la preclusione delle pronunce in *malam partem* non può venire comunque in considerazione quando sia in discussione non il “*quomodo*” dell'esercizio della potestà legislativa, ma la stessa idoneità della fonte di produzione normativa». Infatti, a fronte di interventi operati da soggetti non rappresentativi dell'intera collettività nazionale, quali il Governo ovvero un Consiglio regionale, i quali pretendano, in ipotesi, di “neutralizzare” le scelte di criminalizzazione riservate dalla Costituzione al Parlamento, massima espressione della rappresentanza politica, «l'eventuale decisione in *malam partem* della Corte non solo non collide con la previsione dell'art. 25, secondo comma, Cost., ma vale, anzi, ad assicurarne il rispetto». La sentenza n. **162** ha evidenziato l'identificabilità di «più norme che già disciplinano molti dei profili di più pregnante rilievo, anche perché il legislatore, avendo consapevolezza della legittimità della PMA di tipo eterologo in molti paesi d'Europa, li ha opportunamente regolamentati, dato che i cittadini italiani potevano (e possono) recarsi in questi ultimi per fare ad essa ricorso, come in effetti è accaduto in un non irrilevante numero di casi». La sentenza n. **216** ha valutato il *petitum* formulato dal rimettente come «specifico e puntuale».

Le inesattezze riscontrate in merito all'indicazione del *petitum*, dell'oggetto e dei parametri non sempre conducono all'inammissibilità delle questioni: nei limiti in cui il tenore complessivo dell'ordinanza renda chiaro il significato della questione posta, è la Corte stessa ad operare una correzione (sentenze nn. **132**, **135**, **215**, **220**; ordinanza n. **113**). La sentenza n. **220** ha puntualizzato che l'«erronea indicazione» della disposizione impugnata non sempre è «preclusiva dell'esame della questione» poiché vi è «la possibilità di procedere a rettificare l'indicazione erronea, laddove i termini della stessa (...) risultino sufficientemente chiari». Più in generale, la sentenza n. **238** ha rammentato la costante giurisprudenza secondo cui «il *thema decidendum*, con riguardo alle norme censurate, va identificato tenendo conto della motivazione delle ordinanze o comunque dell'intero contesto del provvedimento di rimessione».

L'ordinanza n. **113** ha sostenuto che la questione dovesse intendersi riferita ai «soli» parametri in ordine ai quali erano «state prospettate le censure». Secondo la sentenza n. **135**, «nonostante la generica formulazione del quesito, il dubbio di legittimità (...) deve ritenersi circoscritto alla mancata previsione della possibilità di trattazione in udienza pubblica dei procedimenti di sicurezza nei gradi di merito». Infatti, a questi soltanto risulta «riferito il principio affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nelle decisioni richiamate a sostegno delle censure» e lo stesso rimettente, d'altro canto, «nello svolgere le sue doglianze, ha posto l'accento esclusivamente sull'assenza di pubblicità delle udienze che, nel procedimento in discussione, si svolgono davanti al magistrato di sorveglianza e al tribunale di sorveglianza (...), senza alcun riferimento al giudizio davanti alla Corte di cassazione». La sentenza n. **220** ha rilevato che, «sia nel dispositivo, sia nella parte motivazionale, il TAR ha indicato, tra le disposizioni impugnate, il primo comma dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, ancorché emerga con estrema chiarezza – dal contenuto complessivo delle ordinanze di rimessione – che le censure riguardano la disposizione del secondo comma del medesimo art. 31, il cui testo viene riportato per esteso dal rimettente». La sentenza n. **238** ha precisato che, «benché nel dispositivo di tutte (...) le ordinanze di rimessione, fra le norme censurate, sia indicato l'art. 1 della legge n. 5 del 2013, dall'intero contesto» delle stesse «si desume con chiarezza come le doglianze riguardino non già il predetto art. 1, che contiene l'autorizzazione all'adesione alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, del 2 dicembre 2004, ma l'art. 3 della medesima legge nella parte in cui ha recepito – con procedimento di adattamento ordinario – quanto deciso dalla CIG con la sentenza del 3 febbraio 2012».

Sono colpite da inammissibilità anche le questioni fondate su un'incompleta, erronea ed insufficiente valutazione, prospettazione o ricostruzione del quadro normativo di riferimento (sentenze nn. **236** e **251**; ordinanze nn. **9** e **116**).

Secondo l'ordinanza n. **116**, l'«inadeguata individuazione del contesto normativo», oltre a rendere la questione «non pertinente all'oggetto del decidere e allo stesso obiettivo perseguito dal provvedimento di

rimessione», «incide in maniera decisiva sulla motivazione esibita per asseverare l'impossibilità di una interpretazione *secundum constitutionem* della disciplina denunciata oltre che la rilevanza» del quesito stesso. La sentenza n. **236** ha affermato che la prospettazione della questione «non poteva prescindere dalla verifica» dell'impatto della nuova disciplina, solo citata ma non vagliata, «sulle situazioni soggettive e sui valori che venivano in gioco». La sentenza n. **251** ha sottolineato che «non risulta adeguatamente esplorata la normativa comunitaria né quella italiana di ricezione (sia di rango primario, sia di rango secondario), nonché il rapporto tra queste ultime e le fonti negoziali dei diritti aeroportuali», laddove, data la complessità della normativa di settore, «per individuare l'asserita violazione degli artt. 3 e 41 Cost. sarebbe stato necessario un più compiuto esame della disciplina in vigore e degli effetti delle modifiche introdotte con le disposizioni impugnate, al fine di comprendere quali fossero gli effettivi profili di disparità concorrenziale che si intendevano far valere».

L'«erronea ricostruzione del quadro normativo» ha determinato l'esito di non fondatezza delle questioni decise dalla sentenza n. **45**.

L'ordinanza di rimessione può prospettare questioni poste in rapporto di subordinazione. In proposito, si segnala la sentenza n. **278** che ha giudicato inammissibile una questione «dichiaratamente proposta in via subordinata» perché priva di «autonomia rispetto alla questione principale».

## 5. La riproposizione delle questioni

Talune pronunce hanno riguardato questioni che già erano state oggetto di un incidente di costituzionalità promosso nell'ambito del medesimo giudizio principale.

La riproposizione, di per sé, non presenta problemi di ammissibilità poiché non è preclusa ad un 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. **235** ha rigettato, tra le altre, una questione già sollevata dallo stesso rimettente e dichiarata manifestamente inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza dall'ordinanza n. 157 del 2011; l'esame del merito è stato reso possibile dal fatto che il nuovo atto di promovimento ha superato le «carenze descrittive» che avevano determinato il precedente esito processuale. La sentenza n. **279** ha giudicato infondata una questione che l'ordinanza n. 268 del 2012 aveva dichiarato manifestamente inammissibile per insufficiente motivazione sulla rilevanza. Nel rigettare l'eccezione erariale di inammissibilità per violazione dell'art. 24, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 (che consente la riproposizione dell'eccezione di incostituzionalità all'inizio di ogni grado ulteriore del processo), il Collegio ha sottolineato come la rimettente, «nel sollevare nuovamente la questione», abbia posto in evidenza, in ordine alla rilevanza, che «la soluzione della questione di legittimità costituzionale è pregiudiziale ai fini della decisione relativa all'aliquota da applicare».

Né la riproposizione è, a maggior ragione, preclusa allo stesso ufficio giudiziario nell'ambito di un diverso procedimento ovvero ad altro rimettente per la sola esistenza di una precedente decisione di rigetto. In proposito, la sentenza n. **139** ha rammentato l'orientamento secondo cui «non è esatto che l'esistenza di una precedente pronuncia di non fondatezza (ed anche di manifesta infondatezza) di una questione (ove pur) identica a quella riproposta dal giudice *a quo* sia ostativa all'ammissibilità di quest'ultima, potendo un tal precedente unicamente, invece, rilevare nella successiva fase di esame del merito della questione stessa, alla luce degli eventuali nuovi profili argomentativi a suo supporto offerti dal rimettente».

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.

La sentenza n. **5** ha accolto questioni sulle quali la Corte aveva pronunciato le ordinanze nn. 296 e 341 del 2011, recanti, rispettivamente, dispositivo di restituzione atti per *ius superveniens* e di manifesta inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza. La sentenza n. **46** ha ritenuto infondate questioni che avevano costituito oggetto dell'ordinanza n. 237 del 2011 di restituzione atti per *ius superveniens*:

relativamente al richiesto riesame della rilevanza dei quesiti, la Corte ha osservato che, con «l'odierna ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* rimodula l'iter argomentativo» attraverso «una prospettazione non implausibile» e, dunque, sufficiente «ai fini dell'ammissibilità». La sentenza n. **64** ha rigettato le questioni rispetto alle quali l'ordinanza n. 178 del 2011 aveva disposto la restituzione atti per *ius superveniens*. La sentenza n. **162** ha chiarito che le questioni «oggetto di scrutinio costituiscono una nuova proposizione di quelle, in parte analoghe, sollevate dai giudici *a quibus* nel corso dei medesimi processi principali, decise (...) con l'ordinanza n. 150 del 2012 che – dopo averle ritenute ammissibili – ha disposto la restituzione degli atti, per un rinnovato esame delle stesse, alla luce della sopravvenuta sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo 3 novembre 2011, S.H. e altri c. Austria». Nel dettaglio, si è osservato che due dei tre rimettenti, «nell'osservanza di siffatto onere, hanno formulato una nuova e diversa prospettazione delle stesse questioni, esplicitando gli argomenti che, a loro avviso, dimostrano la perdurante rilevanza e la non manifesta infondatezza esclusivamente delle censure riferite agli artt. 2, 3, 31 e 32 Cost.; non hanno, quindi, più proposto quelle concernenti l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 8 e 14 della CEDU». Queste ultime sono state, invece, reiterate dal terzo rimettente, il quale ha, tuttavia, «diffusamente motivato sul punto ed è palese che l'eventuale fondatezza dei relativi argomenti concerne esclusivamente il merito delle censure»: ciò ha comportato il rigetto della relativa eccezione erariale di inammissibilità.

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

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

L'art. 134 Cost. «assoggetta al controllo accentrato di costituzionalità tutte le leggi, gli atti e le norme le quali, pur provviste della stessa efficacia delle leggi formali, ordinarie e costituzionali, siano venute ad esistenza per vie diverse dal procedimento legislativo (...). Sono esclusi dallo scrutinio (...) soltanto gli atti che hanno un rango ed una forza inferiori rispetto alla legge». In tal senso si è espressa la sentenza n. **238** che ha rigettato un'eccezione erariale di inammissibilità di questioni aventi ad oggetto la norma prodotta nell'ordinamento interno mediante il recepimento *ex art.* 10, primo comma, Cost. di una norma internazionale consuetudinaria generalmente riconosciuta (sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati) formata in epoca precedente all'entrata in vigore della Costituzione. I Giudici hanno altresì confermato l'erroneità dell'assunto che l'istituto dell'"illegittimità costituzionale" si riferisca solo alle leggi posteriori alla Costituzione e non anche a quelle anteriori, sia perché, «dal lato testuale», gli artt. 134 Cost. e 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 «parlano di questioni di legittimità costituzionale delle leggi, senza fare alcuna distinzione», sia perché, «dal lato logico, è innegabile che il rapporto tra leggi ordinarie e leggi costituzionali e il grado che ad esse rispettivamente spetta nella gerarchia delle fonti non mutano affatto, siano le leggi ordinarie anteriori, siano posteriori a quelle costituzionali». Il principio secondo cui «il controllo di legittimità costituzionale riguarda sia norme posteriori che norme anteriori alla Costituzione repubblicana» è stato così ritenuto valevole anche per le «norme del diritto internazionale generalmente riconosciute di cui al meccanismo di adattamento automatico dell'art. 10, primo comma, Cost. che si siano formate prima o dopo la Costituzione». E' stata, inoltre, giudicata irrilevante la circostanza che l'art. 134 Cost. non contempli espressamente, tra gli atti sindacabili in sede di giudizio di legittimità costituzionale, la norma oggetto del rinvio operato dall'art. 10, primo comma, Cost. ad una norma consuetudinaria internazionale. Il Collegio ha dunque concluso che «non sussistono, sul piano logico e sistematico, ragioni per le quali il controllo di legittimità costituzionale dovrebbe essere escluso per le consuetudini internazionali o limitato solo a quelle posteriori alla Costituzione, tenuto conto che a queste ultime è riconosciuta la medesima efficacia delle consuetudini formatesi in epoca precedente ed il medesimo limite del rispetto degli elementi identificativi dell'ordinamento costituzionale, vale a dire dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della persona».

Nel 2014 **152** decisioni hanno interessato fonti legislative statali, **16** pronunce hanno riguardato leggi regionali (sentenze nn. **13, 46, 67, 146, 166, 171, 177, 202, 211, 212, 231, 275**; ordinanze nn. **33, 43, 147, 179**) e **3** decisioni si sono occupate di leggi delle Province autonome (sentenze nn. **64, 187, 213**).

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. La sentenza n. **242** – resa su una questione avente ad oggetto una norma di legge nel combinato disposto interpretativo di alcune disposizioni di carattere regolamentare – ha chiarito che «la censura del giudice *a quo* investe in via principale» una «fonte normativa di rango primario che stabilisce i requisiti per il conseguimento della parità, mentre le disposizioni regolamentari contestualmente impugnate contribuiscono a chiarire il contenuto applicativo della disposizione legislativa, della quale costituiscono specificazione», sicché «è solo unitamente a quest'ultima che le stesse possono rientrare nella valutazione» rimessa al Collegio.

La sentenza n. **120** ha confermato la consolidata giurisprudenza che esclude la possibilità di annoverare fra «gli atti aventi forza di legge» i regolamenti parlamentari: essi, infatti, «non rientrano espressamente tra le fonti-atto indicate nell'art. 134, primo alinea, Cost. – vale a dire tra le “leggi” e “gli atti aventi forza di legge” – che possono costituire oggetto del sindacato» rimesso alla Corte. «Nel sistema delle fonti delineato dalla stessa Costituzione, il regolamento parlamentare è espressamente previsto dall'art. 64 come fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria e nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata ad intervenire. L'art. 134 Cost., indicando come sindacabili la legge e gli atti che, in quanto ad essa equiparati, possono regolare ciò che rientra nella competenza della stessa legge, non consente di includere tra gli stessi i regolamenti parlamentari. Risiede dunque in ciò, e non in motivazioni storiche o in risalenti tradizioni interpretative, la ragion d'essere attuale e di diritto positivo dell'insindacabilità degli stessi regolamenti in sede di giudizio di legittimità costituzionale». Tuttavia, pur ribadendo che, «adesso come allora, la *ratio* dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari è costituita – sul piano sistematico – dalla garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere», la Corte ha significativamente puntualizzato che essi non possono essere ritenuti, «come nel lontano passato, fonti puramente interne. Essi sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza». Tale precisazione ha inteso quasi rimandare ad un futuro eventuale giudizio in sede di conflitto di attribuzione tra poteri la soluzione della dibattuta questione della legittimità dell'autodichia, cioè del potere degli organi costituzionali di decidere in sede domestica, tra le altre, le controversie con i propri dipendenti.

La sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata comporta il venir meno dell'oggetto della questione e, quindi, la relativa (manifesta) inammissibilità (sentenze nn. **7 e 219**; ordinanze nn. **37, 57, 63, 74, 82, 83, 122, 133, 148, 164, 186, 206, 252, 261, 272, 283**). Infatti, in ragione dell'efficacia *ex tunc* con la quale la norma censurata viene espunta dall'ordinamento, al giudice *a quo* non compete la valutazione della perdurante rilevanza delle questioni sollevate, che, sola, potrebbe giustificare la restituzione degli atti al rimettente.

L'ordinanza n. **133** ha chiarito che la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata «rende inoperante anche l'altra disposizione (...) sottoposta a scrutinio», avente «carattere meramente ricognitivo o confermativo, e dunque priva di autonomia».

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. **56, 75, 140, 149, 152, 195, 247, 253, 267**).

Talvolta la Corte ha comunque ritenuto le sopravvenienze normative non influenti sulla definizione del giudizio di costituzionalità (sentenze nn. **5, 13, 32, 98, 151, 153, 155, 172, 193, 235**; ordinanza n. **176**).

In relazione ad una modifica del quadro normativo, intervenuta il «giorno precedente a quello della pronuncia» di un'ordinanza di rimessione ma valutata da altro giudice *a quo*, la sentenza n. **5**, dopo aver riunito i giudizi, ha ritenuto plausibile l'affermazione del secondo rimettente in base alla quale «il ripristino della fattispecie abrogata non è sufficiente a rendere irrilevanti le questioni di legittimità costituzionale delle leggi abrogatrici “in quanto l'assetto punitivo estenderebbe retroattivamente i suoi

effetti favorevoli di *abolitio criminis* in forza della regola della *lex intermedia* favorevole”». Pertanto, il Collegio ha concluso che la nuova normativa «non incide sull’ammissibilità delle questioni», «né impone la restituzione degli atti» al primo rimettente. La sentenza n. **13** ha precisato che «non assumono alcun rilievo le vicende successive» di una legge regionale, «la quale soltanto costituisce la normativa in vigore al momento dell’adozione del provvedimento impugnato» davanti al rimettente. A fronte di «*ius superveniens* che riguarda disposizioni non applicabili nel giudizio *a quo*», la sentenza n. **32** non ha ravvisato «la necessità di una restituzione degli atti al giudice rimettente, dal momento che le modifiche, intervenute *medio tempore*, concernono una disposizione di cui è già stata esclusa l’applicazione nella specie, e sono tali da non influire sullo specifico vizio procedurale lamentato»; inoltre, i Giudici hanno puntualizzato che «gli effetti del (...) giudizio di legittimità costituzionale non riguardano in alcun modo la modifica (...) stabilita con disposizione successiva a quella (...) censurata e indipendente da quest’ultima». La sentenza n. **98** ha osservato che lo *ius novum* «non si applica alle fattispecie oggetto dei giudizi *a quibus*, le quali continuano ad essere regolate dal testo originario» della censurata disposizione; conseguentemente, è stata esclusa la «necessità di restituire gli atti ai giudici rimettenti affinché valutino la perdurante rilevanza (...) e la non manifesta infondatezza delle questioni». Nel contempo, la stessa pronuncia ha così escluso la possibilità di «estendere le questioni sollevate anche alla nuova formulazione» dell’impugnato testo di legge: talune modifiche, infatti, «regolano fattispecie estranee a quelle disciplinate dalle norme oggetto delle censure avanzate dai rimettenti», altre, invece, «pur restando impregiudicata ogni valutazione in ordine alla legittimità» dello *ius superveniens*, appaiono chiaramente dirette a «elidere o, comunque, ad attenuare gli indicati profili di censura prospettati nelle ordinanze di rimessione». Secondo la sentenza n. **151**, lo «*ius superveniens* non può trovare applicazione nel giudizio principale, atteso che, secondo il principio *tempus regit actum*, il giudice rimettente è tenuto a valutare la legittimità del provvedimento impugnato “con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione”». Pertanto, non sono stati ritenuti sussistenti i presupposti «per una restituzione degli atti al giudice rimettente, ai fini di una nuova valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione». La sentenza n. **153** ha sostenuto che, «avendo il giudice *a quo* chiarito che le sanzioni amministrative inflitte nel giudizio davanti a lui pendente riguardano il periodo di tempo che va dall’ottobre 2007 al giugno 2008, lo scrutinio (...) sarà limitato, in conformità al principio della domanda, al testo originario (...), senza riguardare in alcun modo il testo risultante dalle modifiche successive». La pronuncia ha altresì esplicitato che «l’accoglimento dell’odierna questione si limita al *petitum* richiesto e non esplica alcuna efficacia sulle successive modifiche legislative relative alla medesima disposizione». La sentenza n. **155** ha affermato che la norma impugnata «non è sostanzialmente incisa dalle (...) modifiche normative, né queste assumono rilevanza rispetto al tenore delle censure», sicché la questione «può essere scrutinata» in riferimento al testo legislativo come da ultimo modificato. La sentenza n. **172** ha sottolineato che lo *ius superveniens* «ha inciso su parti dell’art. 612-*bis* cod. pen. che riguardano il trattamento sanzionatorio, le aggravanti e la procedibilità a querela del reato, senza minimamente intaccare la descrizione della fattispecie-base oggetto di incriminazione, l’unica che il rimettente assume indeterminata, lamentando solo in relazione alla stessa la violazione dell’art. 25, secondo comma, Cost. (...). Si tratta, quindi, di modifiche che non concernono aspetti della disposizione impugnata, censurati di indeterminatezza dal giudice rimettente. Conseguentemente, deve escludersi che, nella specie, debba procedersi ad una restituzione degli atti, anche perché (...) “un’eventuale restituzione degli atti al giudice rimettente, ove questa non sia giustificata dalla necessità che sia nuovamente valutata la perdurante rilevanza nel giudizio *a quo* e la non manifesta infondatezza della *quaestio* a suo tempo sollevata, potrebbe condurre, proprio in aperto contrasto col principio di effettività della tutela giurisdizionale che non può essere disgiunta dalla sua tempestività, ad un inutile dilatamento dei tempi dei giudizi *a quibus*, soggetti per due volte alla sospensione conseguente al promovimento dell’incidente di legittimità costituzionale, e ad una duplicazione dello stesso giudizio di costituzionalità, con il rischio di vulnerare il canone di ragionevole durata del processo”». La sentenza n. **235** ha negato che lo *ius superveniens* ponesse un «problema di restituzione degli atti, per rivalutazione della persistente rilevanza delle questioni», osservando che tre delle quattro ordinanze di rimessione «danno atto che, nei sottostanti giudizi, l’accertamento strumentale» successivamente introdotto dal legislatore «è stato, comunque, già espletato» e, con riferimento all’ultimo atto di promovimento, che «la questione, sollevata in ragione delle rigidità degli importi tabellari di liquidazione del danno biologico e della non prevista risarcibilità anche dell’eventuale danno morale, resta, per tali profili, comunque, rilevante con riguardo al danno biologico

“temporaneo”».

Infine, in linea con una giurisprudenza ormai consolidata, l’ordinanza n. **66** ha ribadito l’«irrilevanza nel giudizio di legittimità costituzionale degli inconvenienti di fatto non direttamente riconducibili all’applicazione della norma denunciata». Nella specie, i Giudici hanno sostenuto che il rimettente ha prospettato nient’altro che «un inconveniente di fatto, legato alle particolari modalità di svolgimento del giudizio *a quo*, e non certo un effetto collegato alla struttura della norma censurata». L’ordinanza n. **93** ha osservato che le censure del rimettente «finiscono per risolversi in questioni di mero fatto, del tutto avulse da vizi ascrivibili alle disposizioni denunciate e, quindi, insuscettibili, come tali, di formare oggetto di un dubbio di legittimità costituzionale». La sentenza n. **132** ha confermato l’irrilevanza, «ai fini della valutazione della legittimità costituzionale delle norme», di un’«evenienza di fatto» che «non costituisce effetto necessario delle norme, bensì di private volizioni». Secondo la sentenza n. **157**, gli inconvenienti «non direttamente riferibili alla previsione della norma censurata, ma ricollegabili, invece, a circostanze contingenti attinenti alla sua concreta applicazione» non implicano un problema di costituzionalità. Le ordinanze nn. **158** e **205** hanno ripetuto che il mero inconveniente di fatto «non è idoneo ad introdurre il giudizio di legittimità di una norma», né rileva «ai fini del sindacato di legittimità costituzionale».

## 7. Il parametro del giudizio

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

Nel rinviare alla più dettagliata esposizione svolta *infra*, Parte II, cap. IV, si segnala la sentenza n. **225** in cui è affermato che gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. «costituiscono i parametri costituzionali da attivare laddove il giudice comune ravvisi un contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta». La sentenza n. **226** – nel rigettare un’eccezione erariale di inammissibilità per omessa disapplicazione di norme interne contrastanti con il diritto dell’Unione europea ovvero per mancato previo rinvio pregiudiziale alla Corte del Lussemburgo – ha rammentato che, «qualora si tratti di disposizione del diritto dell’Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando – se del caso – il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell’ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all’applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta – contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte di giustizia – e nell’impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi a questa Corte valutare l’esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario».

L’ordinanza n. **10** ha giudicato inconfidente una richiesta della difesa delle parti private del giudizio *a quo*, intesa a sollecitare una restituzione degli atti al rimettente ai fini di un eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, poiché, a seguito della pronuncia costituzionale, «il processo è destinato comunque a rientrare nella sfera di competenza del rimettente, che potrà valutare, essendo in possesso degli elementi necessari, se procedere o meno all’invocato rinvio pregiudiziale». L’ordinanza n. **84** ha chiarito che l’art. 10, secondo comma, Cost. non è parametro utilizzabile per le norme internazionali convenzionali poiché «l’esigenza di coerenza con l’ordinamento comunitario trova collocazione adeguata» nell’art. 11 Cost.

Il tema dei rapporti tra norme della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU) e ordinamento interno è stato sviluppato nelle sentenze nn. **30** e **135**.

Le sentenze nn. **30** e **135** hanno confermato che «le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (...) – integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall’art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali». La sentenza n. **135** ha altresì ribadito che, «ove si profili un contrasto – non superabile a mezzo di una interpretazione “adeguatrice” – fra una norma interna e una



norma della CEDU, il giudice comune, non potendo rimuoverlo tramite la semplice non applicazione della norma interna, deve denunciare la rilevata incompatibilità tramite la proposizione di una questione incidentale di legittimità costituzionale per violazione del suddetto parametro». Peraltro, in caso di contrasto con le «conferenti tutele» costituzionali, «la norma convenzionale, così come interpretata dalla Corte europea», collocandosi «pur sempre a un livello sub-costituzionale», «rimarrebbe inidonea a integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.».

Si sono registrate delle ipotesi in cui i rimettenti hanno richiamato specifiche disposizioni della CEDU o dei suoi protocolli senza fare riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. (ordinanze nn. **21, 25, 57**).

L'ordinanza n. **21** ha precisato che l'art. 6 della CEDU «non costituisce disposizione da potere invocare come parametro al fine di affermare l'incostituzionalità delle norme denunciate, dal momento che la stessa costituisce solo norma interposta al fine di accertare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., non invocato dal giudice *a quo*». I Giudici hanno così concluso che il riferimento alla predetta disposizione convenzionale «può ritenersi finalizzato non già a prospettare un'autonoma censura di illegittimità costituzionale, ma solo a rafforzare quella formulata con riguardo all'art. 111 Cost.». L'ordinanza n. **25** ha evocato l'art. 6, par. 1, della CEDU «quale norma interposta all'art. 10 Cost.».

L'art. 117, primo comma, Cost. è stato altresì evocato nei giudizi conclusi con le sentenze nn. **1, 7, 13, 30, 46, 64, 100, 156, 162, 170, 187, 191, 213, 227, 235** e con le ordinanze nn. **10, 92, 93, 124, 149, 158, 183, 204, 223, 240, 245, 252, 280**, talvolta congiuntamente agli artt. 11 (sentenze nn. **100** e **226**; ordinanze nn. **101** e **148**) e 10, primo comma, Cost. (sentenza n. **170**).

La sentenza n. **1** – avente ad oggetto aspetti della disciplina delle elezioni per la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica – ha richiamato, a sostegno di alcune delle sue conclusioni, le sentenze della Corte costituzionale federale tedesca nn. 3/11 del 25 luglio 2012, 197 del 22 maggio 1979 e 1 del 5 aprile 1952.

Nel giudizio incidentale è stata spesso prospettata la violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato, Regioni e Province autonome stabilito dall'art. 117 Cost. (sentenze nn. **13, 67, 100, 166, 177, 211, 212, 258, 278**; ordinanza n. **179**), unitamente, in alcuni casi, al contrasto con fonte statutaria di ente ad autonomia speciale (sentenze nn. **46** e **64**). La questione decisa dall'ordinanza n. **43** è stata sollevata in riferimento solo ad un parametro statutario.

Le sentenze nn. **64** e **212** hanno impiegato la categoria del parametro interposto in relazione a questioni concernenti materie rimesse alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Meno frequente è risultata, invece, la denunciata violazione di altre disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenze nn. **100, 151, 171, 220, 231, 241, 258, 278**; ordinanza n. **179**).

La sentenza n. **132** ha preliminarmente valutato, in relazione ad una questione sollevata nel gennaio 2013, «l'ammissibilità del riferimento del giudice rimettente “all'art. 81, ultimo comma, Cost., nel testo attualmente vigente alla luce della disposizione *ex art.* 6 legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1”». Tale indicazione del parametro è stata ritenuta «inficiata da un duplice errore: il riferimento al sesto anziché al terzo comma dell'art. 81 Cost. nel testo introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 – secondo cui “Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte” – e la sua pretesa applicazione alla fattispecie in esame, non tenendo conto di quanto stabilito dall'art. 6, comma 1, della medesima legge costituzionale, che ne determina l'operatività “a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014”». Peraltro, i Giudici – dopo aver chiarito che nel caso «può trovare applicazione solamente l'art. 81, quarto comma, Cost. nel testo in vigore al momento della rimessione» – hanno concluso che i suddetti errori «non precludono l'esame del merito in relazione al parametro della copertura della spesa, giacché risulta chiaro il senso del richiamo del giudice *a quo* al precetto costituzionale, anche in considerazione del fatto (...) che tra il vecchio parametro e quello sopravvenuto sussiste una sostanziale continuità».

Infine, si segnalano le sentenze nn. **47, 50, 132, 153, 229** in materia di delega legislativa, nonché la sentenza n. **32** sulla sindacabilità degli emendamenti al decreto-legge apportati in sede di conversione.

La sentenza n. **47** ha sottolineato che la «censura di violazione dell'art. 76 Cost. (...) merita di essere

esaminata prioritariamente, in quanto incidente sul piano delle fonti».

### **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. La sentenza n. **191** ha affermato che l'onere dell'interpretazione conforme «grava sul giudice rimettente quando, usando gli “ordinari strumenti ermeneutici” (...), sia possibile attribuire al testo normativo un significato conforme ai parametri costituzionali che si assumono violati». La sentenza n. **220** ha altresì ribadito che la «non adeguata utilizzazione dei poteri interpretativi che la legge riconosce al giudice remittente e la mancata esplorazione di diverse, pur praticabili, soluzioni ermeneutiche costituiscono omissioni tali da rendere inammissibile la questione.

Sulla base degli enunciati principi, lo scrutinio del merito delle questioni è risultato precluso dalla mancata o inadeguata sperimentazione da parte del giudice *a quo* della praticabilità 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 (sentenze nn. **202** e **220**; ordinanza n. **58**).

L'ordinanza n. **58** ha addebitato al rimettente «il mancato, dovuto approfondimento delle ragioni impeditive dell'interpretazione adeguatrice». La sentenza n. **202** ha rilevato che il giudice *a quo* «ha omesso di verificare la praticabilità di un'interpretazione alternativa costituzionalmente orientata della norma denunciata, secondo il canone ermeneutico del buon andamento dell'attività amministrativa, al quale il giudice nella lettura e nell'applicazione delle disposizioni vigenti deve attenersi». In particolare, secondo il Collegio, «la norma impugnata può essere interpretata come un mero sollecito alla conclusione della procedura» e tale «interpretazione costituzionalmente orientata (...) consente di attribuire i vizi» denunciati «alla Amministrazione per il modo con cui intende attuare detta disposizione anziché al legislatore regionale». La sentenza n. **220** ha imputato al rimettente di non avere considerato che «l'evoluzione della giurisprudenza amministrativa, sia di legittimità, sia di merito, ha elaborato un'interpretazione» della norma impugnata «compatibile con i principi costituzionali»: a fronte di una pluralità di orientamenti di segno diverso, il giudice *a quo* ha omesso di «confrontarsi con altre possibili soluzioni interpretative», nonostante che la «diversa interpretazione della norma impugnata (nello stesso senso auspicato dal giudice rimettente)» sia stata confermata da pronunce del Consiglio di Stato.

In taluni casi i Giudici hanno, invece, adottato una decisione di rigetto per questioni suscettibili di essere risolte sul piano ermeneutico. L'ordinanza n. **25** ha ritenuto manifestamente infondata una questione che già era stata dichiarata infondata «sul rilievo della “riscontrata possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione denunciata” nei termini indicati dall'organo di nomofilachia», e che, dunque, risulta «superata dalla successiva evoluzione della giurisprudenza, che ha individuato un'interpretazione (...) compatibile con i principi evocati». La sentenza n. **51** ha sottolineato che «la disposizione impugnata può essere interpretata in modo da superare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale», come confermato dalla pertinente giurisprudenza del Consiglio di Stato.

La Corte ha esaminato il merito delle questioni ogni qual volta i rimettenti abbiano ritenuto, con motivazione non implausibile, che gli sforzi interpretativi per rendere la norma impugnata conforme al dettato costituzionale superassero i limiti che l'ordinamento pone all'attività ermeneutica. In particolare, la sentenza n. **216** ha rilevato «la correttezza della ricostruzione del quadro normativo da parte del TAR rimettente e la conseguente impossibilità di fornire un'interpretazione diversa delle vigenti disposizioni».

Talvolta sono state respinte eccezioni di inammissibilità delle questioni per omesso o insufficiente espletamento del tentativo di interpretazione conforme delle disposizioni impuginate (sentenze nn. **46**, **191**, **200**, **215**, **226**, **235**, **250**; ordinanze nn. **124**, **204**, **240**).

Secondo la sentenza n. **46**, l'eccezione «risulta del tutto generica, non essendo spiegato in qual modo la

norma censurata (...) potrebbe essere letta in modo tale da superare i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dal rimettente». Le ordinanze nn. **124, 204, 240** hanno sostenuto che i rimettenti «hanno verificato la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione denunciata, ritenendola, però, impraticabile alla luce del tenore letterale della stessa che, a loro avviso, impedirebbe di attribuirle un significato diverso da quello sospettato di illegittimità». La sentenza n. **191** ha ritenuto che, a fronte di una «disposizione chiara e inequivocabile, qual è quella impugnata, non appare praticabile l'interpretazione conforme suggerita dall'Avvocatura generale dello Stato, che porterebbe ad escluderne la portata retroattiva *contra litteram*. (...) il tenore letterale della disposizione non lascia margini di incertezza e non consente di attribuirle effetti solo *pro futuro*, come auspicato dall'Avvocatura generale dello Stato, risultando *ictu oculi* il suo carattere retroattivo e la sua incidenza sul giudizio in corso». Le sentenze nn. **200** e **250** hanno imputato alla difesa erariale di non avere indicato «l'interpretazione omessa dal rimettente». La sentenza n. **215** ha evidenziato che il rimettente, «con motivazione non implausibile, che non appare meritevole di censura», «ha escluso espressamente, alla luce della formulazione della norma censurata ed in assenza di specifiche disposizioni previste dalla disciplina comunitaria e nazionale in materia, la possibilità di sopperire alla carenza normativa attraverso un'attività ermeneutica costituzionalmente orientata». La sentenza n. **226** ha puntualizzato che il rimettente «ha espressamente verificato la possibilità di sperimentare un'interpretazione conforme a Costituzione» della censurata disposizione, ma «ha ritenuto che tale operazione gli fosse preclusa» da una norma interpretativa che, «a suo avviso», impone «espressamente» un'interpretazione in contrasto con gli evocati parametri. Secondo la sentenza n. **235**, ciascuno dei rimettenti «non ha (...) omesso di verificare la possibilità» di un'interpretazione adeguatrice della normativa impugnata, ma, «in esito a tale compiuta verifica, ha ritenuto di escluderla. Per cui la non condivisione di una tale valutazione non rileva più in termini di ammissibilità – ma solo, in tesi, di eventuale non fondatezza – della questione».

La sentenza n. **30** ha sottolineato, «attraverso un'interpretazione fondata sul criterio sistematico e sull'intenzione del legislatore», come «la norma censurata precluda la proposizione della domanda di equa riparazione in pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione della ragionevole durata si assume essersi verificata». La sentenza n. **239** ha «escluso – in accordo con il rimettente – che la norma censurata si presti ad una interpretazione costituzionalmente orientata, in base alla quale la detenzione domiciliare speciale (...) resterebbe già adesso estranea alla sfera applicativa» del censurato divieto legislativo: una «simile lettura si porrebbe in oggettivo e insuperabile contrasto non solo con l'inequivoca lettera della legge, ma anche con convergenti indici di ordine sistematico».

L'attenzione della Corte a che i giudici comuni esercitino la funzione interpretativa alla quale sono chiamati non determina, tuttavia, un'acritica accettazione dei relativi esiti. Ne discende il potere del Collegio di censurare l'erroneo presupposto interpretativo da cui il promovimento della questione ha tratto origine. In proposito, si vedano nel senso dell'inammissibilità la sentenza n. **218**, della manifesta inammissibilità la sentenza n. **258**, della non fondatezza le sentenze nn. **18, 60, 64, 235, 250** e della manifesta infondatezza le ordinanze nn. **124, 179, 204, 240, 280**.

Il potere-dovere dell'autorità giudiziaria di interpretare la legge alla luce dei principi costituzionali ha portato la Corte ad escludere che le possa essere sottoposto un mero dubbio interpretativo, giacché la ricerca di soluzioni ermeneutiche costituzionalmente orientate non può tradursi in una sorta di “tutela” a favore del giudice comune. 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 (ordinanze nn. **91** e **96**), ciò che evidenzia «un uso distorto dell'incidente di costituzionalità» (ordinanza n. **205**).

Secondo l'ordinanza n. **91**, lo stesso rimettente ha sottolineato come il dubbio di legittimità costituzionale «trarrebbe alimento non già da un difetto intrinseco delle norme censurate, ma soltanto da una possibile loro interpretazione»; sicché, nella sostanza, la questione mira a «sollecitare un mero avallo interpretativo rispetto alla scelta tra una pluralità di opzioni che spetta al giudice *a quo* effettuare, attraverso, se del caso, la sperimentazione di soluzioni che pongano la normativa coinvolta al riparo dai prospettati dubbi di legittimità». L'ordinanza n. **96** – dopo aver evidenziato che «il rimettente si è già discostato dal supposto “diritto vivente” nel procedimento *a quo*, applicando la norma censurata in una diversa interpretazione, ritenuta “costituzionalmente orientata”» e dimostrando, in tal modo, «chiaramente

di non condividere l'indirizzo censurato» – ha concluso che la questione appare «sollevata all'improprio fine di ottenere (...) un avallo dell'interpretazione ritenuta (...) corretta e costituzionalmente adeguata, nonché già applicata nel procedimento principale, contro una diversa interpretazione non condivisa». L'ordinanza n. **205** ha ritenuto che la questione «si risolve nell'improprio tentativo di ottenere (...) l'avallo dell'interpretazione proposta dal rimettente in ordine ad un contesto normativo che egli pur riconosce suscettibile di duplice lettura».

Eccezioni di inammissibilità per asserito utilizzo improprio dell'incidente di costituzionalità sono state rigettate dalla sentenza n. **270** e dalle ordinanze nn. **124, 204, 240**, nelle quali, in particolare, si è sostenuto che la questione «non mira a ottenere l'avallo» dell'interpretazione della censurata disposizione che, «tra le varie possibili, i rimettenti ritengono preferibile, ma consiste, piuttosto, nella denuncia del contrasto tra l'unico significato normativo che i giudici *a quibus* reputano attribuibile a detta disposizione (...) e il parametro costituzionale invocato».

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”.

In termini generali, la sentenza n. **51** ha sostenuto che «ad una adeguata operazione ermeneutica non è estranea, fra l'altro, l'evoluzione dell'ordinamento giuridico. La norma, infatti, non rimane cristallizzata, ma partecipa delle complesse dinamiche che nel tempo investono le fonti del diritto a livello nazionale e sovranazionale, che l'interprete deve necessariamente prendere in esame, al fine di preservare attualità ed effettività delle tutele, in particolare sotto il profilo del corretto bilanciamento degli interessi presi in considerazione, “essendo la vivenza” della norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali». La sentenza n. **242** ha ribadito che, «in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* – se è pur libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa esegesi, essendo la “vivenza” della norma una vicenda per definizione aperta (...) – ha alternativamente 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. **208** ha ritenuto che l'interpretazione della norma impugnata ad opera delle sezioni riunite della Corte dei conti, «a cui si sono uniformate in modo costante le sezioni d'appello», costituisce “diritto vivente”, «del quale si deve accertare la compatibilità con i parametri» evocati. La sentenza n. **239** ha osservato che la ricaduta della detenzione domiciliare speciale, prevista per le condannate con prole di età non superiore a dieci anni, nel perimetro di operatività del censurato divieto di concessione dei benefici penitenziari a determinate categorie di detenuti o internati corrisponde «pienamente al “diritto vivente”», poiché si registra, «allo stato, una generale convergenza di opinioni, tanto in giurisprudenza che in dottrina».

L'accertata inesistenza del diritto vivente oggetto di censura ovvero la sua inesatta ricostruzione da parte del giudice *a quo* comporta l'inammissibilità della questione.

L'ordinanza n. **96** ha sostenuto che il rimettente «eleva al rango di “diritto vivente” un indirizzo interpretativo espresso da due pronunce di sezioni singole della Corte di cassazione, ampiamente divaricate sul piano temporale (...): indirizzo i cui postulati si pongono in aperta frizione con il corrente convincimento», reiteratamente espresso anche dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui le prescrizioni del GIP «sono vincolanti per l'organo dell'accusa».

La sentenza n. **242** ha disatteso l'eccezione «inesistenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, idoneo a configurare il “diritto vivente”», osservando che «la giurisprudenza amministrativa si è ormai fermamente attestata sulle posizioni censurate dal giudice *a quo*, così da assumere i caratteri di un vero e proprio diritto vivente, come dimostra una cospicua serie di decisioni del Consiglio di Stato, tutte dello stesso segno».

## 9. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Nel corso del 2014 si è pienamente confermata la propensione del Presidente del Consiglio dei ministri alla “difesa” delle disposizioni impugnate: infatti, l’Avvocatura dello Stato ha partecipato a **124** giudizi.

Nei **16** giudizi che hanno interessato leggi regionali, la difesa regionale è intervenuta in **6** occasioni e si è costituita – in quanto la Regione era parte dei processi *a quibus* – in **7** giudizi.

Nei giudizi rispettivamente conclusi con le sentenze nn. **64** e **187** le Province autonome di Bolzano e Trento si sono costituite in qualità di parte dei corrispondenti processi principali.

Numericamente cospicua è stata la costituzione di fronte alla Corte di alcune parti dei giudizi *a quibus*. Esse, infatti, si sono costituite in **82** giudizi.

I soggetti terzi rispetto al processo *a quo* sono intervenuti in **12** giudizi.

Per costante giurisprudenza della Corte, i termini di costituzione e di intervento sono perentori. La sentenza n. **128** ha rammentato che, «ai sensi dell’art. 4 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l’atto di intervento “deve essere depositato non oltre 20 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell’atto introduttivo del giudizio”, termine che (...) deve essere ritenuto perentorio». Alla suddetta perentorietà si ricollega l’inammissibilità di un’eventuale istanza di rimessione in termini.

La sentenza n. **128**, confermando l’ordinanza letta all’udienza del 15 aprile 2014, ha ritenuto inammissibile, per inosservanza del suddetto termine perentorio, l’intervento delle società M.C.d.M. spa, C.d.M.I. srl e C.d.M.S. srl, peraltro prive della qualità di parte nel processo principale. La stessa decisione ha altresì precisato che non vi è luogo a provvedere «in riferimento alla posizione della C.d.M. Cantiere s.r.l., la quale risulta menzionata solo nel documento, privo di alcuna sottoscrizione, che accompagna l’atto di intervento depositato dalle altre società (...), ma non è indicata nell’epigrafe dell’atto di intervento, né risulta avere conferito alcun mandato difensivo per la costituzione» in giudizio. La sentenza n. **220** ha dichiarato inammissibile l’intervento del CODACONS e dell’AIDMA Onlus perché, «a prescindere dalla legittimazione ad intervenire delle associazioni», «l’intervento è avvenuto oltre il termine» di cui al predetto art. 4, che «deve essere ritenuto perentorio» e «non risulta osservato dalle parti intervenienti».

Ai fini della legittimazione a partecipare al processo costituzionale, i Giudici hanno confermato il costante orientamento secondo cui «sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale), le sole parti del giudizio principale» (ordinanza del 25 marzo 2014, allegata alla sentenza n. **120**), mentre «l’intervento di soggetti estranei al giudizio principale è ammissibile per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura» (sentenza n. **100**; in termini analoghi si vedano altresì la citata ordinanza allegata alla sentenza n. **120**, la sentenza n. **162**, confermativa dell’allegata ordinanza letta all’udienza dell’8 aprile 2014, la sentenza n. **216**, l’ordinanza del 23 settembre 2014 allegata alla sentenza n. **236**, l’ordinanza letta all’udienza del 7 ottobre 2014 allegata alla sentenza n. **244** e le ordinanze nn. **146** e **240**). L’ordinanza allegata alla sentenza n. **236** ha altresì specificato che «l’inammissibilità dell’intervento non viene meno in forza della pendenza di un procedimento analogo a quello principale, posto che la contraria soluzione risulterebbe elusiva del carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, implicando l’accesso delle parti prima che, nell’ambito della relativa controversia, sia stata verificata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione»; e «tale considerazione resta valida anche per il caso che, nel diverso giudizio, sia già stata prospettata, e non ancora delibata dal giudice procedente, una questione di legittimità (asseritamente) analoga».

Le ordinanze lette alle udienze dell’8 aprile e del 10 giugno 2014 allegate rispettivamente all’ordinanza n. **146** e alla sentenza n. **170** hanno ulteriormente precisato che alla disciplina sulla partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale (artt. 3 e 4 delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale) «è possibile derogare – senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio di

costituzionalità – soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura; (...) pertanto, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente non deve derivare, come per tutte le altre situazioni sostanziali governate dalla legge denunciata, dalla pronuncia della Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che la decisione della Corte produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*». L'ordinanza n. **15** ha ribadito che l'intervento di soggetti privi della qualità di parte nei processi principali «potrebbe essere ammesso solo in presenza di un interesse qualificato riferibile in via immediata al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio *a quo* (...), ovvero quando siano lese le loro prerogative».

L'ordinanza n. **15** ha riconosciuto la legittimazione ad intervenire ai Consigli dell'ordine degli avvocati di Bassano del Grappa e di Rossano e l'ha negata all'Unione triveneta dei Consigli dell'ordine degli avvocati, all'Associazione nazionale avvocati italiani, all'Associazione nazionale avvocati italiani sezione di Latina, a G.G., all'Associazione avvocati sud pontino, al Comune di Gaeta, al Comune di Formia, al Comune di Cariati e ai Comuni di Rossano, Corigliano Calabro, Campania, Cropalati, Caloveto, Calopezzati, Mandatoriccio, Paludi, Pietrapaola, Crosia, Longobucco. Con specifico riguardo a tali Comuni, si è sostenuto che, pure a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, «il rafforzato carattere esponenziale degli enti locali territoriali non può comportare la titolarità di un interesse generale della collettività locale sganciato dalla cura, ancorché mediata, delle proprie attribuzioni». La sentenza n. **32** ha ritenuto l'ammissibilità dell'intervento della parte privata, «in quanto persona imputata nel procedimento *a quo* e, quindi, parte del giudizio». La sentenza n. **100**, confermando l'ordinanza letta all'udienza dell'11 febbraio 2014, ha dichiarato ammissibile l'intervento spiegato dalla provincia di Avellino che, avendo sollevato «profili comuni e sostanzialmente sovrapponibili a quelli dedotti nei giudizi *a quibus*», ha dimostrato di avere «un interesse qualificato ad intervenire nei (...) giudizi di legittimità costituzionale, anche in considerazione della diretta ed immediata applicabilità delle norme censurate alle amministrazioni provinciali della Regione Campania». La sentenza n. **120**, ribadendo la decisione assunta con l'allegata ordinanza letta all'udienza del 25 marzo 2014, ha giudicato ammissibile l'intervento della Camera dei deputati, poiché, «sebbene estranea al giudizio principale, è titolare di un interesse qualificato, suscettibile di essere direttamente inciso dalla pronuncia della Corte, in quanto immediatamente inerente allo specifico rapporto sostanziale dedotto nel giudizio». L'ordinanza n. **146**, confermando quanto statuito con l'allegata ordinanza letta all'udienza dell'8 aprile 2014, ha ritenuto inammissibile l'intervento dell'Associazione siciliana della stampa e della sezione Assostampa provinciale di Palermo, poiché esse «non sono parti del giudizio da cui trae origine la questione (...), né risultano essere titolari di un interesse qualificato inerente in modo diretto al rapporto sostanziale in esso dedotto, di tal che esse sono investite soltanto da effetti riflessi della pronuncia» della Corte. La sentenza n. **162**, in linea con quanto deciso dall'allegata ordinanza letta all'udienza dell'8 aprile 2014, ha dichiarato l'inammissibilità degli interventi delle Associazioni Vox-Osservatorio italiano sui diritti, Luca Coscioni per la libertà scientifica, Amica Cicogna Onlus, Cerco un bimbo e Liberi di decidere, poiché «le suindicate associazioni non sono parti nel processo principale e non risultano essere titolari di un (...) interesse qualificato», non rilevando in senso contrario la circostanza che talune di esse siano parti in un giudizio diverso da quello oggetto dell'ordinanza di remissione, nel quale è stata sollevata analoga questione. L'ordinanza letta all'udienza del 10 giugno 2014 e confermata dalla sentenza n. **170** ha ritenuto inammissibile l'intervento dell'Avvocatura per i diritti LGBTI, rilevando che essa «non è stata parte nel giudizio *a quo*» e che è «titolare non già di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, sibbene di un mero indiretto, e più generale, interesse, connesso al suo scopo statutario, a diffondere la cultura e il rispetto dei diritti delle persone omosessuali, bisessuali, transessuali e intersessuali». La sentenza n. **216** ha statuito l'inammissibilità dell'intervento dell'associazione Liberi farmacisti italiani (L.F.I.), che, priva di un interesse qualificato immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, «non può definirsi ente esponenziale rispetto alla categoria dei farmacisti ed è, comunque, portatrice solo di un generico interesse all'accoglimento della prospettata questione». L'ordinanza del 23 settembre 2014, allegata alla sentenza n. **236**, ha giudicato inammissibile l'intervento della Scattolini spa, sostenendo che essa «non riveste il ruolo di parte nel giudizio principale» e «si è costituita nella qualità di parte d'un giudizio la cui soluzione dipenderebbe dall'applicazione delle disposizioni censurate (...) e nel cui ambito ha sollevato» analoga questione di costituzionalità.

L'ordinanza n. **240** – nel motivare l'inammissibilità dell'intervento dell'associazione Cittadinanzattiva, priva della qualità di parte del giudizio principale – ha affermato che «l'interesse collettivo prospettato dall'interveniente non è correlato con le specifiche e peculiari posizioni soggettive dedotte nel giudizio *a quo*» e che, pertanto, l'associazione «non vanta una posizione giuridica individuale, suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale». L'ordinanza letta all'udienza del 7 ottobre 2014 allegata alla sentenza n. **244** ha ammesso l'intervento dell'INPS, osservando che l'Istituto, pur non essendo parte del giudizio principale, è portatore di un «interesse qualificato, suscettibile di essere inciso dall'esito del processo principale, in quanto ente erogatore del trattamento di fine servizio per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni ripristinato dalla normativa oggetto del giudizio di costituzionalità». La sentenza n. **251** ha espressamente riconosciuto l'ammissibilità degli interventi delle società Adf-Società Aeroporto di Firenze Spa e Sagat Spa, gestore dell'aeroporto di Torino Caselle, evidenziandone la qualità di «ricorrenti nei rispettivi procedimenti dinanzi alla giurisdizione amministrativa rimettente e, quindi, parti dei giudizi *a quibus*».

L'art. 3, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dispone che la costituzione delle parti nel giudizio incidentale ha luogo mediante deposito in cancelleria delle deduzioni comprensive delle conclusioni.

Circa il ruolo delle parti costituite e degli intervenienti nel processo costituzionale, la Corte ha confermato il tradizionale insegnamento secondo cui l'oggetto del giudizio in via incidentale «è limitato alle sole norme e parametri indicati, pur se implicitamente, nell'ordinanza di rimessione» e «non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti fissati nelle ordinanze di rimessione, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, tanto se siano stati eccepiti ma non fatti propri da queste ultime, quanto se siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze» (sentenza n. **162**; negli stessi termini si vedano anche le sentenze nn. **198, 211, 220, 231, 238**). La sentenza n. **155** ha richiamato la costante giurisprudenza che reputa «inammissibili le deduzioni delle parti private volte ad estendere il *thema decidendum* fissato negli atti di promovimento».

In base a tali principi, si è escluso che potessero formare oggetto di giudizio gli ulteriori parametri, profili di illegittimità costituzionale ed articoli di legge indicati dalle difese delle parti costituite o intervenute (sentenze nn. **32, 198, 211, 219, 220, 231, 238**; ordinanze nn. **10 e 158**).

L'ordinanza n. **10** ha affermato che «non può trovare ingresso nel (...) giudizio il *thema decidendum* come ampliato, peraltro solo con memoria illustrativa depositata nell'imminenza della data fissata per la camera di consiglio, dalla difesa delle parti private». La sentenza n. **32** ha osservato che le deduzioni della parte privata «introducono profili di illegittimità costituzionale non prospettati nell'ordinanza di rimessione, in vista di un ampliamento del *thema decidendum*» e, pertanto, inammissibili nel giudizio incidentale, in quanto «la parte privata costituita non può estendere i limiti della questione, quali precisati nell'ordinanza di rimessione dal giudice *a quo*». L'ordinanza n. **158** ha considerato inammissibili le argomentazioni e le censure svolte dalla difesa della parte ricorrente nel giudizio *a quo*, con riferimento a profili non evocati dal rimettente. La sentenza n. **198** ha ritenuto che «sono inammissibili, e non possono formare oggetto di esame (...), le deduzioni della parte privata dirette ad estendere il *thema decidendum*, tramite la denuncia dell'asserito contrasto della norma censurata anche con l'ulteriore parametro costituito dall'art. 24, quarto comma, Cost.». La sentenza n. **211** ha sostenuto che le deduzioni della difesa regionale, tese a denunciare la «violazione di parametri costituzionali ulteriori rispetto a quello indicato nell'ordinanza di rimessione», «non sono (...) idonee ad ampliare il *thema decidendum* quale risulta definito dal giudice *a quo*». La sentenza n. **219** ha dichiarato inammissibili «le deduzioni articolate dalla parte privata, volte ad estendere il *thema decidendum* fissato nell'ordinanza di rimessione», escludendo che potesse «trovare ingresso la censura di violazione degli artt. 41 e 97 Cost.». La sentenza n. **220** ha rilevato l'inammissibilità delle deduzioni svolte dal Comune di Santhià, «volte ad estendere il *thema decidendum* – come fissato nell'ordinanza di rimessione – anche all'art. 7» del d.l. n. 158 del 2012. La sentenza n. **238** ha escluso di poter esaminare «le censure svolte dalle parti dei giudizi principali, (...) sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ed alle norme del diritto internazionale invocate per il suo tramite».

La sentenza n. **242** ha qualificato come irricevibili le istanze avanzate dalla difesa della parte privata,

volte all'accertamento dell'«illegittimità dell'attuale composizione della Corte e delle norme (anche di rango costituzionale) che ne disciplinano il funzionamento».

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

L'istituto della riunione, previsto dall'art. 15, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ha registrato un'ampia applicazione.

Le decisioni assunte a seguito di riunione sono state **45**. Peraltro, non tutti i casi di riunione hanno fatto seguito ad una trattazione congiunta delle cause: infatti, le sentenze nn. **60, 212, 235, 236** hanno deciso congiuntamente questioni trattate in parte in udienza pubblica ed in parte in camera di consiglio.

Varie decisioni hanno definito un numero significativo di giudizi, come quelli attinenti alla riorganizzazione della distribuzione territoriale degli uffici giudiziari (ordinanze nn. **15** e **59**), alla disciplina sanzionatoria dei contratti di locazione ad uso abitativo non registrati nei termini ovvero registrati per un importo inferiore a quello effettivo, e dei contratti di comodato fittizio registrati (sentenza n. **50**), agli istituti del reclamo e della mediazione nel processo tributario (sentenza n. **98**), alla misura dell'indennizzo corrisposto a titolo di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo (ordinanze nn. **124** e **240**) e alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, per le controversie concernenti i provvedimenti emessi dall'autorità di polizia relativamente al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro (sentenza n. **174**).

Tra le motivazioni che hanno condotto alla riunione, figurano l'analogia (sentenze nn. **5, 80, 236**), l'identità (sentenze nn. **7, 67, 100, 139, 174, 212, 220, 229, 250, 251, 276**; ordinanze nn. **15, 42, 57, 59, 113, 124, 195, 204, 240, 245, 267, 280**) e la stretta connessione (sentenze nn. **94, 174, 220, 270**; ordinanze nn. **15, 59, 113**) delle questioni.

La riunione ha fatto seguito, altresì, all'identità (sentenze nn. **5, 50, 60, 139, 155, 174, 235, 236, 250, 251**; ordinanze nn. **63, 148, 164, 186**) e all'analogia (sentenza n. **50**) delle disposizioni o norme impugnate. L'identità o l'analogia dell'oggetto si è talvolta accompagnata all'identità (sentenza n. **50**), all'analogia (sentenza n. **50**) o alla connessione delle ragioni di censura (sentenza n. **50**), delle argomentazioni (sentenza n. **155**) o dei parametri (sentenza n. **155**).

La sentenza n. **94** ha disposto la riunione relativamente a «questioni strettamente connesse, che hanno ad oggetto disposizioni in larga misura coincidenti e che sono censurate in riferimento allo stesso profilo di illegittimità costituzionale». La sentenza n. **98** ha riunito una pluralità di giudizi in considerazione della «coincidenza dell'oggetto» e della «parziale coincidenza delle censure prospettate dai rimettenti». La sentenza n. **162** ha disposto la riunione di giudizi «aventi ad oggetto, in parte, le stesse norme, censurate in relazione a parametri costituzionali, per profili e con argomentazioni in larga misura coincidenti». I giudizi decisi dalla sentenza n. **238** sono stati riuniti «a ragione dell'identità di *petitum* e di argomentazione». La sentenza n. **276** ha motivato la riunione dei giudizi sottolineando altresì l'identità delle motivazioni sviluppate nelle ordinanze di rimessione.

La sentenza n. **258** ha riunito un giudizio per conflitto di attribuzione tra enti e un giudizio incidentale di legittimità costituzionale in considerazione dell'«omogeneità delle questioni».

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

Nel 2014 sono state rese **100** sentenze e **71** ordinanze.

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 2014 sono state pronunciate **8** ordinanze lette in udienza (nei giudizi definiti con le sentenze nn. **100, 120, 128, 162, 170, 236, 244** e con l'ordinanza n. **146**) concernenti l'ammissibilità o meno di interventi di terzi (sul punto, si rinvia *supra*, par. 9). Non risultano adottate ordinanze istruttorie ai sensi dell'art. 12 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



## 11.2. Le decisioni processuali

A] Le decisioni recanti un dispositivo di inammissibilità sono state **28** (sentenze nn. **7 – 2 dispositivi –**, **30, 60 – 2 dispositivi –**, **81, 90, 98 – 4 dispositivi –**, **120, 128, 151, 159, 163, 174, 182, 202, 213, 214, 218, 220 – 3 dispositivi –**, **236, 241, 243, 248, 251, 270 – 2 dispositivi –**, **276, 277, 278**; ordinanza n. **21**), per un totale di **36** dispositivi.

Sono state riscontrate le seguenti cause di inammissibilità delle questioni: l'impugnazione di disposizioni contenute in un atto non rientrante nel novero di quelli assoggettati dall'art. 134 Cost. al sindacato di legittimità costituzionale (sentenza n. **120**); l'impugnazione di un intero testo di legge (sentenza n. **218**); il difetto di rilevanza (sentenze nn. **7, 60, 90, 98, 151, 159, 174, 182, 213, 270**); la carente descrizione della fattispecie concreta (sentenza n. **128**) che pregiudica il necessario controllo in punto di rilevanza (sentenza n. **98**); il difetto di motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **98, 163, 220, 248, 276**; ordinanza n. **21**) o sulla non manifesta infondatezza (sentenza n. **241**); l'inconferenza delle argomentazioni sviluppate nell'ordinanza di remissione rispetto ai parametri invocati (sentenza n. **98**); l'insufficienza e l'oscurità della motivazione dell'ordinanza di remissione (sentenza n. **251**); la formulazione di un *petitum* incerto (sentenze nn. **60 e 218**), generico (sentenza n. **218**), indeterminato (sentenze nn. **81 e 220**), ambiguo (sentenza n. **220**), non costituente l'unica soluzione costituzionalmente obbligata (sentenza n. **241**); il carattere ancipite della questione (sentenza n. **248**); il difetto di autonomia della questione subordinata rispetto a quella principale (sentenza n. **278**); la ritenuta non manifesta irragionevolezza della censurata scelta legislativa (sentenza n. **60**); l'erroneità del presupposto interpretativo fatto proprio dal rimettente (sentenza n. **218**); l'inadeguata ponderazione (sentenza n. **236**) e l'incompleta ricostruzione (sentenza n. **251**) del quadro normativo di riferimento; la richiesta di una pronuncia additiva/manipolativa a rime non obbligate (sentenza n. **30**), inidonea a realizzare il risultato prefigurato dal rimettente (sentenza n. **30**), ovvero a contenuto non costituzionalmente obbligato in materia riservata alla discrezionalità del legislatore (sentenze nn. **81, 214, 243, 248, 277**); l'inidoneità della richiesta pronuncia a sanare il denunciato *vulnus* e a conseguire un risultato immune da vizi di costituzionalità (sentenza n. **163**); la sopravvenuta carenza di oggetto della questione conseguente a declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata (sentenza n. **7**); e l'omesso o inadeguato esperimento, da parte del rimettente, di un'interpretazione costituzionalmente orientata (sentenze nn. **202 e 220**).

La sentenza n. **6**, senza darne atto nel dispositivo, ha ritenuto inammissibile una questione per omessa motivazione in ordine al contrasto della norma impugnata con uno dei parametri evocati. La sentenza n. **228** ha giudicato inammissibile, ma solo in motivazione, una censura prospettata in forma alternativa e ancipite e perplessamente motivata in punto di rilevanza.

Un forte monito al legislatore è contenuto nella sentenza n. **30**, la quale ha concluso che il «*vulnus* riscontrato e la necessità che l'ordinamento si doti di un rimedio effettivo a fronte della violazione della ragionevole durata del processo, se non inficiano (...) la ritenuta inammissibilità della questione e se non pregiudicano la “priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario” (...), impongono tuttavia di evidenziare che non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al problema individuato nella (...) pronuncia».

B] Le pronunce di manifesta inammissibilità sono state **49**, per un totale di **53** dispositivi (sentenze nn. **50, 80, 219, 258**; ordinanze nn. **9, 15 – 2 dispositivi –**, **16, 20, 33, 37, 42, 43, 48, 52, 57 – 2 dispositivi –**, **58, 59 – 2 dispositivi –**, **63, 74, 76, 77, 82, 83, 84, 91, 93, 95, 96, 101, 109, 116, 122, 123, 133, 146, 147, 148, 164, 176, 183, 186, 194, 205, 206, 252, 261 – 2 dispositivi –**, **266, 272, 283**).

Talune decisioni hanno replicato il giudizio già precedentemente reso nello stesso senso dalla Corte su questioni identiche (o analoghe) (ordinanze nn. **42, 48, 76, 77, 93, 101, 261**).

L'ordinanza n. **76**, dopo avere osservato che «questioni testualmente identiche a quelle riproposte con le ordinanze in epigrafe – già sollevate, con plurime ordinanze, dal medesimo Tribunale – sono state dichiarate manifestamente inammissibili», ha ritenuto che, «stante l'assoluta identità di contenuto tra le ordinanze di remissione oggetto delle richiamate pronunce del 2013 e quelle odierne», «le questioni da queste ultime reiterate vanno conseguentemente, a loro volta, dichiarate manifestamente inammissibili, per

le stesse ragioni». Ugualmente, l'ordinanza n. **77** ha sostenuto che, «stante l'assoluta identità di contenuto tra l'ordinanza di rimessione oggetto della richiamata sentenza n. 248 del 2013 e quella odierna – la questione da quest'ultima riproposta (...) va, conseguentemente, a sua volta, dichiarata, per le stesse ragioni, manifestamente inammissibile». L'ordinanza n. **261** ha rilevato che una delle questioni «è identica – anche nella sua formulazione letterale – a quella sollevata dal medesimo giudice» e decisa con la sentenza n. 174 del 2014, «che ne ha dichiarato l'inammissibilità per difetto di rilevanza», sicché «l'identità delle questioni e delle relative argomentazioni, già valutate (...) nella richiamata pronuncia, impone la medesima decisione di inammissibilità».

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

a) L'ordinanza n. **266** ha evidenziato il difetto di legittimazione dell'autorità rimettente. Sulla necessità che la questione venga sollevata da un "giudice" nel corso di un "giudizio", si veda *supra*, par. 2.

b) Varie decisioni hanno riscontrato il difetto del nesso di pregiudizialità tra il giudizio *a quo* e il giudizio di costituzionalità (ordinanze nn. **15, 57, 58, 95, 96, 261**). Per maggiori dettagli sul requisito della rilevanza, si rinvia *supra*, par. 3.

c) La categoria più cospicua è quella delle dichiarazioni di manifesta inammissibilità per vizi dell'ordinanza di rimessione (sentenze nn. **50** e **80**; ordinanze nn. **9, 16, 20, 33, 43, 48, 52, 57, 58, 59, 76, 77, 84, 91, 93, 96, 101, 109, 116, 123, 146, 147, 176, 183, 194**). Per un riepilogo dei vizi che possono inficiare l'atto di promovimento, si rinvia all'esposizione svolta *supra*, par. 4.

d) 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 (ordinanza n. **58**). Le ordinanze nn. **91, 96, 205** hanno sanzionato l'impropria richiesta di avallo interpretativo. L'ordinanza n. **96** ha riscontrato altresì l'inesistenza del diritto vivente supposto dal rimettente. La sentenza n. **258** ha rilevato l'erroneità del presupposto interpretativo fatto proprio dal rimettente. Riferimenti più dettagliati sono contenuti *supra*, par. 8.

e) In ordine alla particolare tipologia di pronuncia richiesta dal rimettente, si è ribadito che alla Corte sono preclusi interventi, per lo più additivi, non costituzionalmente obbligati in ambiti rimessi alla discrezionalità del legislatore (ordinanze nn. **42, 48, 96, 266**). Per approfondimenti sullo specifico punto, si rinvia *supra*, par. 4.

f) L'intervenuta dichiarazione di incostituzionalità della norma impugnata ha costituito la motivazione delle pronunce di manifesta inammissibilità adottate, per sopravvenuta carenza di oggetto della questione, con la sentenza n. **219** e con le ordinanze nn. **37, 57, 63, 74, 82, 83, 122, 133, 148, 164, 186, 206, 252, 261, 272, 283**. In tali ipotesi, come già osservato *supra*, par. 6, in forza dell'efficacia *ex tunc* della precedente decisione di illegittimità, è inibita al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza della questione.

L'ordinanza n. **43** non ha mancato di sottolineare che «l'inammissibilità della questione preclude in questa occasione l'esame del merito delle censure e dei consistenti dubbi di costituzionalità sollevati dalla disposizione impugnata».

C] Le decisioni con cui la Corte ha restituito gli atti ai rimettenti sono state **9** (ordinanze nn. **56, 75, 140, 149, 152, 195, 247, 253, 267**).

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*.

L'ordinanza n. **56** ha affermato che lo *ius superveniens*, «intervenuto, con efficacia retroattiva, in

materia di deducibilità dell'IRAP, (...) riguarda direttamente le norme oggetto della questione sollevata» dal rimettente cui «spetta valutare la misura e gli esatti termini di tale effetto normativo». Le ordinanze nn. **75 e 140** – dopo aver evidenziato che, per effetto di una modifica della norma impugnata, «è stato escluso dall'elenco dei reati per i quali l'esecuzione della condanna (...) non può essere sospesa» il delitto di furto pluriaggravato dal cui accertamento si è originato l'incidente di costituzionalità – hanno demandato ai rimettenti una nuova valutazione circa «la perdurante rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (...), alla luce del mutato quadro normativo». L'ordinanza n. **149** ha osservato che, «successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuta la legge» n. 67 del 2014, la quale «ha modificato in modo particolarmente incisivo la disciplina del processo penale senza la presenza dell'imputato»; pertanto, in considerazione del fatto che «tre delle cinque norme censurate (...) sono state oggetto di rilevanti interventi modificativi ed è radicalmente mutato (...) il panorama normativo», il rimettente è stato invitato a riesaminare la rilevanza delle questioni. L'ordinanza n. **152** ha ordinato la restituzione degli atti al rimettente «per una nuova valutazione della rilevanza della questione, alla luce del mutato quadro normativo», dopo che, «successivamente all'ordinanza di rimessione», il d.l. n. 146 del 2013 ha sostituito il testo di una delle impuginate disposizioni del testo unico delle disposizioni in materia di stupefacenti. Le ordinanze nn. **195 e 267** hanno sollecitato i rimettenti a verificare «se e in quali termini» i prospettati dubbi di costituzionalità presentino «rilevanza attuale ai fini della definizione dei giudizi *a quibus*», in base al duplice rilievo che, successivamente alla pronuncia dei provvedimenti di rimessione, la sentenza n. 50 del 2014 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di talune delle censurate disposizioni e la legge n. 80 del 2014 è palesemente intervenuta a «regolare, in via transitoria, situazioni giuridiche conseguenti» alla richiamata sentenza. L'ordinanza n. **247** ha chiesto al rimettente di vagliare la perdurante rilevanza della questione alla luce dei mutamenti intervenuti nel quadro normativo per effetto della sentenza n. 153 del 2014 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'originaria formulazione della norma che contempla le sanzioni amministrative oggetto di opposizione nel giudizio principale. L'ordinanza n. **253** ha invitato il giudice *a quo* ad una nuova valutazione della perdurante rilevanza della questione «alla luce del mutato quadro normativo», dopo che il d.l. n. 90 del 2014 ha abrogato la disposizione che contemplava la facoltà, per i dipendenti civili dello Stato, di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo.

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

A] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di manifesta infondatezza sono state **21** (sentenza n. **227**; ordinanze nn. **3, 10, 14, 15 – 3 dispositivi –**, **25, 42, 59 – 3 dispositivi –**, **66, 92, 101, 113, 124, 158, 179, 180, 204, 223, 240, 245, 280**), per un totale di **25** dispositivi.

Talune pronunce sono derivate dall'infondatezza *ictu oculi* delle questioni o, comunque, dalla riscontrata inidoneità della norma impugnata a violare i parametri invocati (ordinanze nn. **15, 92, 158, 223**).

L'erroneità del presupposto interpretativo da cui muoveva il giudice *a quo* è stata ravvisata dalle ordinanze nn. **124, 179, 204, 240, 280**.

La formula della manifesta infondatezza è stata impiegata anche in caso di riscontro dell'eterogeneità o incomparabilità delle situazioni o delle fattispecie normative poste a confronto dal rimettente (ordinanze nn. **14, 15, 101, 245**), della non manifesta irragionevolezza (ordinanze nn. **15**) ovvero della ragionevolezza (ordinanze nn. **14, 66, 92**) della scelta o del bilanciamento di interessi effettuato dal legislatore, dell'inconferenza di uno degli evocati parametri (ordinanze nn. **66 e 158**) e della denuncia di un mero inconveniente di fatto (ordinanze nn. **66 e 158**).

Spesso 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 infondatezza di identiche o analoghe questioni (sentenza n. **227**; ordinanze nn. **3, 10, 15, 25, 42, 59, 101, 113, 180, 204, 240, 245, 280**).

B] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **50** (sentenze nn. **7, 18, 45, 46, 47, 51, 60, 64 – 8 dispositivi –**, **65 – 2 dispositivi –**, **73, 98 – 3 dispositivi –**, **100, 112, 132, 139, 154, 155, 156, 157, 159, 171, 172, 182 – 2 dispositivi –**, **192, 198, 200, 201, 203, 208, 212, 215, 216, 219, 225, 226, 229, 230, 231, 235, 238, 242, 243, 244, 250, 251, 254, 274, 275, 278, 279**), per un totale di **61** dispositivi.

Le sentenze nn. **51, 60, 200, 238** 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 «una disposizione deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima non quando sia possibile trarne un significato in contrasto con il dettato costituzionale, ma quando non sia possibile dedurne alcun significato conforme a Costituzione» (sentenza n. **60**). Peraltro, si sono registrati casi di sentenze di rigetto formalmente non interpretative (sentenze nn. **98, 100, 242, 250, 278**) che ugualmente presentano una motivazione in cui la Corte procede ad un'interpretazione delle disposizioni impuginate, chiarendone l'esatta portata e giungendo ad esiti sostanzialmente analoghi a quelli propri di una decisione interpretativa di rigetto.

La sentenza n. **51** ha concluso che, dalla «riscontrata possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione denunciata, già sperimentata dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, discende la non fondatezza della questione».

Nelle sentenze nn. **64, 65, 98, 112, 132, 154, 155, 157, 159, 182, 198, 201, 203, 208, 215, 216, 219, 225, 230, 235, 242, 243, 275** la declaratoria di non fondatezza è derivata dalla constatazione della non irragionevolezza della scelta operata dal legislatore, mentre le sentenze nn. **46, 47, 64, 65, 73, 98, 100, 132, 154, 156, 157, 159, 171, 172, 182, 192, 198, 212, 216, 219, 226, 229, 231, 235, 243, 244, 251, 254, 274** hanno rilevato l'inidoneità della disciplina censurata a violare i parametri indicati dal rimettente.

Nelle sentenze nn. **18, 60, 64, 235, 250** la Corte ha riscontrato l'erroneità del presupposto interpretativo posto dal rimettente alla base dei prospettati dubbi di costituzionalità.

L'esito di non fondatezza delle questioni decise dalla sentenza n. **45** è scaturito *in primis* dall'«erronea ricostruzione del quadro normativo».

La constatazione dell'eterogeneità delle situazioni o delle fattispecie poste a raffronto dal rimettente per desumerne la violazione del principio di uguaglianza ha determinato o concorso a determinare le declaratorie di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **7, 45, 139, 154, 155, 208, 215, 225, 279**.

Le sentenze nn. **46, 64, 231, 242** hanno riscontrato l'inconferenza di uno degli evocati parametri, anche interposti. La sentenza n. **98** ha giudicato inconferente il richiamo ad una direttiva europea che esclude dal proprio ambito di applicazione l'istituto investito dalle censure del rimettente. La sentenza n. **154** ha ritenuto che una delle proposte censure si sostanzia «in considerazioni metagiuridiche e meramente ipotetiche». La sentenza n. **157** ha rilevato come una delle doglianze si risolva nella denuncia di un inconveniente di fatto. La sentenza n. **230** ha altresì constatato l'erronea individuazione del *tertium comparationis* da parte del rimettente.

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

34 sentenze contengono una o più declaratorie di illegittimità costituzionale (sentenze nn. 1 – 3 dispositivi –, 5 – 2 dispositivi –, 6, 13, 32, 50, 67, 69, 80, 94 – 3 dispositivi –, 98, 105, 106, 135, 142, 143, 153, 162 – 4 dispositivi –, 166 – 2 dispositivi –, 170, 174, 177, 184, 187, 191, 193 – 2 dispositivi –, 211, 212, 228, 238 – 2 dispositivi –, 239 – 2 dispositivi –, 254, 255, 273), per un totale di 46 dispositivi.

A] In **12** occasioni si è registrata una dichiarazione di illegittimità costituzionale di intere disposizioni (sentenze nn. **1 – 2 dispositivi –, 13, 32, 50, 67, 98, 142, 153, 166, 177, 187, 238**). La sentenza n. **13** ha dichiarato l'incostituzionalità di un'intera legge regionale campana.

La sentenza n. **67**, pur giudicando illegittima una disposizione regionale per invasione di un ambito riservato alla competenza esclusiva dello Stato, non ha mancato di richiamare quest'ultimo ad una sollecita definizione dei criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie dovute dai gestori degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti.

B] Le decisioni che contengono un dispositivo di natura additiva sono state **7** (sentenze nn. **1, 6, 135, 170, 184, 193, 273**) per un totale di **7** dispositivi. Esse aggiungono alla disposizione legislativa significati normativi, dichiarandola incostituzionale «nella parte in cui non prevede» un determinato contenuto (sentenze nn. **6, 184, 193, 273**).

La sentenza n. **1** ha giudicato incostituzionali talune disposizioni in materia elettorale «nella parte in cui non consentono» all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati. La sentenza n. **135** ha statuito l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del cod. proc. pen. «nella parte in cui non consentono», su istanza degli interessati, lo svolgimento nelle forme dell'udienza pubblica del procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza nei gradi di merito. La sentenza n. **170** ha dichiarato illegittimi due articoli di legge «nella parte in cui non prevedono» la possibilità per i coniugi di domandare, a seguito della sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso di uno dei due, il mantenimento di un rapporto di coppia giuridicamente regolato, benché diverso dal matrimonio (venuto meno per mancanza del requisito della diversità di sesso).

C] Le decisioni che contengono dispositivi di tipo ablatorio (o di accoglimento parziale) sono state **16** (sentenze nn. **5 – 2 dispositivi –**, **69, 80, 94 – 3 dispositivi –**, **105, 106, 143, 162 – 4 dispositivi –**, **191, 211, 212, 228, 238, 239, 254, 255**), per un totale di **22** dispositivi. Esse erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata incostituzionale «nella parte in cui stabilisce» (sentenze nn. **162, 191, 254**), «nella parte in cui prevede» (sentenze nn. **69, 105, 106, 143, 174**) un certo contenuto, «nella parte in cui abroga» (sentenze nn. **5 e 94 – 2 dispositivi –**) o «modifica» (sentenza n. **5**) altra disposizione o altro atto legislativo, «nella parte in cui introduce» (sentenza n. **211**) un comma, «nella parte in cui punisce» determinate condotte (sentenza n. **80**), «nella parte in cui non esclude» da un divieto uno specifico istituto (sentenza n. **239**) ovvero «limitatamente alle parole» specificamente indicate nel dispositivo (sentenze nn. **162 – 2 dispositivi –**, **228, 255**).

La sentenza n. **94** ha altresì giudicato illegittime talune disposizioni «nella parte in cui attribuiscono» ad un determinato giudice una particolare categoria di controversie. La sentenza n. **212** ha ritenuto illegittime due disposizioni regionali «nella parte in cui stabiliscono» forme partecipative degli enti locali «diverse da» quelle contemplate dalla legislazione statale.

La sentenza n. **162** ha dichiarato l'illegittimità di una disposizione «nei limiti di cui in motivazione»: recando la norma caducata una sanzione per la violazione di un divieto imposto da altra disposizione giudicata illegittima *in parte qua* (e quindi cancellato solo parzialmente), si può ritenere l'impiego della predetta formula decisoria come indicativo della natura ablativa del corrispondente capo di dispositivo.

La sentenza n. **238** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 848 del 1957 di esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, «limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite», «esclusivamente nella parte in cui obbliga» il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero consistenti in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona.

D] I dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale, adottati ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono stati **4** (sentenze nn. **166, 170, 193, 239**).

La sentenza n. **166** ha dichiarato illegittimo un comma rimasto «del tutto privo di oggetto a seguito della declaratoria di incostituzionalità» del comma precedente censurato dal rimettente. La sentenza n. **170** ha caducato una disposizione che «ripete, con minima ininfluyente variante lessicale, identicamente il contenuto» di altra giudicata illegittima in via diretta. La declaratoria di illegittimità consequenziale adottata dalla sentenza n. **193** ha investito «norme identiche a quelle dichiarate in contrasto con la Costituzione». L'illegittimità consequenziale di cui alla sentenza n. **239** è stata pronunciata «per evitare che una misura avente finalità identiche alla detenzione domiciliare speciale, ma riservata a soggetti che debbono spiare pene meno elevate, resti irragionevolmente soggetta ad un trattamento deteriore».

## Capitolo II

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

#### *1. Premessa*

Nel 2014 la Corte ha reso **91** decisioni in sede di giudizio principale: **72** sentenze (nn. **2, 4, 8, 11, 17, 19, 22, 23, 26, 27, 28, 35, 36, 39, 40, 44, 49, 54, 61, 62, 68, 70, 72, 79, 85, 86, 87, 88, 89, 97, 99, 104, 107, 108, 110, 111, 119, 121, 125, 126, 127, 129, 134, 136, 138, 141, 144, 145, 165, 167, 168, 169, 173, 175, 178, 181, 188, 189, 190, 197, 199, 207, 209, 210, 217, 224, 237, 249, 256, 259, 260, 269**) e **19** ordinanze (nn. **31, 34, 38, 78, 102, 103, 114, 117, 118, 160, 196, 233, 246, 257, 268, 281, 282, 284, 285**).

#### *2. Il ricorso*

Dei **111** ricorsi decisi nell'anno, **67** sono stati presentati dallo Stato, **28** dalle Regioni e **16** dalle Province autonome di Bolzano e di Trento. 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, sui rapporti tra il ricorso e la delibera di impugnazione del competente 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 (ovvero di una Provincia autonoma) viziate da illegittimità costituzionale e delle disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali che si assumono violate.

Con il ricorso è portata all'esame della Corte una questione di legittimità costituzionale.

La sentenza n. **23**, procedendo ad un vaglio preliminare del «presupposto interpretativo, da cui muovono le ricorrenti», ha precisato che «la sua prospettazione in termini dubitativi nei giudizi in via principale non comporta (...) l'inammissibilità delle questioni». La sentenza n. **144** ha confermato la giurisprudenza consolidata secondo cui «la eventuale finalità interpretativa, o “cautelativa”, della questione proposta in via principale non incide» sulla sua ammissibilità. Infatti, «a differenza del giudizio in via incidentale, quello in via principale può ben concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni (anche se poste in subordinazione logica) prospettate dal ricorrente come possibili, soprattutto nei casi in cui (...) sulla legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative e le interpretazioni adottate dal ricorrente non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte o pretestuose». La sentenza n. **207** ha ritenuto ammissibile una questione formulata da una Regione «in via alternativa», ribadendo gli argomenti enunciati nella sentenza n. 144. La sentenza n. **269** ha precisato che, «diversamente da quel che accade per i giudizi in via incidentale, la giurisprudenza» costituzionale «consente, nei giudizi in via principale, che le questioni siano prospettate in termini dubitativi o alternativi».

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

Sono state pertanto sanzionate con la (manifesta) inammissibilità dei quesiti 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 l'impugnazione di norma inconfidente (sentenza n. **189**), la denuncia di plurime ed eterogenee disposizioni (sentenza n. **39**) ovvero di un'intera legge regionale (sentenza n. **181**), l'inesatta ricostruzione della disposizione censurata (sentenza n. **190**) e l'omessa impugnazione delle disposizioni recanti un contenuto asseritamente pregiudizievole per l'ente ad autonomia differenziata (sentenza n. **39**).

La sentenza n. **39** ha sostenuto che «una norma che (...) impone a un ente di adeguare il proprio ordinamento ad altre disposizioni può essere lesiva delle attribuzioni di quell'ente non di per sé, ma soltanto in quanto lo siano le altre disposizioni alle quali esso si deve adeguare»; da ciò è derivata l'inammissibilità di questioni concernenti una clausola statale di salvaguardia delle prerogative degli enti ad autonomia speciale, che sarebbe, invece, stato necessario impugnare «unitamente agli altri commi» oggetto dell'obbligo di adeguamento. La stessa pronuncia – in ossequio al principio dell'«inammissibilità di questioni prospettate con riguardo a norme di contenuto eterogeneo in carenza di ogni collegamento fra le argomentazioni svolte nel ricorso e le singole disposizioni impugnate» – ha addebitato alla ricorrente di avere rivolto le proprie censure ad una pluralità di commi, «senza specificare né quali di essi abbiano istituito i contestati controlli preventivi e successivi di legittimità sul bilancio (...), né come ciascuno» di essi «contrastati con i parametri statuari e costituzionali invocati». La sentenza n. **181** ha osservato che il ricorrente «si riferisce in modo generico all'intera legge regionale, senza indicare con precisione, né tantomeno motivare, le asserite violazioni di una fonte», quale il manuale regionale friulano di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi (approvato dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale), che, peraltro, «non è evidentemente idonea a fungere da parametro di legittimità costituzionale». La sentenza n. **189** ha ritenuto l'inammissibilità di una questione avente ad oggetto un comma che «non è specificamente censurato dal ricorrente, né presenta elementi di connessione con il comma (...) che forma espressamente oggetto delle doglianze».

b) In merito al parametro, sono state censurate la relativa omessa (sentenze nn. **61** e **88**) e generica (sentenza n. **79**) specificazione o indicazione, l'omessa individuazione delle norme europee interposte (sentenza n. **79**), la non pertinenza degli invocati parametri (sentenza n. **181**), l'inconferenza dell'evocato parametro extracompetenziale (sentenza n. **44**) o del parametro interposto (sentenza n. **269**) e l'incompleta ricostruzione del quadro normativo (sentenza n. **165**).

La sentenza n. **79** ha imputato alla ricorrente, da un lato, di essersi limitata ad «indicare solo numericamente» il parametro dell'art. 117, secondo comma, Cost., «peraltro in maniera generica»; e, dall'altro, di non avere specificato «quali sarebbero le norme dell'Unione europea che sarebbero lese». La sentenza n. **165** ha ritenuto che la «genericità della doglianza e la mancata specificazione delle singole disposizioni legislative statali in materia di urbanistica ed edilizia che si assumono illegittimamente derogate dalla legislazione regionale impediscono (...) di esaminare nel merito gli adottati profili di illegittimità costituzionale delle norme impugnate. Una adeguata e puntuale ricostruzione del complessivo contesto normativo statale sul quale le norme censurate avrebbero illegittimamente inciso sarebbe stata (...) necessaria». La sentenza n. **181** ha affermato, relativamente ad una censura con cui sono stati invocati, «quali parametri di legittimità costituzionale, norme e principi che riguardano la *prorogatio*», che tali parametri «non sono pertinenti, perché attengono a fattispecie strutturalmente diverse da quella cui, nella stessa prospettazione del ricorrente, la censura si riferisce». La stessa decisione ha altresì rilevato che gli artt. 121 e 122 Cost. e la legge costituzionale n. 1 del 1999 si riferiscono, «sotto il profilo soggettivo, alle Regioni a statuto ordinario e, comunque, anche sotto il profilo oggettivo, non dettano una disciplina applicabile alla fattispecie oggetto del presente giudizio; né, d'altra parte, il ricorrente fornisce alcuna motivazione specificamente riferita all'asserita violazione dei predetti parametri». La sentenza n. **269** ha evidenziato che «la norma di principio statale e la disposizione provinciale (...) si riferiscono ad ambiti temporali diversi, essendo la prima riferita al triennio 2011-2013, mentre la seconda al solo 2010». In merito ad altra questione, la stessa decisione ha rilevato, da un lato, che «l'art. 28 del d.lgs. n. 165 del 2001, indicato dal ricorrente quale parametro interposto, non costituisce un termine di raffronto pertinente»; e, dall'altro, che l'art. 19, comma 6, del medesimo decreto attiene ad una fattispecie non coincidente con quella disciplinata dalla disposizione impugnata.

La sentenza n. **269**, nel rigettare un'eccezione provinciale di inammissibilità del ricorso statale per «contraddittorietà interna dei parametri evocati», ha rammentato che «nel contenzioso tra Stato, Regioni e Province autonome ben può accadere che la normativa oggetto di giudizio afferisca ad una pluralità di ambiti materiali e competenziali e che gli stessi limiti evocati dagli statuti speciali siano ribaditi in leggi dello Stato approvate nell'esercizio di competenze attribuite dall'art. 117, secondo e terzo comma, Cost. (...). Di conseguenza, è evenienza ricorrente che, in questo tipo di giudizi, l'impugnativa prospetti una pluralità di questioni, anche alternative tra loro, riferite a diversi parametri costituzionali e dipendenti dalle

diverse possibili qualificazioni della norma impugnata sotto il profilo della competenza».

c) In relazione alle problematiche attinenti alla motivazione delle censure, è stato confermato il consolidato orientamento secondo cui «il ricorso in via principale deve anzitutto “identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi”, indicando “le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l’oggetto della questione di costituzionalità” e, altresì, “contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge” (...), ponendosi l’esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa “in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali”» (sentenze nn. **11** e **88**; in termini sostanzialmente analoghi si sono espresse le sentenze nn. **39, 126, 199, 256, 259**). La sentenza n. **126** ha specificato che «la mancata esplicitazione delle argomentazioni, anche minime, atte a suffragare la censura proposta è causa di inammissibilità della questione». La sentenza n. **175** ha richiamato il divieto di motivare un ricorso solo *per relationem*. La sentenza n. **199** ha sottolineato che, «una volta che il ricorrente abbia chiaramente prospettato l’oggetto e i parametri asseritamente violati, (...) ai fini dell’ammissibilità della questione, questi non è tenuto a fornire ulteriore motivazione circa l’omessa indicazione di parametri a cui sarebbe riconducibile il titolo di competenza in virtù del quale è stata posta in essere la disposizione censurata».

Frequenti sono state le dichiarazioni di (manifesta) inammissibilità per genericità o indeterminatezza (sentenze nn. **11, 23, 36, 39, 44, 85, 88, 126, 165**), per difetto assoluto di motivazione (sentenze nn. **28, 35, 40, 61, 104, 175, 181, 269**) e per carenza di adeguata motivazione (sentenza n. **36**) delle censure; per la genericità, l’astrattezza e la carenza di adeguata motivazione della questione (sentenze nn. **8, 36, 39, 49, 62, 79, 85, 145, 165**) o del ricorso (sentenze nn. **79, 256, 259**).

La sentenza n. **8** – dopo aver ribadito che la questione è inammissibile allorché «manchi qualsivoglia argomentazione a supporto della stessa» – ha osservato che «il ricorso manca di ogni motivazione delle censure legate» agli artt. 3 e 97 Cost., «atteso che si limita a richiamarli senza esporre in che modo essi risultino incisi». Secondo le sentenze nn. **11** e **88**, le argomentazioni del ricorrente «non raggiungono quella soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l’ammissibilità delle impugnative in via principale», o sono comunque formulate in termini confusi (sentenza n. **11**). La sentenza n. **23** ha rilevato come le censure si attaglino su una «vasta congerie di disposizioni» che «presentano tecniche e contenuti precettivi differenti», con la conseguente impossibilità di «procedere allo scrutinio della loro legittimità costituzionale in assenza di argomentazioni specifiche delle ricorrenti». La sentenza n. **28** ha giudicato talune delle proposte censure come «del tutto prive di un percorso logico argomentativo idoneo a collegare le norme impugnate ai parametri invocati». La sentenza n. **36** ha così evidenziato numerose carenze motivazionali: «la Regione ha ommesso di indicare le materie di competenza legislativa concorrente o residuale, asseritamente violate, né ha dato conto delle ragioni della denunciata lesione»; «la ricorrente ha ommesso di sviluppare le necessarie argomentazioni dirette a specificare e chiarire la portata di tali asserite violazioni»; la Regione «non fornisce prova del presupposto della censura, del fatto, cioè, che il taglio delle risorse destinate ai fondi provinciali abbia determinato una riduzione dell’autonomia finanziaria tale da compromettere lo svolgimento delle funzioni delle Province», essendosi limitata «ad affermare che l’intervenuta riduzione incide sull’autonomia finanziaria», senza soffermarsi su «alcun elemento utile a dimostrare che le dette Province, per effetto di tali interventi, non potranno assolvere in modo adeguato le proprie funzioni»; l’assunto della ricorrente «non soltanto è formulato in termini meramente assiomatici, ma neppure chiarisce quale pertinenza sussista tra l’assunto medesimo e i parametri costituzionali enunciati». La sentenza n. **44** ha sanzionato la formulazione di talune doglianze «in termini generici», sottolineando l’oscurità delle ragioni «per le quali tutte le disposizioni censurate comporterebbero la violazione» degli invocati parametri e il «difetto di motivazione, sia pure in forma sintetica, in ordine al collegamento tra le argomentazioni svolte nel ricorso e le singole disposizioni, dal contenuto non omogeneo». A giudizio della sentenza n. **49**, una delle questioni è risultata affetta da «insanabile genericità», poiché «la parte ricorrente, oltre ad omettere di esplicitare doverosamente le ragioni della asserita violazione del parametro evocato, neppure lo identifica compiutamente, trascurando, non solo di indicare lo specifico principio desumibile dalla normativa statale in materia di ambiente, ma finanche di citare la stessa normativa ambientale applicabile (in tesi) alla fattispecie». La sentenza n. **62** ha sostenuto che «il ricorso è privo di qualsiasi svolgimento argomentativo circa i motivi della violazione, da parte delle



norme impugnate, del principio di accreditamento evocato quale parametro interposto dalla legislazione statale nella materia concorrente della “tutela della salute”». Una delle questioni definite dalla sentenza n. **85** è stata ritenuta «connotata da un’indubbia astrattezza in quanto nulla viene riferito sui presupposti di fatto della lamentata violazione delle regole della concorrenza». La sentenza n. **126** ha rilevato che le censure prospettate nei confronti di un parametro interposto «sono generiche e non sorrette da alcuna motivazione in ordine alle ragioni per cui la norma regionale impugnata ne comporterebbe la violazione». La «carenza dell’impianto motivazionale del ricorso» è stata sanzionata dalla sentenza n. **256** che ha imputato alla ricorrente Provincia autonoma di non avere «indicato quale possa essere l’effetto che le disposizioni censurate determinerebbero nel territorio provinciale» e di non avere «specificato quale sia la consistenza del *vulnus* in concreto arrecato alle proprie prerogative», in tal modo sottraendosi all’«onere di chiarire quale sia l’impatto delle disposizioni censurate sulla propria autonomia finanziaria». La sentenza n. **259** ha addebitato all’Avvocatura dello Stato la prospettazione di «censure poco chiare e non sufficientemente motivate». La sentenza n. **269** ha riscontrato l’«assenza di qualsivoglia argomentazione a sostegno della asserita incostituzionalità» in ordine ad una censura che, «pur presente nell’epigrafe e nel *petitum* del ricorso, non è in alcun modo ripresa, né motivata, nel corpo del ricorso medesimo».

Talvolta l’inammissibilità colpisce solo alcune censure, potendo invece la questione essere ammissibile ed esaminata nel merito sotto altri profili (sentenze nn. **8, 23, 39, 44, 85, 104, 126, 145, 190, 269**).

In numerose ipotesi la Corte ha respinto eccezioni di inammissibilità delle questioni per presunti vizi concernenti l’individuazione dell’oggetto (sentenza n. **188**), dei parametri (sentenze nn. **54, 87, 127, 173, 199**) o delle norme europee interposte (sentenza n. **199**); la motivazione (sentenze nn. **54, 79, 87, 110, 127, 173, 209, 224**) e la formulazione (sentenze nn. **141, 144, 207**) delle censure.

La sentenza n. **54** ha chiarito, da un lato, che il richiamo della difesa erariale alle disposizioni statutarie ove sono elencate le materie di potestà legislativa regionale «non è generico, bensì sufficiente per identificare le disposizioni (...) asseritamente violate», poiché il ricorrente «lamenta che la Regione sia intervenuta in un ambito materiale non attribuito alla competenza regionale e, dunque, non indicato dai parametri statuari invocati»; dall’altro, che il Presidente del Consiglio «ha motivato adeguatamente circa l’applicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dell’art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost.», avendo precisato che «le disposizioni statutarie relative alla potestà legislativa regionale non includono il “coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell’amministrazione”». Inoltre, la difesa dello Stato ha sottolineato la «necessità che tale materia, in cui il ricorrente colloca la disciplina dello sportello unico per le attività produttive, venga regolata a livello nazionale», non competendo alla Regione «né in base allo statuto, né ai sensi del Titolo V della Parte II della Costituzione». Con riferimento ad altre questioni, la stessa pronuncia ha sostenuto che il ricorrente «ha chiarito i motivi di gravame e ha illustrato, seppur sinteticamente, le ragioni per le quali le disposizioni impugnate violerebbero i parametri invocati», con la conseguenza che le «censure prospettate (...) risultano sufficientemente motivate e i parametri invocati adeguatamente indicati». La sentenza n. **87** ha affermato che «il ricorrente, ancorché stringatamente, ha espressamente dedotto che l’autonomia speciale della Sardegna (...) non esime l’anzidetta Regione dal rispetto dell’art. 117, terzo comma, Cost., mostrando con ciò, “evidentemente, di ritenere quest’ultimo parametro idoneo ad attribuire alla Regione stessa un’autonomia più ampia nella materia del coordinamento della finanza pubblica”»; la medesima decisione ha altresì osservato che, «sia pure in modo succinto, il Governo ha argomentato adeguatamente» circa la dedotta violazione dell’art. 81, quarto comma, Cost. Secondo la sentenza n. **127**, «è chiaro il *vulnus* alle proprie prerogative costituzionalmente protette lamentato dalla ricorrente. Questa si duole del fatto che la norma denunciata, a causa del suo carattere di dettaglio, incide indebitamente sulla competenza di cui essa gode in alcune materie (...); contestualmente, la ricorrente elenca tutte le norme di rango costituzionale che prevedono quei titoli competenziali, onde non v’è possibilità di equivoco né sui parametri asseritamente violati, né sulle ragioni dedotte dalla Regione a sostegno della propria tesi secondo cui vi sarebbe contrasto con quei parametri». La sentenza n. **141** ha sottolineato che «il tipo di censura» rivolto ai commi impugnati, «e cioè l’assenza della copertura in violazione del precetto dell’art. 81, quarto comma, Cost.», «non rende necessario un grado di specificazione ulteriore (...), ma è tale da investire tutte le (...) disposizioni in ragione dell’identico profilo di *vulnus* alla Costituzione, che le accomuna»; quanto ad altre disposizioni regionali denunciate, la Corte ha precisato che «ciò che in ogni

caso si censura è l'effettuazione di spese non obbligatorie e la violazione dell'obbligo di copertura finanziaria». La sentenza n. **144** ha rilevato che «la manifestata radicale divergenza delle rispettive premesse interpretative dei contraddittori (...) dimostra il carattere effettivamente e plausibilmente controverso della questione, derivante appunto dalla mancanza di una convergenza ermeneutica che sola potrebbe rendere l'impugnazione priva di consistenza». La sentenza n. **173** ha affermato che le argomentazioni svolte dall'Avvocatura dello Stato «rendono agevolmente comprensibile come il ricorrente lamenti, contestualmente, la violazione (per eccesso) delle competenze legislative attribuite alla Regione dallo statuto speciale e, conseguentemente, dell'assetto competenziale attribuito allo Stato (...) dalle norme costituzionali», non evidenziandosi, dunque, «alcuna contraddizione nel fatto di citare congiuntamente (senza irrisolte alternative) sia le specifiche disposizioni statutarie che il ricorrente assume vulnerate, che le disposizioni contenute nell'art. 117, commi secondo e terzo, Cost.». Tale modalità espositiva ha inteso palesare «la sussistenza delle condizioni per l'accoglimento della (inequivoca) richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale» delle due norme censurate; sicché, si è ritenuto «congruamente chiarito come il ricorrente intenda attribuire (a ciascuna delle norme) altrettanti profili di incostituzionalità, rispetto ai quali il richiamo (oltre che alle norme dello statuto speciale) anche alle disposizioni contenute nella Costituzione trova giustificazione nella considerazione secondo cui lo sconfinamento dai limiti statuari della potestà legislativa regionale deriva (...) dalla affermazione della esclusività e (...) della concorrenzialità (quanto all'attribuzione del potere di fissazione dei principi fondamentali) della competenza statale nelle materie *de quibus*». La stessa decisione ha altresì precisato che «la prospettazione delle questioni deve ritenersi operata in maniera congiunta e consequenziale. La qual cosa permette di cogliere agevolmente quale sia il dedotto rapporto di (in)compatibilità tra le norme censurate ed i parametri (statuari o costituzionali) evocati». La sentenza n. **188**, pur notando che il ricorrente non ha indicato correttamente la norma censurata, «replicando l'errore contenuto nella deliberazione del Consiglio dei ministri», ha osservato che «l'incongruenza 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». Infatti, il ricorrente, «dopo avere indicato in modo erroneo gli estremi della disposizione impugnata», ha svolto «inequivocabili censure» nei confronti di altro comma agevolmente identificabile, perché ad esso «sono riconducibili con sufficiente chiarezza le argomentazioni svolte nel contesto dell'intero ricorso, tanto che la stessa Provincia autonoma – dopo averne eccepito l'inammissibilità – ha svolto puntuali difese proprio in relazione (...) alle relative considerazioni formulate nel ricorso. L'erronea indicazione non si risolve, dunque, in un vizio rilevante ai fini dell'ammissibilità, essendo individuabili in modo inequivoco sia la disposizione impugnata (...) sia il *petitum*». La sentenza n. **199** ha puntualizzato che l'«omessa indicazione delle norme interposte del diritto dell'Unione europea asseritamente violate» ha precluso lo scrutinio nel merito «soltanto nei limitati casi in cui il contrasto con il diritto dell'Unione era evocato in maniera assolutamente generica, non essendo in alcun modo individuabile il parametro integrativo del giudizio e non essendo richiamato alcun principio dei Trattati univocamente desumibile dalla giurisprudenza comunitaria idoneo a concretare la lesione delle competenze del ricorrente». A giudizio della Corte, le norme interposte e i principi del diritto europeo sono «desumibili dal ricorso in maniera sufficientemente idonea a concretare l'asserita violazione dell'art. 117 Cost. e dei parametri statuari (...), in ragione della palese incidenza della disposizione impugnata sulla materia della concorrenza e della evidente interferenza del disposto normativo rispetto ai principi generali stabiliti al riguardo dal diritto dell'Unione»; e gli ampi richiami ad una sentenza della Corte di giustizia «risultano sufficientemente idonei a prospettare la lesione dei principi generali del Trattato in materia di concorrenza (...), nonché di libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi (...), rendendo “superflua ogni ulteriore specificazione delle singole norme di riferimento”». La stessa pronuncia ha altresì sostenuto che, «dalla lettura complessiva del ricorso e, in particolare, dalle argomentazioni addotte a sostegno della censura, risulta che il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri abbia esattamente evocato a parametro le norme statutarie». Infine, i Giudici hanno precisato che il ricorrente «non solo ha identificato compiutamente la questione promossa nei suoi termini normativi, indicando le norme della Costituzione e dello Statuto speciale per la Sardegna e la norma ordinaria regionale, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione stessa, ma ha anche ampiamente argomentato in ordine alle ragioni del dedotto contrasto». La sentenza n. **209** ha valutato le doglianze come «supportate da una sufficiente, ancorché sintetica, esposizione delle ragioni per le quali il Presidente del Consiglio dei ministri ha ritenuto che le disposizioni regionali impuginate violino i plurimi

parametri costituzionali precisamente indicati».

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 preliminarmente taluni chiarimenti e le opportune precisazioni (sentenze nn. **39**, **44**, **62**, **70**, **209**).

La sentenza n. **39** ha così delimitato e ritenuto ammissibili talune censure regionali formalmente indirizzate contro tutti i commi da 1 a 8 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012: una di esse «si riferisce, in realtà, al solo comma 7», inducendo a tale conclusione, «inequivocabilmente, l'espreso riferimento della doglianza della ricorrente all'impedimento dell'attuazione dei programmi di spesa, preclusione che è prevista, appunto, da detto comma»; un'altra «si riferisce (...), di fatto, esclusivamente ai commi 3, 4 e 7 (...), cioè alle disposizioni che introducono il denunciato controllo sulla legge regionale di approvazione del bilancio e ne disciplinano gli esiti»; una terza «si riferisce, nella realtà, esclusivamente ai commi 7 e 8». La sentenza n. **62** ha rilevato che l'impugnata legge regionale «è stata oggetto di una duplice pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, perché, per mero errore materiale, nella prima pubblicazione era stato omissivo l'art. 5. A seguito della nuova pubblicazione, comprensiva del suddetto art. 5, la numerazione degli articoli successivi è cambiata: pertanto, le disposizioni impugnate devono intendersi gli artt. 12, comma 1, lettera c), e 16, comma 1, lettera a), della legge reg. n. 7 del 2013». Nella sentenza n. **70**, la Corte – investita di un ricorso avente ad oggetto l'art. 19 della legge provinciale di Trento n. 4 del 2013 che ha inserito l'art. 85-ter nel Testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti – ha precisato che il ricorrente censura «il comma 2 del predetto art. 85-ter, limitatamente alle sue lettere d) ed e)», nella parte in cui stabiliscono una disciplina semplificata per la gestione dei materiali da scavo provenienti da piccoli cantieri. Secondo la sentenza n. **209**, le censure «si appuntano sulla cadenza triennale anziché annuale del calendario» venatorio, «di tal che, così precisato il *thema decidendum*, si deve circoscrivere l'oggetto della censura alla sola lettera a) dell'art. 1, comma 19, della citata legge reg. n. 14 del 2011».

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

La sentenza n. **87** ha rigettato un'eccezione regionale di inammissibilità di un ricorso statale notificato “in proprio”, affermando che «non è ravvisabile alcun serio motivo per discostarsi dalla giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto ammissibile tale forma di notificazione nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale».

L'ordinanza n. **31** ha sanzionato con la manifesta inammissibilità della questione proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri l'inosservanza del termine per il deposito del ricorso presso la cancelleria della Corte, ritenuto perentorio dalla consolidata giurisprudenza costituzionale. Nell'occasione, i Giudici hanno rammentato che, ai sensi dell'art. 31, comma 4, della legge n. 87 del 1953, «il ricorso deve essere depositato nella cancelleria (...) entro il termine di dieci giorni dalla notificazione» e che «tale termine decorre dal momento in cui l'atto perviene al destinatario».

La Corte ha costantemente respinto eccezioni erariali di inammissibilità, per tardività, di ricorsi regionali e provinciali avverso disposizioni contenute in un decreto-legge, come tali da impugnarsi, secondo l'Avvocatura dello Stato, entro sessanta giorni dall'emanazione del provvedimento d'urgenza (sentenze nn. **61**, **72**, **89**, **99**, **121**, **138**).

La sentenza n. **61** ha confermato l'orientamento nel senso dell'«ammissibilità di questioni concernenti disposizioni contenute in un decreto-legge proposte solo successivamente alla conversione in legge». Le sentenze nn. **72** e **89**, in termini più generali, hanno ribadito che la Regione, che ritenga violate le proprie competenze da norme contenute in un decreto-legge, «può riservare l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore» della relativa legge di conversione, perché «soltanto a partire da tale momento il quadro normativo assume un connotato di stabilità e l'iniziativa d'investire la Corte non rischia di essere vanificata dall'eventualità di una mancata conversione». Peraltro, la sentenza n. **89** ha sottolineato che l'eccezione erariale poggia su un «presupposto del tutto erroneo», atteso che la norma specificamente impugnata «risulta inserita (...) in sede di conversione». La sentenza n. **99** ha così motivato la «tempestività dell'impugnazione, pur se relativa a disposizioni del d.l. (...) non modificate in sede di conversione»: «qualora la Regione ritenga lese le proprie competenze costituzionali da un provvedimento provvisorio

quale il decreto-legge, può impugnarlo nei termini previsti, oppure riservarsi di impugnare soltanto la legge di conversione, che rende permanente e definitiva la normativa precariamente dettata con il decreto-legge e che, pertanto, sia che lo modifichi, sia che ne riproduca invariato il contenuto, reitera, con la sola novazione della fonte, la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere della Regione». La sentenza n. **121** ha confermato, da un lato, che «l'efficacia immediata, propria del decreto-legge, e il conseguente carattere lesivo che esso può assumere, lo rendono impugnabile in via immediata da parte delle Regioni»; dall'altro, che «soltanto con la legge di conversione il detto provvedimento legislativo assume stabilità», con la conseguenza che «la Regione può, a sua scelta, impugnare tanto il solo decreto-legge, quanto la sola legge di conversione, quanto entrambi».

### **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 delibera ad impugnare, «stante la natura politica del ricorso (...), delimita l'oggetto del giudizio e determina in modo inderogabile l'ambito in cui l'Avvocatura dello Stato è chiamata ad esercitare la relativa difesa tecnica» (sentenza n. **40**). La sentenza n. **4** ha, più in generale, rammentato «il carattere dispositivo dei giudizi di legittimità costituzionale in via principale», dal quale discende che la mancata indicazione di una doglianza «nella determinazione dell'organo chiamato ad esprimere la volontà dell'ente preclude (...) l'esame nel merito della questione». La sentenza n. **217** ha ribadito che, «in tema di giudizi di legittimità costituzionale in via principale e per conflitto di attribuzione tra enti, promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Presidente della Giunta regionale, [...] la "previa deliberazione" della proposizione del ricorso introduttivo da parte dell'organo collegiale competente è "esigenza non soltanto formale, ma sostanziale [...] per l'importanza dell'atto e per gli effetti costituzionali ed amministrativi che l'atto stesso può produrre"».

La sentenza n. **4**, pur non facendone menzione nel dispositivo, ha ritenuto inammissibile una censura sollevata in riferimento ad un parametro «evocato nell'epigrafe del ricorso» ma ignorato dalla relazione del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport cui rinvia la deliberazione ad impugnare del Consiglio dei ministri. La sentenza n. **40** – avuto riguardo alla circostanza che, «conformemente alla relazione del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, cui rinvia la delibera ad impugnare, le censure sono argomentate solo nei confronti del comma 2» della denunciata disposizione regionale – ha ritenuto «in concreto l'oggetto del sindacato (...) circoscritto» al predetto comma. Le sentenze nn. **141** e **209** – nel rigettare altrettante eccezioni regionali di inammissibilità del ricorso statale per asserita genericità della delibera dell'organo politico sottostante all'impugnativa – hanno osservato che «il necessario grado di determinatezza della delibera nell'individuazione delle disposizioni da impugnare emerge chiaramente dalla delibera stessa, che indica i commi da impugnare, sia pure in taluni casi aggregandoli, e richiama, seppur in sintesi, la materia disciplinata, nonché le ragioni della pretesa incostituzionalità ed i parametri asseritamente violati». La sentenza n. **209** ha altresì ripreso la giurisprudenza secondo cui «la delibera di autorizzazione all'impugnazione deve soddisfare, a pena di inammissibilità, l'onere di indicare le specifiche disposizioni di legge da impugnare almeno quando (...) la legge abbia un contenuto disomogeneo», pur potendo detta delibera «essere integrata *per relationem* attraverso il richiamo alla relazione ministeriale, acquisibile anche d'ufficio» dalla Corte, «senza che ciò menomi i diritti di difesa». Nella specie, i Giudici hanno sottolineato che «le disposizioni regionali impuginate (...) e i motivi delle relative censure risultano indicati nella relazione ministeriale, richiamata nella delibera di autorizzazione all'impugnazione», ed hanno negato rilievo alla circostanza che tale relazione «non era stata originariamente depositata unitamente al ricorso e il deposito è intervenuto solo successivamente (...), su richiesta del relatore, insieme alla istanza di discussione in udienza pubblica».

La sentenza n. **224** ha disatteso un'eccezione provinciale di parziale inammissibilità del ricorso, sostenendo che «il patrocinio erariale riproduce sostanzialmente la relazione del Ministero degli affari regionali cui interamente rinvia la deliberazione del Consiglio dei ministri» e che detta relazione «contempla – al pari del ricorso proposto dall'Avvocatura dello Stato – il riferimento all'intero» articolo denunciato. Un'eccezione provinciale di inammissibilità di talune questioni per indebita invocazione di parametri interposti non presenti nella deliberazione ad impugnare è stata così rigettata dalla sentenza n. **269**: «la delibera del Consiglio dei ministri individua correttamente sia la disposizione di volta in volta oggetto della questione, sia i parametri costituzionali poi invocati nel ricorso. Il fatto che la delibera del

Consiglio dei ministri abbia indicato solo alcuni dei rilevanti parametri interposti non costituisce elemento idoneo a determinare l'inammissibilità della censura, visto che la difesa tecnica, nell'esercizio della sua discrezionalità, ben può integrare una sola parziale indicazione dei motivi di censura».

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

Come ha già chiarito la sentenza n. 142 del 2012, allorché il giudizio di legittimità costituzionale sia stato promosso da una Provincia autonoma sulla base di una delibera adottata in via d'urgenza dalla Giunta ai sensi della pertinente disciplina statutaria, «gli atti di ratifica dei rispettivi Consigli devono intervenire ed essere prodotti in giudizio non oltre il termine di costituzione della parte ricorrente». In relazione alle questioni trattate dalle sentenze nn. **61, 72, 89, 99, 121, 138, 169** i Giudici non hanno valutato «la tempestività di siffatta ratifica e del relativo deposito in quanto (...) per i ricorsi promossi prima della citata sentenza sussistono gli estremi dell'errore scusabile già riconosciuto in ipotesi del tutto analoghe (...), in ragione del fatto che tale profilo di inammissibilità a lungo non è stato rilevato, sì da ingenerare affidamento nelle parti in ordine ad una interpretazione loro favorevole». Conseguentemente, è stata ritenuta l'ammissibilità delle impugnative sotto questo specifico profilo.

Un ricorso deliberato in via d'urgenza dalla Giunta provinciale di Trento è stato, invece, dichiarato inammissibile dalla sentenza n. **217** perché «l'atto di ratifica è stato depositato in giudizio oltre il termine previsto per la costituzione della parte ricorrente». In particolare, il ricorso è stato deliberato dalla Giunta il 17 ottobre 2013 ed è stato notificato (prima della scadenza del termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della denunciata legge statale nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, avvenuta il 22 agosto 2013) il successivo 19 ottobre. Da tale data, è iniziato a decorrere il termine di dieci giorni per il deposito del ricorso comprensivo dell'atto di ratifica da parte dell'organo competente secondo lo statuto a deliberare l'impugnazione (termine avente scadenza, perciò, il 2 novembre 2013). Il ricorso è stato depositato, senza che ad esso fosse allegato l'atto di ratifica, il 29 ottobre 2013. La ratifica dell'impugnazione è stata deliberata dal Consiglio provinciale il 18 dicembre 2013 ed è pervenuta nella cancelleria della Corte solo il 2 gennaio 2014. In proposito, è stata richiamata la sentenza n. 142 del 2012, la quale – escludendo la sussistenza di un principio generale secondo cui ogni organo di presidenza potrebbe, in caso di urgenza e salvo ratifica, adottare i provvedimenti spettanti al collegio, «non valendo a sanare l'originario difetto di potere dell'organo ricorrente una delibera di ratifica del competente organo collegiale adottata dopo la scadenza del termine per l'impugnazione» – ha affermato che «l'eccezionale e temporanea legittimazione processuale della Giunta», sostitutiva di quella ordinaria statutariamente attribuita al Consiglio provinciale, deve essere «necessariamente consolidata e resa definitiva, in quanto prevista solo a titolo provvisorio, mediante ratifica entro un termine predeterminato». Tale termine, in mancanza di una normativa specifica, è stato individuato nel «termine perentorio di dieci giorni dall'ultima notificazione del ricorso, stabilito dal combinato disposto del terzo comma dell'art. 32 e del quarto comma dell'art. 31 della legge n. 87 del 1953». Infatti, si è ritenuto che, «al fine di garantire l'economia, la celerità e la certezza del giudizio costituzionale, è necessario che la volontà dell'organo che in base alla normativa statutaria è competente a 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 (...). Il deposito del ricorso notificato, da effettuarsi entro il termine perentorio di dieci giorni dall'ultima notificazione, costituisce, infatti, 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 e «segna l'inizio del termine ordinario di novanta giorni per la fissazione dell'udienza di discussione del ricorso (art. 35 della legge n. 87 del 1953). Inoltre, dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso decorre il termine perentorio entro il quale le altre parti possono costituirsi in giudizio (nella specie, per la parte convenuta nei ricorsi di impugnazione di leggi, trenta giorni, ai sensi del comma 3 dell'art. 19 delle citate norme integrative). [...] Diversamente, si imporrebbe irragionevolmente alla parte resistente di costituirsi in giudizio quando ancora non è stata perfezionata e definitivamente accertata la volontà del ricorrente di proporre il ricorso. Ne segue che l'atto di ratifica dell'impugnazione della legge statale deve essere depositato nel termine del deposito del ricorso». I Giudici hanno negato che il dedotto svolgimento delle elezioni per il rinnovo del Consiglio

provinciale fosse ostativo, per un presunto difetto dei tempi tecnici, ad una tempestiva ratifica consiliare dell'impugnativa. Invero, dalla «documentazione fornita in udienza», non è emersa «una situazione tale di eccezionalità che possa far ritenere sanabile la violazione di un termine perentorio», risultando gli organi provinciali ben consapevoli «di quali siano i termini previsti per l'impugnativa e di quale sia la giurisprudenza» costituzionale sul punto. Secondo la Corte, non si è trattato di «circostanze straordinarie ed imprevedute tali da rendere impossibile il rispetto dei termini perentori», ma di «situazioni che, pur rendendolo meno agevole, non avrebbero impedito l'osservanza dei predetti termini qualora fossero state previamente adottate misure organizzative volte a gestire le difficoltà che una normale procedura di rinnovo consiliare determina».

### **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 di Bolzano e di Trento.

28 decisioni hanno riguardato fonti legislative statali (sentenze nn. **22, 23, 26, 28, 36, 39, 44, 61, 72, 79, 88, 89, 99, 121, 127, 129, 138, 144, 145, 169, 175, 207, 217, 237, 256**; ordinanze nn. **257, 268, 284**); 54 pronunce hanno avuto ad oggetto leggi regionali (sentenze nn. **2, 4, 8, 11, 17, 27, 49, 54, 62, 68, 85, 87, 97, 104, 107, 108, 110, 111, 119, 125, 126, 134, 136, 141, 165, 167, 168, 173, 178, 181, 189, 197, 199, 209, 210, 249, 259, 260**; ordinanze nn. **31, 38, 78, 102, 103, 117, 118, 160, 196, 233, 246, 281, 282, 285**) o delibere legislative statutarie (sentenza n. **35**; ordinanza n. **34**); 8 decisioni hanno investito leggi delle Province autonome (sentenze nn. **19, 40, 70, 86, 188, 190, 224, 269**); 1 pronuncia ha interessato una delibera legislativa dell'Assemblea Regionale Siciliana (ordinanza n. **114**).

La sentenza n. **88** ha puntualizzato che l'impugnazione della legge n. 243 del 2012 – recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, Cost. – è ammissibile dal momento che, «pur trattandosi di una legge “rinforzata”, in ragione della maggioranza parlamentare richiesta per la sua approvazione, essa ha comunque il rango di legge ordinaria e in quanto tale trova la sua fonte di legittimazione – ed insieme i suoi limiti – nella legge costituzionale n. 1 del 2012, di cui detta la disciplina attuativa».

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. **8, 23, 36, 39, 44, 61, 79, 85, 87, 138, 141, 249** hanno escluso che l'intervenuta modifica di alcune delle norme originariamente denunciate avesse un'influenza sulle questioni sottoposte alla Corte. In termini generali, le sentenze nn. **23, 79, 87** hanno sostenuto che, «nell'ipotesi in cui le modifiche normative non siano soddisfattive rispetto alle censure, la questione» deve essere «trasferita sulla nuova disposizione, salvo che quest'ultima appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria». La sentenza n. **87** ha altresì richiamato la costante giurisprudenza secondo cui, «in forza del principio di effettività della tutela delle parti nei giudizi in via di azione, s'impone il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive immutata nel suo contenuto precettivo». La sentenza n. **44** – chiamata a verificare gli «effetti dello *ius superveniens*» su numerose questioni promosse con vari ricorsi regionali, rispetto alle quali l'ordinanza n. 227 del 2012 aveva disposto il rinvio a nuovo ruolo proprio al fine di consentire alle difese di interloquire sul punto – ha efficacemente distinto le ipotesi in cui le sopravvenute modifiche legislative determinano, rispettivamente, il trasferimento della questione sul testo normativo vigente, la dichiarazione di cessazione della materia del contendere e l'onere di ulteriore impugnazione. Dopo aver precisato che molte delle contestate disposizioni «non hanno trovato applicazione *medio tempore*», i Giudici hanno ribadito che, «qualora 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 di azione, deve intendersi trasferita sulla nuova norma». Diversamente, «quando la norma modificata non abbia avuto attuazione *medio tempore*, si può avere un effetto soddisfacente delle pretese della parte ricorrente, che dà luogo ad una pronuncia di cessazione della materia del contendere. Del pari, nelle medesime condizioni di

inattuazione, la sopravvenuta modifica legislativa può incidere a tal punto sulla originaria norma da determinare, in mancanza di una nuova impugnazione, il sopravvenuto difetto d'interesse a proseguire nel giudizio. Ed è chiaro come in detta ipotesi sia onere della parte ricorrente, ove voglia contestare la legittimità costituzionale della norma sopravvenuta, anche eventualmente in connessione con quella originaria, di proporre una nuova impugnazione». La sentenza n. **138** ha riepilogato le condizioni richieste dalla giurisprudenza costituzionale per il trasferimento della questione: «in caso di *ius superveniens*, la questione di legittimità costituzionale può essere trasferita sul nuovo testo della disposizione impugnata, anzitutto, a condizione che quest'ultima non “appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria” (...), che le modifiche siano marginali (...) o che comunque non abbiano “alterato la portata precettiva della norma impugnata” (...); e poi che non siano soddisfattive rispetto alle censure proposte (...). (...) ove le modifiche introdotte incidano in maniera sostanziale sulla disciplina oggetto di impugnativa, “il supposto trasferimento della questione di costituzionalità, lungi dal garantire il principio di effettività della tutela delle parti nel giudizio in via di azione, supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione”». Infine, come ha rammentato la sentenza n. **249**, «il principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione non tollera che, attraverso l'uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre una proposizione normativa di contenuto [equivalente] a quella impugnata e nel contempo sottrarla al già instaurato giudizio di legittimità costituzionale», sicché, in simili evenienze, si impone «il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive nel suo immutato contenuto precettivo».

La sentenza n. **8**, constatata «l'irrelevanza delle modifiche apportate rispetto al *thema decidendum*», ha concluso che, «in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione», la questione «deve essere trasferita sulla nuova norma (...), poiché essa si pone nei medesimi termini, con riguardo sia alla formulazione originaria (...) sia a quella risultante dalle modifiche» *medio tempore* apportate. La sentenza n. **23** ha affermato che «la natura “marginale” della modifica normativa (...), specie in relazione al perimetro e al tenore delle censure delle ricorrenti, rispetto a cui può dirsi solo minimamente soddisfattiva, rende necessario operare il trasferimento della questione di costituzionalità sulla nuova formulazione del testo». La sentenza n. **36** ha sottolineato che «le modifiche legislative, intervenute successivamente alla proposizione del ricorso, risultano indifferenti rispetto al tenore delle censure», con la conseguenza che, in considerazione della «mancata alterazione del contenuto precettivo censurato», «le questioni prospettate sul testo, come vigente al momento dell'impugnazione», si trasferiscono su «quello attualmente in vigore». La sentenza n. **39** – pur prendendo atto che la norma «istitutiva del Commissario per la revisione della spesa pubblica, a cui sono attribuite le funzioni disciplinate dagli impugnati commi (...), è stata (...) espressamente abrogata, senza che le disposizioni impugnate abbiano trovato presumibilmente applicazione nel limitato periodo di vigenza» – ha ritenuto che, «stante la non alterazione della “sostanza normativa” (...) rispetto a quanto previsto dalla disposizione abrogata», «le censure mosse dalle ricorrenti (...) vanno riferite alla (...) disciplina vigente relativa allo stesso organo in quanto titolare di funzioni del tutto assimilabili a quelle previste» dall'abrogata disposizione richiamata dalle norme impugnate. La sentenza n. **61** ha giudicato le modifiche introdotte in alcune delle norme denunciate non tali da «incidere sull'oggetto delle questioni», che, pertanto, debbono essere considerate «trasferite nel nuovo testo». La sentenza n. **79** ha operato il trasferimento della questione sul novellato testo normativo poiché le intervenute modifiche legislative «non hanno mutato la portata precettiva della norma impugnata» ma ne hanno, per certi versi, «aggravato i contenuti asseritamente lesivi». La sentenza n. **87**, avendo riscontrato la «sopravvivenza del nucleo precettivo contestato nella versione riformata della norma impugnata», ha sostenuto che «la ravvisata continuità normativa tra il disposto originario specificamente censurato e le sue successive modificazioni e integrazioni impone l'ampliamento del giudizio di legittimità nei confronti di tutte quelle norme che (...) hanno modellato la disciplina delle risorse umane impiegate nei cosiddetti “cantieri comunali” in termini tali da sottrarla parimenti all'applicazione dei limiti di spesa stabiliti dal legislatore statale». A giudizio della sentenza n. **141**, la modifica di una delle norme impugnate «non incide sostanzialmente (...) sui termini della questione, con la conseguenza che, per un verso, la novellazione non è soddisfattiva delle ragioni del ricorrente e, per altro verso, lo scrutinio deve avere riguardo alla disposizione nel testo attualmente vigente»; con riferimento ad altre censurate disposizioni regionali, la stessa pronuncia ha osservato che, «rimanendo invariata la precettività delle norme di spesa,

l'intervenuto definanziamento per il solo 2011 non ne elide la lesività, siccome denunciata dal ricorrente e, dunque, deve comunque procedersi allo scrutinio».

La declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, intervenuta in epoca successiva alla proposizione del ricorso, determina il venir meno dell'oggetto della questione, con conseguente esito di (manifesta) inammissibilità (sentenze nn. **61** e **138**).

#### **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. **22, 23, 26, 28, 39, 44, 61, 72, 88, 89, 99, 121, 127, 129, 138, 144, 145, 169, 175, 207, 217, 237, 256**; ordinanze nn. **257, 268, 285**) ovvero per presunta eccedenza da tali competenze (sentenze nn. **19, 40, 54, 70, 111, 173, 181, 199, 210, 269**; ordinanza n. **117**).

Allorché la Corte abbia accolto questioni sollevate da enti ad autonomia differenziata in riferimento anche a parametri costituzionali, e non solo a quelli statutari, la declaratoria di incostituzionalità, «essendo fondata sulla violazione di disposizioni della Costituzione, ha efficacia con riguardo all'applicazione» della norma impugnata «a tutte le Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, nonché alle Province autonome di Trento e di Bolzano» (sentenza n. **39**). Per contro, come puntualizzato dalla medesima pronuncia, una dichiarazione di incostituzionalità, fondata soltanto «sugli evocati parametri statutari e sulle relative norme di attuazione, ha efficacia, con riguardo all'applicazione» delle norme impuginate, «limitatamente alle Regioni autonome» ricorrenti.

La violazione del principio di leale collaborazione è stata dedotta nei giudizi definiti con le sentenze nn. **26, 28, 36, 44, 88, 127, 138, 145, 175, 181, 217, 256** e con le ordinanze nn. **31** e **268**.

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. **2, 11, 49, 54, 79, 125, 141, 165, 168, 178, 190, 197, 199, 249, 260, 269**; ordinanze nn. **102** e **281**). Le sentenze nn. **49** e **197** hanno incidentalmente rammentato che la verifica di «conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna» è «preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari». Sui rapporti tra l'ordinamento interno e le fonti sovranazionali si rinvia *infra*, Parte II, cap. IV.

La sentenza n. **108** ha escluso che una disposizione di contabilità regionale «possa, di per sé, essere considerata norma interposta utile a scrutinare altre norme regionali dello stesso rango», poiché una norma siffatta può, al massimo, «essere riprodotiva di un principio ricavabile direttamente da una norma di rango costituzionale o, in via di specificazione, da una disposizione interposta statale».

In relazione al fenomeno della modificazione dei parametri, quale risultato del procedimento di revisione costituzionale, la sentenza n. **4** ha osservato che l'esame della censura «proposta in riferimento al principio di copertura finanziaria sancito dall'art. 81, quarto comma, Cost. (...) deve essere operato con riguardo al testo vigente del suddetto parametro poiché la revisione introdotta con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) si applica a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014». La sentenza n. **224** ha ritenuto che «le censure sono state correttamente formulate in riferimento al testo dell'art. 81, quarto comma, Cost. antecedente» all'entrata in vigore della suddetta legge costituzionale, che lo ha modificato, poiché la revisione da essa introdotta «si applica a decorrere dall'esercizio finanziario 2014, data successiva alla proposizione del ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri».

La sentenza n. **181** ha negato che potessero avere rilievo le numerose modificazioni, intervenute «anche successivamente alla presentazione del ricorso», alle disposizioni statali «invocate dal ricorrente quali



parametri interposti», poiché esse «non ne hanno alterato la sostanza normativa».

## 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. **4, 8, 19, 27, 40, 54, 62, 85, 86, 87, 104, 108, 110, 125, 126, 134, 141, 165, 168, 181, 189, 190, 199, 210, 269**; ordinanze nn. **31, 102, 114, 160, 196, 233, 285**), o addirittura esclusivamente della lesione di norme costituzionali estranee al riparto di competenze (sentenze nn. **68 e 224**; ordinanze nn. **34, 78, 103**).

I precedenti rilievi non valgono allorché sia una Regione o una Provincia autonoma a proporre ricorso. In proposito, è stata ribadita la giurisprudenza costante secondo cui, «nei giudizi in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato esclusivamente in riferimento a parametri relativi al riparto delle rispettive competenze legislative. Esse possono evocare altri parametri soltanto qualora la violazione di questi comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, sia possibile verificare la ridondanza delle asserite violazioni sul relativo riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione» (sentenza n. **36**; in termini analoghi si è pronunciata anche la sentenza n. **44**).

La sentenza n. **26** ha ritenuto ammissibile, benché sostanzialmente priva di «autonomo rilievo rispetto alle altre censure», la dedotta violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. poiché «la prospettazione che la sorregge intende evidenziare e far valere (non già, o non solo, una mera diversità di trattamento rispetto alle Regioni ordinarie) bensì un *vulnus* alla sfera di competenza della ricorrente in ambito finanziario».

Un esito di inammissibilità, per riscontrato difetto di ridondanza o per carente motivazione sul punto, è stato talvolta riservato a questioni sollevate dalle Regioni in relazione a parametri diversi da quelli attributivi di competenze costituzionalmente garantite (sentenze nn. **36, 44, 79**).

La sentenza n. **36** ha affermato che «la ricorrente non ha motivato in ordine alla ridondanza delle lamentate violazioni sul riparto di competenze, in quanto le censure su tali punti sono formulate in termini del tutto generici ed assertivi». La sentenza n. **44** ha escluso, tra l'altro, la «ridondanza» dell'asserita violazione degli artt. 77, commi primo e secondo, e 5 Cost. «sulle competenze legislative regionali», poiché la tesi «meramente assertiva» della ricorrente «non consente d'individuare la specifica competenza regionale che (...) risulterebbe lesa e le ragioni di tale lesione». In ordine alla dedotta violazione degli artt. 3 e 97 Cost., la stessa decisione ha osservato che le censure «si riferiscono a parametri che non attengono al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni e la ricorrente non ha chiarito in alcun modo la ridondanza di tale violazione sul detto riparto di competenze, con conseguente compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite». Secondo la sentenza n. **79**, la ricorrente ha contestato «l'irragionevolezza della disciplina impugnata senza dimostrare in che modo tale pretesa irragionevolezza della disciplina determinerebbe, anche in ipotesi, una lesione della competenza regionale e, per giunta, senza fornire argomenti atti a dimostrare per quale motivo detta disciplina finirebbe per penalizzare le Regioni più virtuose»; pertanto, il ricorso è stato considerato carente «quanto alla pretesa ridondanza della disposizione impugnata sulla lesione» delle competenze regionali.

b) Costituisce condizione per ottenere una pronuncia di merito della Corte la sussistenza di un interesse attuale all'impugnazione. La sentenza n. **199** ha implicitamente ribadito l'esigenza che il ricorso risulti idoneo ad «assicurare la difesa delle posizioni sostanziali che con esso si intendono tutelare», venendo

altrimenti a mancare l'interesse all'impugnazione. Sono, pertanto, votate ad una pronuncia di inammissibilità questioni affette da carenza di interesse (sentenza n. **199**) e relative a norme rimaste prive di potenziale lesività (sentenza n. **175**) ovvero inattuata e profondamente modificate in senso non soddisfacente da *ius superveniens* necessitante di una specifica impugnazione (sentenza n. **44**).

La sentenza n. **44**, dopo aver proceduto ad un raffronto tra la disposizione originariamente impugnata e quella risultante dalle sopravvenute modifiche legislative, ha concluso che «non è ravvisabile tra loro alcuna sostanziale coincidenza (o identità del contenuto precettivo) tale da poter consentire il trasferimento della questione sulla nuova norma»; al cospetto di una «modifica significativa, ancorché non soddisfacente per le ricorrenti, (...) il trasferimento della questione, lungi dal garantire il principio di effettività della tutela, supplirebbe impropriamente all'onere d'impugnazione gravante sulle parti». Pertanto, la questione relativa al testo originario è stata ritenuta inammissibile per «sopravvenuto difetto d'interesse a proseguire il giudizio». Il Collegio ha riservato lo stesso esito a numerosi altri quesiti, rilevando che la modifica «non di forma, ma di sostanza», «comunque non soddisfacente», «non consente di ravvisare tra le due disposizioni identità del contenuto precettivo e, quindi, di operare il trasferimento». La sentenza n. **175** ha evidenziato il «sopravvenuto difetto di interesse alla impugnazione, essendo la norma censurata, nelle more del presente giudizio, rimasta priva della sua potenziale lesività»: infatti, l'«apparato sanzionatorio cui essa faceva riferimento» è stato già in precedenza eliso da una sentenza di accoglimento destinata a spiegare i suoi effetti «nei riguardi di tutte le Regioni a statuto speciale, oltre che nei riguardi delle Province autonome». La sentenza n. **199** ha rilevato che la declaratoria di illegittimità costituzionale «richiesta dal ricorrente non potrebbe recare alcuna effettiva utilità al fine della difesa delle posizioni sostanziali dallo stesso fatte valere, atteso che una tale pronuncia, avendo il solo effetto di privare di efficacia la disposizione impugnata, non potrebbe certamente assicurare quella disciplina di dettaglio dalla cui mancata adozione deriva, secondo lo stesso ricorrente, la lesione di dette posizioni. Né, a prescindere dal *petitum* formulato nel ricorso, una siffatta disciplina di dettaglio potrebbe essere introdotta con una pronuncia» della Corte, «non potendo essa, evidentemente, sostituirsi al legislatore regionale nell'esercizio della funzione legislativa allo stesso spettante in una materia di legislazione concorrente».

La sentenza n. **17** ha riscontrato il venir meno dell'interesse a ricorrere dello Stato a seguito di un intervenuto «mutamento della normativa statale interposta», che «ha prodotto un sostanziale riallineamento alle indicazioni del legislatore statale del termine di scadenza delle graduatorie dei concorsi pubblici previsto dalla disposizione regionale impugnata», con la conseguenza che «non è più ravvisabile alcun interesse del Governo a coltivare il ricorso sul punto».

In alcuni casi sono state rigettate eccezioni di inammissibilità per difetto di interesse attuale all'impugnazione (sentenza n. **199**) e per difetto di carattere lesivo della disposizione impugnata (sentenza n. **145**).

La sentenza n. **145** ha osservato che «la riserva allo Stato del maggior gettito derivante dalle norme impuginate – pur non determinando un depauperamento delle risorse finanziarie disponibili per la Regione – ove disposta al di fuori dei limiti statuari sarebbe comunque lesiva dell'autonomia regionale, indipendentemente dal fatto che non incida sul rapporto tra i bisogni dell'ente e le risorse per farvi fronte». La sentenza n. **199** ha rammentato che «il ricorso da parte dello Stato avverso leggi regionali è rivolto a tutelare l'interesse obiettivo all'eliminazione delle leggi incostituzionali, a prescindere dagli effetti che, sul piano dell'ordinamento generale, possano anche indirettamente conseguire». In relazione ad altra questione, la stessa pronuncia ha altresì chiarito che «l'interesse all'impugnazione scaturisce dalla possibilità» che la Corte «adotti non una decisione caducatoria della disposizione impugnata ma una decisione che – in armonia con la sostanziale esigenza di tutela manifestata dal ricorrente – dichiari l'illegittimità costituzionale della stessa nella parte in cui prevede l'abrogazione» di precedenti disposizioni regionali «a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, anziché a decorrere dalla data di entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 106 del 2012».

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. **19, 44, 54, 129, 141, 144, 181, 260, 269**; ordinanza n. **160**). Ove non ricorra quest'ultima circostanza, è generalmente constatata la persistenza dell'interesse alla pronuncia di merito (sentenze nn. **11, 19, 49, 54, 68, 86, 97, 108, 144, 165, 181, 209, 249, 269**). Al riguardo, la sentenza n. **11** ha affermato che «lo *ius superveniens* può determinare la cessazione della materia del contendere solo ove al contempo rivesta efficacia satisfattiva rispetto alle ragioni del ricorrente e la normativa censurata non abbia avuto *medio tempore* applicazione». Le sentenze nn. **68, 87, 249, 269** hanno richiamato le condizioni richieste dalla giurisprudenza costituzionale per ravvisare la cessazione della materia del contendere: «la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso» e «la mancata applicazione, *medio tempore*, delle norme abrogate o modificate». Secondo l'ordinanza n. **160**, la cessazione della materia del contendere «si verifica quando lo *ius superveniens* interviene sulle disposizioni impugnate in senso satisfattivo delle pretese fatte valere dal ricorrente»; con specifico riguardo alle leggi di spesa di cui sia in discussione la sufficiente copertura finanziaria, la cessazione deve essere dichiarata «quando sopraggiungano misure legislative idonee ad adeguare i pertinenti stanziamenti (...), in modo tale da sanare, con riferimento all'intero arco temporale di vigenza delle stesse, la mancanza di copertura dei relativi oneri». Le sentenze nn. **165** e **269** hanno specificato che, per addivenire ad un esito di cessata materia del contendere, «in caso di modifica delle disposizioni impugnate», occorre, «da un lato, che la nuova disciplina possa ritenersi pienamente satisfattiva delle pretese del ricorrente e, dall'altro, che le norme previgenti non abbiano ricevuto *medio tempore* applicazione».

La sentenza n. **19** ha osservato (in relazione a due delle tre norme provinciali interessate da *ius superveniens*) che, «in mancanza della predisposizione del provvedimento demandato alla Giunta (...), l'effetto derogatorio della norma non si è verificato, sicché all'abrogazione totale della norma censurata, per ciò stesso satisfattiva, consegue la richiesta pronuncia di cessazione della materia del contendere»; e che, «dato anche il breve lasso di tempo di vigenza, nessun effetto irreversibile sotto il profilo sanzionatorio si è determinato con la vigenza della norma impugnata, con conseguente difetto di applicazione». La sentenza n. **129**, constatata la «successione degli interventi normativi verificatisi dopo la proposizione del ricorso», ha sostenuto che «la norma censurata è stata abrogata e non ha mai avuto applicazione». La sentenza n. **181** ha così riconosciuto la sussistenza dei presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere in ordine ad una delle questioni proposte dallo Stato: «In sede di discussione in udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha preso atto che le norme regionali censurate sono state modificate in conformità ai rilievi sollevati nel ricorso. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato, nello stesso giorno in cui si è svolta l'udienza pubblica, una dichiarazione ufficiale dei competenti uffici regionali, i quali attestano che le norme censurate non hanno avuto alcuna applicazione nel loro testo originario, cioè nella versione anteriore alle modifiche ritenute satisfattive dalla difesa statale». La sentenza n. **260** ha sottolineato, da un lato, che, in «conseguenza e per effetto dello *ius superveniens*, il testo di ciascuno dei censurati articoli della legge della Regione Lombardia n. 11 del 2014 risulta riformulato in senso satisfattivo delle ragioni del ricorrente»; e, dall'altro, che, «nelle more della sopravvenuta modifica legislativa», le norme impugnate non hanno ricevuto attuazione.

La sentenza n. **11** non ha, invece, potuto pronunciare la cessazione della materia del contendere affermando che, se le modifiche successivamente apportate dal legislatore regionale, «recependo senz'altro la normativa statale», «appaiono soddisfare le censure mosse dal ricorrente, non vi è, tuttavia, alcuna dimostrazione del fatto che la disposizione impugnata – la quale contiene previsioni dotate di immediata efficacia – non abbia avuto applicazione». La sentenza n. **19** ha ritenuto che, in considerazione dell'«effetto sospensivo verificatosi *statim*, con l'entrata in vigore della disposizione censurata, (...) la successiva abrogazione non è sufficiente ad escludere che *medio tempore* un qualche effetto irreversibile si sia determinato, non risultando che non abbia in concreto trovato applicazione». La sentenza n. **49** – pur rilevando che la sopravvenuta modifica normativa, consistente nella soppressione di una delle denunciate disposizioni regionali, «risulta pienamente satisfattiva delle pretese del ricorrente» (concretando, pertanto, una delle due condizioni imposte dalla giurisprudenza costituzionale per pervenire alla cessazione della materia del contendere) – ha tuttavia evidenziato la mancata verifica dell'«ulteriore requisito della mancata applicazione *medio tempore* della soppressa norma censurata (...), che va viceversa escluso in

ragione della sua efficacia immediata (...) e del tempo di vigenza della disposizione soppressa». La sentenza n. **54** ha osservato che una delle censurate disposizioni regionali è «rimasta in vigore per circa due anni» e «la Regione non ha offerto alcun elemento idoneo a mostrare che, in tale periodo, la norma impugnata non ha trovato applicazione». Con la sentenza n. **68**, la Corte – chiamata a sindacare, in riferimento all’art. 81 Cost., una legge regionale successivamente abrogata da una legge contenente una clausola di invarianza finanziaria per la nuova normativa ivi recata – ha negato che potesse porsi «un problema di trasferimento dell’impugnazione» e, pur riconoscendo il carattere soddisfacente della nuova disciplina, ha sottolineato che «non vi è “alcuna dimostrazione che la disposizione impugnata – la quale contiene previsioni dotate di immediata efficacia – non abbia avuto applicazione” (...), ed anzi vi è il ragionevole sospetto contrario», essendo stata in vigore per oltre un anno, «con la conseguenza che appare verosimile, o comunque non può escludersi, l’avvenuta elargizione» del censurato contributo regionale. La sentenza n. **86** ha così motivato l’impossibilità di dichiarare cessata la materia del contendere in ordine ad una delle questioni ivi trattate: «Dal confronto tra le censure formulate ed il contenuto della norma rideterminata dalla novella legislativa si evince con chiarezza che la disposizione risultante è immune dal profilo d’illegittimità oggetto di doglianza (...), risultando in tal modo soddisfacente della pretesa del ricorrente. Tuttavia, non v’è prova che, nel lasso temporale intercorso tra la data di emanazione della norma impugnata e l’entrata in vigore di quella modificativa, la prima non abbia avuto applicazione». La sentenza n. **108** ha osservato che, se «la sopravvenuta modifica normativa è stata riconosciuta dal Presidente del Consiglio dei ministri pienamente soddisfacente delle proprie pretese – venendo, con ciò, in essere la prima delle due condizioni che la giurisprudenza (...) richiede quali requisiti per la declaratoria di cessazione della materia del contendere (...) –, l’assenza di qualsiasi indicazione (non essendosi, tra l’altro, costituita la Regione resistente) circa la mancata applicazione *medio tempore* della norma censurata induce a ritenere non provato tale ulteriore requisito per l’indicata declaratoria, anche in considerazione del tempo di vigenza della norma abrogata». La sentenza n. **165** ha escluso la sussistenza dei «presupposti per la dichiarazione di cessazione della materia del contendere», sostenendo, in relazione a talune intervenute modifiche delle norme regionali impuginate, che le stesse non possono ritenersi pienamente soddisfacenti e, nel contempo, che non vi è certezza circa la mancata applicazione *medio tempore* delle norme precedenti. Nella sentenza n. **181** la Corte ha constatato che una delle denunciate disposizioni regionali, benché abrogata dopo la presentazione del ricorso, è «rimasta in vigore per circa tre mesi e mezzo, nel corso dei quali la Regione non ha escluso che la norma stessa abbia avuto applicazione». La sentenza n. **209** ha imputato alla Regione di non aver «in alcun modo dimostrato che la disposizione impugnata non sia stata applicata, di tal che, considerato che la modifica alla disciplina è stata adottata più di un anno dopo l’entrata in vigore della censurata disposizione», il *vulnus* denunciato dal ricorrente «deve ritenersi già verificato».

Particolare è il caso della sentenza n. **144** con cui la Corte, chiamata a decidere di un ricorso regionale e di un ricorso provinciale avverso la normativa statale in materia di zone a burocrazia zero, ha pronunciato in riferimento al secondo la cessazione della materia del contendere e l’ha esclusa in relazione al primo. I Giudici hanno preliminarmente rilevato che, «dopo la proposizione di entrambi i ricorsi», il d.l. n. 179 del 2012 ha abrogato l’art. 43 del d.l. n. 78 del 2010 che disciplina le zone a burocrazia zero e che lo *ius superveniens* «viene ad incidere direttamente sul contenuto dispositivo della normativa impugnata» (tesa ad estendere in via sperimentale la predetta disciplina all’intero territorio nazionale), «facendone venir meno *in toto* l’applicabilità». La «sopravvenuta abrogazione della norma richiamata (che costituisce parte integrante e presupposto di operatività delle disposizioni impuginate)» è stata considerata «pienamente soddisfacente delle pretese delle ricorrenti (così realizzando la prima delle due condizioni che la giurisprudenza della Corte ha enucleato per pervenire alla declaratoria di cessazione della materia del contendere [...])». Quanto all’ulteriore condizione, è stato notato come «la sola Provincia autonoma di Trento abbia richiesto l’adozione di siffatta pronuncia, affermando (nella memoria illustrativa di udienza) che la norma non ha trovato applicazione *medio tempore* nel suo territorio. Tale dichiarazione, in quanto proveniente dalla stessa parte, titolare dell’interesse ad impugnare la norma in sede di giudizio in via di azione (ed in quanto riguardante circostanze da questa direttamente acclarabili e non contestate da controparte), risulta sufficiente a determinare la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni proposte dalla predetta Provincia autonoma». Viceversa, «l’assenza di alcun riferimento allo *ius superveniens* ad opera della Regione autonoma Valle d’Aosta, che nulla osserva in ordine alla eventuale

satisfattività nei suoi confronti della novella e, soprattutto, alla mancata applicazione della normativa censurata nel suo territorio», non ha consentito di «addivenire – rispetto alle questioni da essa proposte, con riferimento agli specifici evocati parametri, anche statutari – alla medesima declaratoria (...), determinandosi pertanto la necessità di condurre nel merito il richiesto scrutinio».

La sentenza n. **72** – dopo aver affermato che lo *ius superveniens*, pur modificando talune delle impugnate disposizioni statali, «lascia inalterata la sostanza delle norme censurate» dalla ricorrente – ha escluso di poter dichiarare cessata la materia del contendere, poiché le modifiche *medio tempore* intervenute «non hanno carattere satisfattivo e non incidono sull’oggetto delle questioni». La sentenza n. **87** non ha ravvisato la sussistenza di «alcuno dei requisiti enucleati dalla giurisprudenza costituzionale per pervenire alla declaratoria di cessazione della materia del contendere». Infatti, «quanto al carattere satisfattivo della modifica normativa sopravvenuta, (...) il contenuto e la *ratio* della disposizione in vigore sono rimasti fundamentalmente identici a quelli della versione precedente»; inoltre, milita contro «la mancata applicazione *medio tempore* della norma censurata», in particolare, «la sua efficacia (potenzialmente) immediata (...) durante il suo, ancorché contenuto, periodo di vigenza (circa due mesi)»: pertanto, una volta «escluso che la disposizione regionale censurata sia stata modificata in termini satisfattivi delle censure e non abbia avuto alcuna concreta applicazione, si deve procedere senz’altro allo scrutinio della sua legittimità costituzionale». La sentenza n. **197** – in esito allo svolgimento della comparazione della disposizione impugnata con quella sopravvenuta, «condotta all’esclusivo fine di valutare il contenuto satisfattivo o meno dello *ius superveniens*» – ha rilevato che quest’ultimo, «pur se fortemente innovativo rispetto al censurato precedente nucleo precettivo, e pertanto non soggetto ad un trasferimento della questione», «non si presenta come integralmente satisfattivo, e rende quindi impraticabile la soluzione della dichiarazione di cessazione della materia del contendere, determinando nel contempo la necessità di operare il richiesto scrutinio di costituzionalità». Con riferimento alla modifica incidente su un’altra delle censurate disposizioni regionali, la stessa pronuncia ha osservato che lo *ius superveniens*, «comunque dotato di un contenuto innovativo rispetto alla norma originaria che (...) impedisce il trasferimento della questione», assume una portata che non soddisfa integralmente le pretese del ricorrente, «con conseguente inidoneità (...) a costituire presupposto per la declaratoria di cessazione della materia del contendere» invocata dalla difesa regionale. La sentenza n. **249**, da un lato, ha sottolineato che «non vi è certezza circa la mancata applicazione» della censurata norma regionale, successivamente abrogata; e, dall’altro, che, «non avendo lo *ius superveniens* carattere satisfattivo, deve essere disposto il trasferimento» della questione sulla nuova normativa.

La sentenza n. **4** ha riconosciuto che la reviviscenza della norma originariamente impugnata determina la persistenza dell’interesse alla decisione di merito. Nell’esaminare le «sopravvenienze normative intervenute dopo la proposizione del ricorso», la Corte ha evidenziato che, «in un primo momento», la norma censurata dallo Stato era stata abrogata dal legislatore regionale, il quale, «in un secondo momento», ha abrogato «con la medesima tecnica normativa» la disposizione abrogativa di quella impugnata. I Giudici hanno così concluso che si è in presenza di «un’ipotesi di reviviscenza conseguente all’abrogazione di una norma meramente abrogatrice disposta dal legislatore, perché l’unica finalità di tale norma consiste nel rimuovere il precedente effetto abrogativo», sicché la norma impugnata «deve essere (...) considerata in vigore, in quanto richiamata in vita (...) e per questo motivo permane l’interesse del ricorrente all’esame del ricorso».

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. **40 – 2 dispositivi –**, **54, 85, 86, 108, 111, 141, 165, 197, 209 – 2 dispositivi –**, **269**; ordinanze nn. **38, 102, 117, 118, 196, 268, 281, 282**).

Nell’ipotesi in cui la controparte costituita non accetti la rinuncia, «non può farsi luogo alla declaratoria di estinzione del processo (art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale), ma (...) va dichiarata la cessazione della materia del contendere». Così ha ritenuto la sentenza n. **44** in riferimento ad una rinuncia regionale «per sopravvenuta carenza di interesse ad agire», non accettata dallo Stato.

Peraltro, «in mancanza di costituzione in giudizio della parte resistente, la rinuncia al ricorso comporta,

ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo» (ordinanza n. **34**; nello stesso senso si sono espresse le ordinanze nn. **78, 103, 246, 285**). Alla rinuncia ed alla mancata costituzione della Regione convenuta è conseguita, altresì, l'estinzione parziale dei giudizi definiti dalle sentenze nn. **108 e 111**.

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

I ricorsi definiti nel 2014 hanno visto **16** casi di riunione (sentenze nn. **22, 23, 28, 39, 44, 49, 85, 88, 127, 141, 144, 165, 175, 209**; ordinanze nn. **257 e 268**) e **21** pronunce di separazione (sentenze nn. **22, 23, 26, 28, 36, 39, 44, 61, 72, 89, 99, 121, 127, 129, 138, 144, 169, 175, 209, 256**; ordinanza n. **285**).

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. **22, 23, 28, 39, 44, 127, 144, 175, 209**). Tale tecnica è stata impiegata nel caso di una pluralità di ricorsi promossi avverso un medesimo atto normativo e caratterizzati dall'impugnazione di disposizioni dal contenuto molto eterogeneo. Le singole questioni prospettate nei diversi ricorsi vengono prima separate e poi riunite in un unico giudizio in modo tale che con una sola decisione possano essere risolti quesiti omogenei, sia pure sollevati da più di un ricorso.

Con riferimento ai ricorsi statali avverso leggi regionali o provinciali, la riunione è stata disposta in ragione della «sostanziale identità» delle questioni promosse (sentenza n. **85**), delle norme denunciate e delle censure proposte (sentenza n. **88**); «in considerazione della omogeneità e della connessione delle questioni» (sentenza n. **165**); per la «parziale connessione soggettiva ed oggettiva» dei giudizi (sentenza n. **49**); per «la connessione» dei ricorsi (sentenza n. **141**); e perché i ricorsi sono «tra loro collegati» e implicano «la soluzione di questioni affini» (sentenza n. **209**).

Per quanto concerne i ricorsi regionali o provinciali avverso leggi statali, le impugnative sono state riunite per la connessione oggettiva dei giudizi (sentenza n. **28**); per l'identità della disposizione impugnata (ordinanza n. **257**); per l'identità delle norme impuginate e l'analogia o connessione degli argomenti posti a fondamento delle censure (sentenza n. **44**); per la parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte (sentenza n. **23**); per «l'evidente connessione» esistente tra i ricorsi, «aventi ad oggetto la stessa materia ed affidati a motivi identici» (sentenza n. **39**); per l'identità delle questioni sollevate in relazione alle medesime norme (ordinanza n. **268**); e perché i quesiti hanno un «oggetto comune» ed implicano «la soluzione di questioni – ancorché riferite a parametri statuari parzialmente diversi – sostanzialmente analoghe» (sentenza n. **144**).

## **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.

Nei **44** giudizi proposti con ricorso delle Regioni o delle Province autonome (sentenze nn. **22, 23, 26, 28, 36, 39, 44, 61, 72, 79, 88, 89, 99, 121, 127, 129, 138, 144, 145, 169, 175, 207, 217, 237, 256**; ordinanze nn. **257, 268, 285**), lo Stato si è sempre costituito.

Nei **67** processi introdotti con ricorso dello Stato (sentenze nn. **2, 4, 8, 11, 17, 19, 27, 35, 40, 49, 54, 62, 68, 70, 85, 86, 87, 97, 104, 107, 108, 110, 111, 119, 125, 126, 134, 136, 141, 165, 167, 168, 173, 178, 181, 188, 189, 190, 197, 199, 209, 210, 224, 249, 259, 260, 269**; ordinanze nn. **31, 34, 38, 78, 102, 103, 114, 117, 118, 160, 196, 233, 246, 281, 282, 285**), le **23** 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. **34, 78, 103, 246, 285**); illegittimità costituzionale (sentenze nn. **4, 27, 68, 97, 119, 125, 167, 168, 249**); illegittimità costituzionale ed estinzione del processo (sentenza n. **111**); illegittimità costituzionale ed inammissibilità (sentenze nn. **17, 35, 189**); illegittimità costituzionale e non fondatezza (sentenze nn. **134 e 178**); non fondatezza ed estinzione del processo (sentenza n. **108**); manifesta inammissibilità (ordinanza n. **31**); sospensione del giudizio ed autorimessione di questione di legittimità costituzionale (ordinanza n. **114**).

Uno dei processi introdotti con ricorso statale ha dato luogo ad un'autonoma fase cautelare (ordinanza

n. **233**) nel cui ambito nessuna delle parti si è costituita.

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, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente innanzi a questa Corte in via incidentale». In tali termini si è espressa la sentenza n. **210**, la quale ha ritenuto inammissibile l'intervento del Consorzio Uomini di Massenzatica.

Gli interventi spiegati dalla Belsoggiorno s.n.c. di Gianfranco e Gabriella Maccario e dalla Maccario Giuseppe srl nel giudizio definito dall'ordinanza n. **282** non sono stati valutati dalla Corte, la quale si è limitata a dichiarare l'estinzione del processo per avvenuta accettazione della rinuncia totale al ricorso.

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

Le **91** decisioni rese nel 2014 sono costituite da **72** sentenze e **19** ordinanze.

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

L'ordinanza n. **114** ha sospeso il giudizio promosso dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana avverso una norma contenuta in una delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale, disponendo l'autorimessione della questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 127 Cost. e 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, della norma statale (art. 31, secondo comma, della legge n. 87 del 1953) che – a dispetto dell'obbligo, sancito dagli indicati parametri, di estendere alle Regioni speciali il sistema di controllo successivo delle leggi regionali – fa salvi il potere di impugnativa del predetto Commissario ed il regime di controllo preventivo sulle leggi siciliane. Secondo la Corte, «il profilo dell'ammissibilità dell'impugnazione, in via principale, da parte del Commissario dello Stato (...) delle norme delle delibere legislative approvate dall'Assemblea regionale (...) è rilevante in quanto assume carattere pregiudiziale ai fini della risoluzione della questione di legittimità costituzionale come prospettata dal ricorso introduttivo»; e la menzionata norma statale «suscita dubbi di legittimità costituzionale e, pertanto, la relativa questione appare non manifestamente infondata; (...) in particolare, detta norma, nella parte in cui esclude le leggi della Regione siciliana dalla più favorevole forma di controllo prevista dall'art. 127 Cost., costituisce disposizione che appare non conforme alla norma costituzionale di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che, nella sua previsione, include l'estensione del regime di controllo sulle leggi regionali previsto dall'art. 127 Cost. alle Regioni ad autonomia speciale». L'ordinanza ha così concluso che la Corte «non può esimersi (...) dal risolvere pregiudizialmente il problema della legittimità costituzionale» della richiamata disposizione di legge ordinaria, configurandosi la relativa questione come «pregiudiziale e strumentale per definire la questione di legittimità costituzionale principale».

L'ordinanza n. **257** ha rinviato a nuovo ruolo talune cause promosse da enti ad autonomia speciale avverso la medesima disposizione statale, in considerazione dell'intervenuto accordo tra il Governo e alcune delle parti ricorrenti in materia di finanza pubblica. I Giudici, reputando «opportuna una contestuale discussione» dei ricorsi, hanno sostenuto che un rinvio consentirebbe alle parti firmatarie dell'accordo di «valutare la persistenza dell'interesse» all'impugnativa. Il medesimo dispositivo di rinvio a nuovo ruolo della causa è contenuto nell'ordinanza n. **284** che ha accolto l'istanza di differimento della trattazione del ricorso congiuntamente presentata dalle parti «per verificare se la rinuncia della ricorrente verrà accettata».

Nei giudizi in via principale la parte ricorrente può domandare la sospensione dell'atto impugnato. Relativamente a talune istanze regionali, la sentenza n. **44** ne ha ritenuto l'assorbimento per effetto dell'intervenuta pronuncia nel merito. L'ordinanza n. **233** ha dichiarato che non vi è luogo a provvedere in ordine all'istanza erariale di sospensione dell'efficacia delle impugnite norme calabresi, in considerazione del fatto che, anteriormente alla camera di consiglio cautelare fissata dal Presidente della Corte, una sopravvenuta legge regionale «ha novellato numerose disposizioni della legge elettorale regionale, comprese quelle censurate, con il dichiarato fine di “dirimere il contenzioso con il Governo, in vista delle imminenti elezioni regionali”», ed il ricorrente ha depositato atto di rinuncia all'istanza di sospensione.

## 8.2. Le decisioni processuali

Le decisioni processuali comprendono dichiarazioni di estinzione del giudizio, 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 per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, sono state **24** (sentenze nn. **40 – 2 dispositivi –**, **54, 85, 86, 108, 111, 141, 165, 197, 209 – 2 dispositivi –**, **269**; ordinanze nn. **34, 38, 78, 102, 103, 117, 118, 196, 246, 268, 281, 282, 285**), per un totale di **26** dispositivi. L'estinzione solo parziale del giudizio è stata sempre dichiarata con sentenza (sentenze nn. **40 – 2 dispositivi –**, **54, 85, 86, 108, 111, 141, 165, 197, 209 – 2 dispositivi –**, **269**); quando ha, invece, riguardato l'intero processo, l'estinzione è stata dichiarata con ordinanza (ordinanze nn. **34, 38, 78, 102, 103, 117, 118, 196, 246, 268, 281, 282, 285**).

In prevalenza l'estinzione ha fatto seguito alla formale accettazione, ad opera della parte resistente costituitasi in giudizio, della rinuncia al ricorso da parte del ricorrente (sentenze nn. **40 – 2 dispositivi –**, **54, 85, 86, 141, 165, 197, 209 – 2 dispositivi –**, **269**; ordinanze nn. **38, 102, 117, 118, 196, 268, 281, 282**).

Nei giudizi definiti con le sentenze nn. **108** e **111** e con le ordinanze nn. **34, 78, 103, 246, 285** la rinuncia al ricorso, in mancanza di costituzione della parte convenuta, ha ugualmente comportato l'estinzione del processo.

B] Le decisioni recanti un dispositivo di cessazione della materia del contendere sono state **10** (sentenze nn. **19, 44 – 4 dispositivi –**, **54, 129, 141, 144, 181, 260, 269**; ordinanza n. **160**), per un totale di **13** dispositivi. Tali decisioni sono derivate – come più dettagliatamente riferito *supra*, par. 5 – dall'intervenuta abrogazione, sostituzione o modificazione delle disposizioni impugnate, *medio tempore* rimaste inattuato.

C] Le pronunce contenenti dispositivi di inammissibilità sono state **26**, per un totale di **53** dispositivi (sentenze nn. **8, 11, 17, 23 – 3 dispositivi –**, **35, 36 – 2 dispositivi –**, **39 – 4 dispositivi –**, **40, 44 – 19 dispositivi –**, **49, 61 – 2 dispositivi –**, **62, 79, 85, 88, 104, 145, 165, 175 – 2 dispositivi –**, **181, 189, 199, 217, 256, 259, 269 – 2 dispositivi –**).

L'inammissibilità è stata dichiarata per difetti riscontrati in ordine alla motivazione delle censure, delle questioni o del ricorso (sentenze nn. **8, 11, 23, 35, 36, 39, 40, 44, 49, 61, 62, 79, 85, 88, 104, 145, 165, 175, 181, 256, 259**); all'individuazione delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **39** e **187**), del parametro (sentenze nn. **61, 79, 88**) e delle fonti interposte (sentenza n. **79**); alla ricostruzione del quadro normativo (sentenza n. **165**); per l'inconferenza (sentenze nn. **44** e **269**) e la non pertinenza (sentenza n. **181**) degli evocati parametri, anche interposti; per l'attuale (sentenza n. **199**) o sopravvenuto (sentenze nn. **17, 44, 175**) difetto di interesse del ricorrente; per il difetto di ridondanza dell'asserita violazione di parametri extracompetenziali su attribuzioni costituzionalmente garantite delle Regioni (sentenza n. **44**) o per il difetto di motivazione dell'asserita ridondanza (sentenze nn. **36, 44, 79**); per la sopravvenuta carenza di oggetto conseguente alla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata (sentenza n. **61**); e per il tardivo deposito in giudizio dell'atto consiliare di ratifica della delibera di proposizione del ricorso adottata in via d'urgenza dalla Giunta provinciale (sentenza n. **217**).

La sentenza n. **4**, pur senza recarne traccia nel dispositivo, ha ritenuto inammissibile una questione sollevata in riferimento ad un parametro non menzionato nella relazione ministeriale allegata alla delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri. Anche nella sentenza n. **190** l'inammissibilità di una censura, argomentata in motivazione, non è stata dichiarata nel dispositivo; tuttavia, la predetta omissione, dovuta ad un «mero errore materiale», è stata corretta con l'ordinanza n. **262** che ha provveduto ad inserire nel dispositivo della sentenza n. 190 la corrispondente dichiarazione di inammissibilità.

D] Si sono registrate **5** pronunce contenenti un dispositivo di manifesta inammissibilità (sentenze nn. **28 – 2 dispositivi –**, **138, 181, 269**; ordinanza n. **31**), per un totale di **6** dispositivi.

Le sentenze nn. **28** e **269** hanno sanzionato, rispettivamente, l'«assoluto difetto di motivazione» e l'«assoluta carenza di motivazione» di talune delle proposte censure. L'ordinanza n. **31** ha riscontrato l'inosservanza del termine perentorio per il deposito del ricorso presso la cancelleria della Corte. La



sentenza n. **138** ha rilevato la sopravvenuta mancanza di oggetto della questione in conseguenza dell'intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata con il ricorso. La sentenza n. **181** ha ravvisato la genericità dell'impugnazione di un'intera legge regionale dovuta all'imprecisa indicazione ed all'omessa motivazione delle asserite violazioni.

### **8.3. Le decisioni di rigetto**

Le decisioni che recano un dispositivo di non fondatezza sono state 32 (sentenze nn. 8, 11 – 2 dispositivi –, 22 – 9 dispositivi –, 23 – 5 dispositivi –, 26, 28 – 2 dispositivi –, 39 – 14 dispositivi –, 44 – 16 dispositivi –, 61 – 6 dispositivi –, 62, 72 – 4 dispositivi –, 85, 88 – 5 dispositivi –, 89, 99, 104, 107, 108, 121, 126, 127, 134, 141, 173, 175 – 3 dispositivi –, 178, 190, 199 – 2 dispositivi –, 209, 237 – 3 dispositivi –, 259 – 2 dispositivi –, 269), per un totale di 92 dispositivi.

Nella maggior parte dei casi la decisione di non fondatezza è derivata dall'accertamento della mancata lesione dei parametri invocati (sentenze nn. **8, 11, 22, 23, 26, 28, 39, 44, 61, 72, 85, 88, 89, 99, 104, 108, 121, 126, 127, 141, 173, 178, 190, 199, 237, 259, 269**).

La ritenuta ragionevolezza della censurata disciplina legislativa ha determinato o concorso a determinare gli esiti di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **23, 39, 269**.

L'inconferenza di uno degli evocati parametri ha concorso a determinare l'esito di non fondatezza di cui alla sentenza n. **11**.

Peraltro, anche nell'ambito del giudizio in via principale si può rilevare l'impiego di variegati strumenti ermeneutici. Le sentenze nn. **134, 237 – 2 dispositivi –, 259** 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. La sentenza n. **23** ha ricordato «il costante insegnamento [...] – espresso soprattutto nei giudizi incidentali, ma che vale, per ciò che attiene alla decisione di merito, anche nei giudizi in via principale (...) – che di una disposizione legislativa non si pronuncia l'illegittimità costituzionale quando se ne potrebbe dare un'interpretazione in violazione della Costituzione, ma quando non se ne può dare un'interpretazione conforme a Costituzione». Sono, inoltre, frequenti le sentenze di rigetto che, pur non recandone traccia nel dispositivo, possono dirsi, nella sostanza, interpretative in quanto offrono la corretta interpretazione della disposizione impugnata (sentenze nn. **11, 23, 39, 44, 199**) ovvero riconoscono un erroneo presupposto interpretativo (sentenze nn. **23, 39, 62, 72, 107, 145, 209**).

Si segnala che due delle questioni trattate dalla sentenza n. **145** sono state dichiarate non fondate, benché non ve ne sia espressa menzione nel dispositivo.

### **8.4. Le decisioni di accoglimento**

Le pronunce che recano almeno un dispositivo di illegittimità costituzionale sono state **49**, per un totale di **90** dispositivi (sentenze nn. **2, 4, 11 – 2 dispositivi –, 17, 19, 27 – 2 dispositivi –, 35 – 2 dispositivi –, 39 – 9 dispositivi –, 40, 44 – 3 dispositivi –, 49 – 2 dispositivi –, 54, 68 – 2 dispositivi –, 70, 79 – 3 dispositivi –, 85, 86, 87 – 2 dispositivi –, 88 – 2 dispositivi –, 97, 104 – 4 dispositivi –, 107, 110, 111, 119, 125 – 3 dispositivi –, 134, 136, 141, 144, 145, 165 – 2 dispositivi –, 167, 168, 169, 173, 178 – 4 dispositivi –, 181 – 3 dispositivi –, 188, 189, 190 – 2 dispositivi –, 197 – 2 dispositivi –, 199 – 2 dispositivi –, 207, 209 – 2 dispositivi –, 210 – 2 dispositivi –, 224, 249 – 3 dispositivi –, 269 – 5 dispositivi –).**

A] Dichiarazioni di illegittimità costituzionale di intere disposizioni di legge sono contenute in **35** pronunce, per un totale di **47** dispositivi (sentenze nn. **2, 4, 11, 17, 19, 27, 39, 40, 49 – 2 dispositivi –, 54, 68, 79, 85, 86, 87, 97, 104, 110, 111, 119, 125 – 3 dispositivi –, 134, 141, 165, 167, 173, 178 – 4 dispositivi –, 181 – 3 dispositivi –, 188, 190, 199, 209, 224, 249 – 2 dispositivi –, 269 – 4 dispositivi –).**

Le sentenze nn. **2** e **269**, pur impiegando nel dispositivo, rispettivamente, la formula «nella parte in cui inserisce» e «nella parte in cui introduce», recano in sostanza declaratorie di illegittimità *tout court*, poiché non residuano contenuti normativi nelle disposizioni dichiarate incostituzionali.

B] Si sono registrate **5** decisioni contenenti un dispositivo di natura additiva (sentenze nn. **79, 88, 104, 197, 210**), per un totale di **5** dispositivi. Con simili pronunce, la Corte aggiunge significati normativi alla disposizione impugnata, che viene dichiarata illegittima «nella parte in cui non prevede» (sentenze nn. **79** e **210**) o «non prevedeva» (sentenza n. **197**) un determinato contenuto ovvero la parola specificamente indicata nel dispositivo (sentenza n. **88**), «nella parte in cui esclude» talune fattispecie dal proprio ambito di applicazione (sentenza n. **104**).

C] Le pronunce che contengono dispositivi di tipo ablatorio sono state **21**, per un totale di **28** dispositivi (sentenze nn. **11, 27, 39 – 5 dispositivi –, 44 – 3 dispositivi –, 70, 79, 104 – 2 dispositivi –, 107, 136, 144, 145, 165, 168, 169, 189, 190, 197, 199, 207, 209, 269**). Tali decisioni erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata incostituzionale «nella parte in cui prevede» (sentenza n. **209**), «stabilisce» (sentenze nn. **104** e **165**) un certo contenuto, «nella parte in cui proroga» determinati provvedimenti amministrativi (sentenza n. **199**), «nella parte in cui inserisce» un articolo e «limitatamente» a taluni commi (sentenza n. **189**), «nella parte in cui modifica» un articolo di legge (sentenza n. **11**), «nella parte in cui sostituisce» un comma (sentenze nn. **197** e **269**), «nella parte in cui si applica» alle Province autonome (sentenza n. **169**), «nella parte in cui» era destinata «ad applicarsi» nell'ambito di una certa Regione (sentenza n. **144**), «nella parte in cui ricomprende» (sentenza n. **207**) taluni oggetti in una certa disciplina, «nella parte in cui non esclude» alcune fattispecie dal proprio ambito di applicazione (sentenza n. **27**), «nella parte in cui subordina» il rilascio di un'autorizzazione al rispetto di taluni requisiti (sentenza n. **104**), «nella parte in cui consente» (sentenza n. **136**) una determinata attività, «nella parte in cui impone» agli enti ad autonomia differenziata l'adeguamento ad una certa disciplina (sentenza n. **39**), «nella parte in cui riserva» allo Stato un maggior gettito tributario riscosso nell'ambito di una Regione speciale (sentenza n. **145**), «nella parte in cui annovera» un determinato requisito per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (sentenza n. **168**), «limitatamente alle parole» specificamente indicate nel dispositivo (sentenze nn. **39 – 2 dispositivi –, 44 – 3 dispositivi –, 79, 107, 190**), «limitatamente alla parte in cui si riferisce» a determinati atti (sentenza n. **39**), «limitatamente» a talune «lettere» di un comma inserito dalla disposizione impugnata (sentenza n. **70**).

La sentenza n. **39** ha altresì limitato l'«efficacia» di una delle declaratorie di illegittimità costituzionale ivi sancite «nei confronti» delle Regioni autonome ricorrenti.

D] Le decisioni che contengono un dispositivo di natura sostitutiva sono state **4**, per un totale di **7** dispositivi (sentenze nn. **35 – 2 dispositivi –, 39 – 3 dispositivi –, 88, 210**). Tali pronunce sostituiscono un contenuto normativo costituzionalmente illegittimo con altro conforme a Costituzione, dichiarando la disposizione impugnata illegittima «nella parte in cui prevede» [o «là dove prevede» (sentenza n. **39**)] un certo contenuto o un certo soggetto «anziché» [o «invece che» (sentenza n. **210**)] un altro costituzionalmente imposto o compatibile (sentenze nn. **35, 39 – 3 dispositivi –, 88, 210**), ovvero «nella parte in cui sostituisce» un'originaria prescrizione in un modo «anziché» in un altro (sentenza n. **35**).

E] I dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale, adottati ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono stati **3** (sentenze nn. **68, 87, 249**).

La sentenza n. **68** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale in via consequenziale di norme «strettamente connesse» e avvinte da un «inscindibile legame funzionale» con la disposizione direttamente impugnata dal ricorrente. La declaratoria di incostituzionalità contenuta nella sentenza n. **249** è stata estesa ad un'ulteriore disposizione in considerazione dell'«inscindibile connessione esistente con le norme» caducate.

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

Nel 2014 sono state adottate **3** ordinanze di correzione di errori materiali contenuti in precedenti pronunce rese in sede di giudizio principale. L'ordinanza n. **131** ha disposto la correzione dell'errore materiale presente nel dispositivo della sentenza n. 39 del 2014. L'ordinanza n. **234** ha corretto gli errori materiali contenuti nel «Considerato in diritto» e nel dispositivo della sentenza n. 141 del 2014. Con l'ordinanza n. **262** è stato integrato il dispositivo della sentenza n. 190 del 2014 attraverso l'inserzione di un capo recante la dichiarazione di inammissibilità di una questione in tal senso decisa nella parte motiva.

## *Capitolo III*

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

### *1. Premessa*

Nel 2014 la Corte ha reso 7 pronunce in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e Province autonome (sentenze nn. **41, 71, 130, 137, 232, 258, 263**).

### *2. I soggetti del conflitto*

Dei 7 conflitti decisi nel 2014, **5** sono stati promossi contro lo Stato da Regioni (sentenze nn. **41, 71, 130, 258, 263**), **1** dalla Provincia autonoma di Trento (sentenza n. **137**).

I ricorsi decisi con le sentenze n. **130, 258, 263** sono stati proposti da Regioni ordinarie; quelli definiti con le sentenze nn. **41** e **71** da Regioni ad autonomia speciale (Friuli-Venezia Giulia e Regione siciliana).

In un solo caso lo Stato ha presentato ricorso nei confronti di una Regione ad autonomia ordinaria (sentenza n. **232**).

### *3. Il ricorso e la costituzione in giudizio delle parti*

Ai sensi dell'art. 39, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, 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».

Il ricorso può anche contenere richieste rivolte alla Corte di sospendere l'efficacia degli atti impugnati o di sollevare innanzi a sé, in via di incidente nello stesso giudizio, questioni di legittimità costituzionale.

Istanze di tale ultimo genere sono state prese in considerazione nelle sentenze nn. **41, 130, 258**. Con la prima decisione non è stata accolta una richiesta di autorimessione di una questione di legittimità costituzionale poiché tale ipotesi «presuppone che si sia instaurato un giudizio per conflitto di attribuzione avente un suo oggetto autonomo, e cioè un giudizio in cui si lamenti una lesione della sfera di attribuzioni della Regione, riconducibile ad un atto impugnato che sia in sé suscettibile di produrre tale lesione (*ex plurimis*, sentenze n. 467 del 1997, n. 215 del 1996 e n. 472 del 1995)». Nelle sentenze nn. **130** e **258**, il rigetto dell'istanza è stato motivato in considerazione dell'irrelevanza della questione alla luce dell'esito del conflitto (sentenze n. 130 del 2014 e n. 313 del 2013).

La Corte ha ritenuto le istanze di sospensione degli atti impugnati assorbite nella dichiarazione di improcedibilità (sentenza n. **258**) e di inammissibilità (sentenza n. **263**) del conflitto.

La sentenza n. **263** ha sanzionato con l'inammissibilità il carattere apodittico e il difetto di concretezza di una delle censure proposte dalla Regione Basilicata avverso varie delibere della Corte dei Conti, imputando alla ricorrente di non aver chiarito se contesta la legittimità del controllo del giudice contabile ovvero se intende «dolarsi di un altro e più approfondito vaglio, che si sarebbe esteso al merito delle scelte discrezionali operate dai gruppi consiliari». I Giudici hanno, inoltre, osservato che «la doglianza è rivolta contro tutte le deliberazioni impugnate, senza alcun distinguo tra quelle che hanno accertato la regolarità dei rendiconti e quelle che si sono pronunciate nel senso dell'irregolarità».

### *4. L'interesse al ricorso*

La sentenza n. **130** - nel risolvere il conflitto promosso dalle Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte nei confronti dello Stato, in relazione a diverse deliberazioni assunte dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, nonché dalle sezioni regionali di controllo con cui, in forza dell'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del d.l. n. 174 del 2012, è stato esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all'esercizio finanziario 2012 - ha rigettato un'eccezione di inammissibilità per difetto d'interesse del conflitto basata sulla considerazione che gli atti impugnati inciderebbero sui gruppi

consiliari, soggetti autonomi rispetto al consiglio regionale, in quanto tali legittimati a far valere le proprie ragioni di fronte alla giurisdizione comune. La Corte - ribadendo che i gruppi consiliari vanno qualificati come «“organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988)” (sentenza n. 39 del 2014)» - ha ritenuto, invece, che la lamentata lesione delle loro prerogative si risolve «in una compressione delle competenze proprie dei consigli regionali e quindi delle Regioni ricorrenti, pertanto legittimate alla proposizione del conflitto (sentenze n. 252 del 2013, n. 195 del 2007 e n. 163 del 1997)». Con la stessa decisione è stata respinta un'ulteriore eccezione per intervenuta acquiescenza basata sull'assunto che la Regione Veneto avesse recepito la normativa statale con legge regionale. La Corte, infatti, ha ribadito che «“nei giudizi per conflitto di attribuzione non trova applicazione l'istituto dell'acquiescenza, data l'indisponibilità delle competenze di cui si controverte in tali giudizi (*ex plurimis*, sentenze n. 95 del 2003, n. 511 del 2002, n. 389 e n. 163 del 1995, n. 191 del 1994; ordinanza n. 195 del 2004)” (sentenza n. 275 del 2011)». Nella sentenza n. **232**, poi, è stato ricordato l'insegnamento secondo cui sono irrilevanti le «soppravvenienze di fatto, come l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato, ai fini del persistere dell'interesse alla decisione dei conflitti di attribuzione (*ex plurimis*, sentenze n. 9 del 2013, n. 328 del 2010, n. 222 del 2006, nn. 287 e 263 del 2005 e n. 289 del 1993)». Nella specie, i Giudici hanno osservato che la delibera regionale impugnata dallo Stato «è rimasta in vigore per alcuni mesi e si deve presumere che durante quel periodo abbia avuto applicazione».

Nella sentenza n. **258** la Corte ha rilevato il venir meno dell'interesse al ricorso della Regione Campania sottolineando che da talune delibere della Giunta è emersa l'accettazione in corso di causa del trasferimento della proprietà del termovalorizzatore di Acerra (disposto dall'impugnato d.P.C.M.), con la conseguenza che l'unica questione rimasta aperta, cioè quella dell'incidenza del prezzo di acquisto sul rispetto del patto di stabilità, era estranea al contenuto del decreto oggetto del conflitto.

## **5. Il tono costituzionale del conflitto**

Le sentenze nn. **41** e **263** hanno ribadito l'insegnamento secondo cui le Regioni possono proporre ricorso per conflitto di attribuzioni «quando esse lamentino non una qualsiasi lesione, ma una lesione di una propria competenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 380 del 2007 e n. 27 del 1996)». La decisione n. **263** ha, altresì, ricordato che, «Qualora ciò non si verifichi, e tuttavia si prospetti l'illegittimo uso di un potere statale che determini conseguenze avvertite come negative dalle Regioni, ma non tali da alterare la ripartizione delle competenze indicata da norme della Costituzione (o, comunque, da norme di rango costituzionale come gli statuti di autonomia speciale), i rimedi dovranno eventualmente essere ricercati dagli interessati presso istanze giurisdizionali diverse da quella costituzionale (sentenza n. 380 del 2007)». Nella specie, il Collegio ha imputato alla Regione Basilicata di essersi limitata «a dedurre la violazione, ad opera delle deliberazioni impugnate, di norme di legge statali e regionali riguardanti il costo massimo del personale (...) senza indicare quali siano le competenze costituzionali incise e in che modo la violazione di legge si rifletta su di esse». Pertanto, la questione è stata valutata alla stregua di «una mera denuncia di una errata interpretazione della disciplina legale della materia e, in quanto tale, deve essere fatta valere nelle appropriate sedi giurisdizionali e non in sede di conflitto di attribuzione (sentenza n. 52 del 2013)».

La sentenza n. **130** - nel ritenere non fondata sia in fatto che in diritto un'eccezione di inammissibilità dei conflitti per assenza di tono costituzionale, basata sul presupposto che le Regioni ricorrenti contesterebbero non l'attribuzione alla Corte dei conti del potere di controllo, relativamente all'esercizio 2012, sui rendiconti dei gruppi consiliari ma le mere modalità con cui esso è stato esercitato - ha chiarito non solo «che oggetto primario della contestazione delle ricorrenti è l'esercizio in sé del potere di controllo per l'anno 2012, in assenza di una valida base legale», ma anche che «“la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto” (sentenza n. 110 del 1970)». La sentenza n. **137**, poi, ha riconosciuto il tono costituzionale del conflitto proposto, sebbene esso abbia ad oggetto un atto che

potrebbe risultare anche illegittimo per violazione della norma di legge alla quale avrebbe dovuto dare esecuzione. La Corte, infatti, ha ribadito che la pretesa «violazione delle attribuzioni statutarie della Provincia autonoma [...] conferisce di per sé “tono costituzionale” al conflitto, restando irrilevante la concorrente possibilità di impugnativa giurisdizionale» (sentenza n. 287 del 2005).

## 6. Gli atti impugnati

I conflitti decisi nel 2014 hanno avuto a oggetto: il verbale del 5 marzo 2013 dell'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di cassazione col quale è stato assegnato un determinato (e contestato) numero di seggi elettorali ad una circoscrizione regionale (sentenza n. **41**); il decreto del Capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno 26 luglio 2012 che, in attuazione della normativa statale, sanziona gli enti locali, tra cui alcuni Comuni siciliani, per la mancata osservanza di obblighi imposti dalla normativa statale recante principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. **71**); le deliberazioni della Corte dei conti, sezione delle autonomie, n. 12 del 5 aprile 2013, e n. 15 del 5 luglio 2013, nonché le deliberazioni della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna n. 234 del 12 giugno 2013 e n. 249 del 10 luglio 2013, le deliberazioni della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto n. 105 del 29 aprile 2013 e n. 160 del 13 giugno 2013, e la deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 263 del 10 luglio 2013, con cui si è, rispettivamente, indirizzato ed esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari in relazione all'esercizio 2012 (sentenza n. **130**); il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012, che all'art. 3, comma 1, attribuisce poteri, compiti e funzioni all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, in relazione al servizio idrico, anche nei confronti della Provincia autonoma di Trento, degli enti locali di cui alla predetta Provincia e dei gestori dei servizi a livello provinciale (sentenza n. **137**); la delibera della Giunta regionale del Veneto 11 febbraio 2013, n. 179, che ha approvato le procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo prodotte nel corso di attività e interventi provenienti da cantieri di piccole dimensioni, la cui produzione non superi i 6000 metri cubi per singolo cantiere (sentenza n. **232**); il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2012, con il quale è stato deliberato il trasferimento alla Regione Campania della proprietà del termovalorizzatore di Acerra, con l'individuazione della provvista finanziaria pari a euro 355.550.510,84 a valere sul fondo per lo sviluppo e la coesione (FCS) – già fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) – 2007/2013 (sentenza n. **258**); dieci deliberazioni assunte dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata (dalla n. 51 alla n. 60 del 18 marzo 2014), con cui – in forza dell'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del d.l. n. 174 del 2012 – è stato esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all'esercizio finanziario 2013 (sentenza n. **263**).

La sentenza n. **41** ha ribadito, con riguardo al rapporto fra atto (amministrativo) impugnato e legge (o atto con forza di legge) di cui esso è attuazione, che «in sede di conflitto di attribuzione non (è) possibile impugnare atti amministrativi al solo scopo di far valere pretese violazioni della Costituzione da parte della legge che è a fondamento dei poteri svolti con gli atti impugnati». Con la sentenza n. **71** la Corte, confermando il proprio consolidato orientamento, ha dichiarato l'inammissibilità del conflitto in quanto questo «non costituisce sede idonea per impugnare atti meramente esecutivi di competenze conferite e definite dalla legge, posto che, in tali casi, sarebbe stato onere della parte proporre ricorso in via principale nei riguardi di tale legge, entro il termine perentorio a tal fine previsto (*ex plurimis*, sentenze n. 144 del 2013, n. 149 del 2009, n. 375 del 2008, n. 334 del 2000 e n. 206 del 1975)» La sentenza n. **130**, invece, ha respinto due eccezioni basate sulla presunta tardività dei ricorsi. La Corte - pur ricordando che sono 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) – ha sottolineato che nel caso in esame i termini della questione sono stati precisati con varie delibere della Corte dei Conti che si sono succedute nel tempo. Esse, avendo determinato un riesame integrale della questione, non sono riconducibili agli atti meramente consequenziali e hanno comportato una riapertura dei termini. Sempre sul presupposto che il provvedimento impugnato «non costituisce pedissequa attuazione» di norme primarie e che, quindi, il ricorso non ha ad oggetto un atto meramente esecutivo di una norma legislativa non impugnata tempestivamente mediante ricorso in via principale, la sentenza n. **137** ha respinto un'eccezione di inammissibilità, proprio perché la menomazione delle attribuzioni lamentata dalla

Provincia ricorrente è autonomamente imputabile al provvedimento stesso (sentenza n. 207 del 2012). Nell'occasione, la Corte ha ribadito che «“il conflitto di attribuzione è ammissibile allorché la lesione della competenza derivi immediatamente e direttamente dall'atto impugnato ed è, invece, inammissibile qualora l'atto impugnato ripeta [...] il contenuto o costituisca una mera e necessaria esecuzione di un altro atto che ne costituisca il precedente logico e giuridico” (sentenza n. 369 del 2010)», determinandosi in quest'ultimo caso, infatti, «“la decadenza dall'esercizio dell'azione, dal momento che non può essere consentita, attraverso l'impugnazione dell'atto meramente consequenziale della norma non impugnata, la contestazione di quest'ultima, in ordine alla quale è già inutilmente spirato il termine fissato dalla legge (sentenze n. 207 del 2012 e n. 369 del 2010)”(sentenza n. 144 del 2013) ».

La sentenza n. **232**, nel rigettare varie eccezioni di inammissibilità, ha ribadito che «è idoneo a innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi atto, dotato di efficacia e rilevanza esterna, diretto a esprimere in modo chiaro e inequivoco la pretesa di esercitare una competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione, o una menomazione, della altrui sfera di attribuzioni (*ex plurimis*, sentenze n. 122 del 2013 e n. 332 del 2011)». Nella stessa decisione è stato, altresì, affermato che «il conflitto di attribuzione è inammissibile se proposto contro atti meramente consequenziali (confirmativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi ecc.) rispetto ad atti anteriori, non impugnati (*ex plurimis*, sentenze n. 130 del 2014, n. 144 del 2013, n. 207 del 2012), qualora l'atto impugnato “ripeta identicamente il contenuto o [...] costituisca una mera e necessaria esecuzione di un altro atto, che ne costituisca il precedente logico e giuridico” (sentenza n. 369 del 2010, nonché sentenze n. 472 del 1975, n. 32 del 1958 e n. 18 del 1956)».

## **7. I parametri del giudizio**

Gli enti ad autonomia differenziata hanno evocato a parametro i rispettivi Statuti e le relative normative di attuazione (sentenza n. **137**), anche congiuntamente a diverse disposizioni costituzionali (sentenza n. **71**). Il conflitto deciso dalla sentenza n. **41** è stato prospettato in esclusivo riferimento a disposizione non contenuta nel Titolo V Cost., e cioè all'art. 56 Cost.

Relativamente alle Regioni ordinarie, la sentenza n. **130** ha risolto un conflitto in cui era stato evocato a parametro l'art. 121, secondo comma, Cost. Nel conflitto deciso con la sentenza n. **258** la Regione ha ravvisato la violazione di proprie attribuzioni costituzionali con riferimento a molteplici parametri (artt. 3, 41, 42, 97, 114, 117 e 118) nonché ai principi di leale collaborazione e di autonomia finanziaria. Infine, il conflitto deciso con la sentenza n. **263** è stato presentato per asserita violazione degli artt. 114, secondo comma, 117, 119, 121, 123, Cost., nonché di altre prerogative aventi fondamento nello statuto e in una legge regionale.

Lo Stato ha denunciato la violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), e 118, primo comma, Cost. (sentenza n. **232**).

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

Nel 2014 in un solo caso la Corte ha riunito e deciso con un'unica pronuncia più conflitti (sentenza n. **130**). La riunione dei giudizi è stata disposta per «l'identità dell'oggetto».

Nella sentenza n. **258**, invece, «in considerazione dell'omogeneità delle questioni proposte», sono stati riuniti per essere decisi congiuntamente un giudizio per conflitto di attribuzione tra enti e uno di legittimità costituzionale promosso da un giudice amministrativo.

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

Tutte le pronunce emesse in sede di giudizio per conflitto intersoggettivo sono state rese in forma di sentenza (sentenze nn. **41, 71, 130, 137, 232, 258, 263**). Le decisioni che hanno pronunciato sul merito del conflitto sono state **4** (sentenze nn. **130, 137, 232, 263**); in **3** casi è stata dichiarata l'inammissibilità dei ricorsi (sentenze nn. **41, 71, 263**); in un solo caso è stata pronunciata l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse (sentenza n. **258**).

### **9.1. Le decisioni processuali**

#### A] Le decisioni di improcedibilità

Con la sentenza n. **258** la Corte ha dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, il ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, sollevato dalla Regione Campania in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2012, con il quale è stato deliberato il trasferimento alla Regione stessa della proprietà del termovalorizzatore di Acerra, con l'individuazione della provvista finanziaria pari a euro 355.550.510,84 a valere sul fondo per lo sviluppo e la coesione (FCS) – già fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) – 2007/2013.

#### B] Le decisioni di inammissibilità

Ad una decisione di inammissibilità del conflitto si è giunti nelle sentenze nn. **41, 71, 263**.

Con la sentenza n. **41** la Corte ha rilevato l'inammissibilità del conflitto promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri avverso il verbale dell'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di cassazione col quale è stato assegnato un determinato (e contestato) numero di seggi elettorali ad una circoscrizione regionale. La decisione è stata motivata con l'omessa denuncia della lesione di una competenza costituzionale della ricorrente e con l'improprio utilizzo del conflitto in funzione elusiva dell'impugnazione in via principale di leggi statali.

La sentenza n. **71** ha dichiarato inammissibile il conflitto promosso dalla Regione siciliana in relazione al decreto del Capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno 26 luglio 2012 che, in attuazione della normativa statale, sanziona gli enti locali, tra cui alcuni Comuni siciliani, per la mancata osservanza di obblighi imposti dalla normativa statale recante principi di coordinamento della finanza pubblica. Anche in questa occasione la Corte ha imputato alla ricorrente il mancato assolvimento dell'onere di impugnazione in via principale della legge, attuata dal contestato provvedimento amministrativo.

La sentenza n. **263** ha dichiarato inammissibili 2 censure proposte dalla Regione Basilicata rilevando, quanto alla prima, il carattere apodittico e il difetto di concretezza e, in ordine alla seconda, l'impropria denuncia di una errata interpretazione della pertinente disciplina legale, da far valere «nelle appropriate sedi giurisdizionali e non in sede di conflitto di attribuzione (sentenza n. 52 del 2013)».

#### C] L'estinzione del giudizio

Non si sono registrate pronunce contenenti dichiarazioni di estinzione del giudizio.

#### D] 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. **130, 137, 232, 263**).

#### A] Le decisioni di accoglimento

La sentenza n. **130** ha accolto i ricorsi regionali dichiarando la non spettanza allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione delle autonomie, nonché alle sezioni regionali di controllo, adottare le delibere con cui si è, rispettivamente, indirizzato ed esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari in relazione all'esercizio 2012. La sentenza n. **137** ha giudicato fondato il ricorso della Provincia autonoma di Trento, dichiarando che non spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, attribuire, con l'impugnato decreto, poteri, compiti e funzioni all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, in relazione al servizio idrico, nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, annullando di conseguenza le lett. e) ed o) dell'art. 3, comma 1, del predetto decreto, nella parte in cui si riferiscono anche alle Province autonome di Trento e di Bolzano. Con la sentenza n. **232**, in accoglimento del ricorso presentato dallo Stato avverso la Regione Veneto, è stato dichiarato che non spettava alla Giunta regionale deliberare in materia di procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni, come definiti dall'art. 266, comma 7, del d. lgs. n. 152 del 2006, ed è stata annullata, in conseguenza, la delibera della Giunta n. 179 del 2013.

#### B] Le decisioni di rigetto

La sentenza n. **263**, nel respingere parzialmente il ricorso proposto dalla Regione Basilicata nei confronti dello Stato, ha affermato la spettanza alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, operare, con le impugnate deliberazioni, il controllo con riferimento alle spese del personale dei gruppi consiliari.



# *Capitolo IV*

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

### *Sezione I*

#### *La fase dell'ammissibilità*

##### *1. Premessa*

Nel 2014 la Corte ha reso **5** ordinanze che hanno deciso la fase dell'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Tutte le pronunce hanno riguardato l'impugnazione di una delibera d'insindacabilità delle opinioni espresse da un parlamentare (ordinanze nn. **53, 150, 161, 271, 286**).

##### *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. **161** ha osservato che «non rileva la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo, bensì la sua rispondenza ai contenuti richiesti 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. 296 e n. 151 del 2013, n. 229 del 2012, n. 402 del 2006 e n. 129 del 2005)». In termini analoghi anche la pronuncia n. **271** che ha ribadito che «la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo può ritenersi idonea ad instaurare il giudizio ove sussistano, come nella specie, gli estremi sostanziali di un valido ricorso (tra le ultime, ordinanze n. 161 del 2014 e n. 151 del 2013)».

##### *3. I soggetti del conflitto*

Tutti i 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. **53, 150, 286**) e da una Corte d'appello (ordinanze nn. **161 e 271**).

Sulla scorta della propria consolidata giurisprudenza, 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. E' stata parimenti confermata la legittimazione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica a resistere in questo genere di conflitti, in quanto organi competenti a dichiarare in modo definitivo la volontà del potere che rappresentano in merito alla ricorrenza dell'immunità riconosciuta dall'art. 68, primo comma, Cost.

##### *4. I profili oggettivi*

Tutte le decisioni rese nell'anno (ordinanze nn. **53, 150, 161, 271, 286**) hanno riguardato delibere parlamentari di insindacabilità. I giudici ricorrenti hanno lamentato la menomazione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, a seguito dell'adozione, da parte di una delle Camere, di una deliberazione in cui si affermava, in modo asseritamente illegittimo, che le opinioni espresse da un proprio membro, rientrando nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ricadevano nel campo di applicazione della garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. La Corte ha sempre ritenuto la sussistenza della materia del conflitto.

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

Tutti i **5** conflitti esaminati nell'anno sono stati dichiarati ammissibili e la Corte 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.

## *Sezione II*

### *La fase del merito*

#### *1. Premessa*

Nel 2014 la Corte ha reso **9** decisioni in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (sentenze nn. **24 - 2 conflitti -**, **29, 55, 115, 221, 222, 264, 265**; ordinanza n. **185**).

**7** di esse hanno riguardato il problema dell'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari (sentenze nn. **55, 115, 221, 222, 264, 265**; ordinanza n. **185**). In particolare, le sentenze nn. **55, 115, 265** hanno definito conflitti promossi da autorità giurisdizionali avverso delibere del Senato della Repubblica con le quali è stata dichiarata l'insindacabilità *ex art. 68, primo comma, Cost.*, di opinioni espresse da senatori, per le quali pende procedimento penale. L'ordinanza n. **185** e le sentenze nn. **221, 222, 264**, invece, hanno deciso conflitti sollevati da diverse autorità giurisdizionali avverso delibere della Camera dei deputati con le quali è stata dichiarata l'insindacabilità *ex art. 68, primo comma, Cost.*, di opinioni espresse da deputati, per le quali pende procedimento penale o civile.

La sentenza n. **24** ha definito **2** conflitti promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso distinti atti giurisdizionali ritenuti lesivi delle prerogative costituzionali del ricorrente in tema di esercizio delle attribuzioni relative al segreto di Stato e alla determinazione in concreto del relativo ambito di operatività. Con la sentenza n. **29** la Corte ha deciso un conflitto sollevato dalla Corte di cassazione avverso una deliberazione assunta dal Senato della Repubblica con la quale è stato dichiarato il carattere ministeriale dei reati di ingiuria e diffamazione contestati all'allora Ministro della giustizia per alcune frasi pronunciate nel corso di una trasmissione televisiva.

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

I conflitti decisi dalla sentenza n. **24** sono stati promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso distinti atti adottati da alcuni organi giurisdizionali (Corte di cassazione e Corte d'appello di Milano) che non si sono costituiti in giudizio. Il conflitto risolto dalla sentenza n. **29** è stato promosso dalla Corte di cassazione nei confronti del Senato della Repubblica.

Le pronunce in materia di insindacabilità dei parlamentari sono state rese a seguito di ricorsi promossi da una Corte d'appello (sentenza n. **264**), da un Tribunale (sentenze nn. **115, 221, 222, 265**; ordinanza n. **185**), da un Giudice per le indagini preliminari (sentenza n. **55**). **4** conflitti hanno coinvolto la Camera dei deputati (sentenze nn. **221, 222, 264**; ordinanza n. **185**); **3** conflitti hanno interessato il Senato della Repubblica (sentenze nn. **55, 115, 265**).

In **3** casi (ordinanza n. **185**; sentenze nn. **221** e **222**) hanno spiegato atti di intervento soggetti diversi da quelli che la Corte aveva individuato come destinatari della notifica del ricorso e dell'ordinanza di ammissibilità nell'ambito della preliminare verifica di ammissibilità del conflitto.

In **2** casi (sentenze nn. **222** e **264**) la resistente Camera dei deputati non si è costituita in giudizio. A tale riguardo la sentenza n. **264** – dopo aver rilevato la mancata instaurazione del contraddittorio malgrado la ritualità degli adempimenti – ha puntualizzato che «la mancata costituzione in giudizio della Camera dei deputati ha obiettivamente impedito di acquisire al contraddittorio processuale, in replica alla contestazione del ricorrente, le ragioni a sostegno della deliberazione di insindacabilità ritenute rilevanti sul piano delle competenze costituzionali».

L'ordinanza n. **185**, infine, ha dichiarato inammissibile la richiesta, avanzata da un interveniente, di autorimessione della questione di legittimità costituzionale degli artt. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e 37 della legge n. 87 del 1953, poiché le norme integrative «sono “estranee” al sindacato di legittimità», «qualunque sia la collocazione che ad esse si intenda attribuire nel sistema delle fonti (ordinanze n. 295 del 2006 e n. 572 del 1990)».

### 3. I profili oggettivi

I conflitti definiti dalla sentenza n. **24** sono stati promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri per tutelare le proprie prerogative costituzionali in tema di esercizio delle attribuzioni relative al segreto di Stato e alla determinazione in concreto del relativo ambito di operatività. Il ricorrente, in particolare, ha proposto i conflitti avverso una sentenza della Corte di cassazione, di annullamento con rinvio di una precedente decisione della Corte d'appello di Milano, e avverso alcuni provvedimenti giurisdizionali adottati dalla stessa Corte d'appello. La sentenza n. **29** ha risolto il conflitto promosso dalla Corte di cassazione contro il Senato della Repubblica in relazione alla deliberazione da questo assunta, con la quale è stato dichiarato il carattere ministeriale dei reati di ingiuria e diffamazione contestati all'allora Ministro della giustizia e la sussistenza, in ordine a tali reati, delle finalità di cui all'art. 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989.

Con le sentenze nn. **55**, **115**, **265** sono stati decisi i conflitti avverso alcune delibere del Senato della Repubblica con le quali è stata dichiarata l'insindacabilità *ex art. 68*, primo comma, Cost., delle opinioni espresse da un senatore per le quali pende procedimento penale. La sentenza n. **115**, nel rigettare l'eccezione del *ne bis in idem* che implica la non reiterabilità di un conflitto già precedentemente dichiarato improcedibile, ha chiarito che «l'attuale conflitto di attribuzione tra poteri riguarda una ulteriore e diversa delibera di insindacabilità, adottata rispetto ad affermazioni contenute in una nuova e più ampia opera». L'ordinanza n. **185** e le sentenze nn. **221**, **222**, **264**, invece, hanno avuto ad oggetto le delibere della Camera dei deputati con le quali è stato affermato che le dichiarazioni in relazione alle quali pende giudizio civile o penale 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

Ai sensi dell'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il ricorso «dichiarato ammissibile, con la prova delle notificazioni (...), è depositato nella cancelleria della Corte entro il termine perentorio di trenta giorni dall'ultima notificazione».

Proprio per il mancato rispetto di tale ultimo termine – che, al pari del termine per la notificazione del ricorso e della relativa ordinanza di ammissibilità, «ha carattere perentorio e deve essere osservato a pena di decadenza, perché da esso decorre l'intera catena degli ulteriori termini stabiliti per la prosecuzione del giudizio, con la fase procedurale destinata a concludersi con la decisione definitiva sul merito» (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2005 e n. 172 del 2002 ed ordinanze n. 317 del 2011, n. 41 del 2010, n. 188 del 2009, n. 430 del 2008, n. 253 del 2007 e n. 304 del 2006) – l'ordinanza n. **185** ha dichiarato improcedibile il ricorso proposto dal Tribunale ordinario di Firenze nei confronti della Camera dei deputati.

Varie eccezioni di inammissibilità - basate sulla carenza di indicazione del parametro, sull'ambiguità dell'oggetto del ricorso nonché su una mancata allegazione documentale - sono state rigettate dalla sentenza n. **29**. In relazione al primo aspetto, la Corte ha osservato che il ricorrente ha svolto un chiaro riferimento «circa l'insussistenza dei presupposti per ritenere, nella specie, applicabile la garanzia dell'art. 96 Cost.» ed ha, inequivocamente, rivolto la propria censura nei confronti della «delibera di diniego della autorizzazione a procedere, di cui si assume l'illegittimità e il carattere lesivo per il potere giudiziario: con la conseguenza di evocare lo strumento del conflitto quale unico rimedio destinato alla rimozione dell'atto invasivo». Sugli altri aspetti, il Collegio ha giudicato meramente assertivi e inconferenti i rilievi svolti dalla parte ricorrente. La sentenza n. **55** - nel confermare l'ammissibilità del conflitto promosso dal GIP del Tribunale di Milano avverso la delibera del Senato della Repubblica con la quale è stata dichiarata l'insindacabilità *ex art. 68*, primo comma, Cost., delle opinioni espresse da un senatore - ha ritenuto non fondata una eccezione presentata dallo stesso Senato sulla base di una asserita mancanza di autosufficienza dell'atto introduttivo del giudizio che non riporterebbe «puntualmente e letteralmente le frasi incriminate». Per la Corte, infatti, in conformità col proprio consolidato orientamento, il carattere analitico dell'imputazione formulata in sede penale, riportata nel ricorso, consente senz'altro «di identificare con sufficiente grado di precisione il contenuto delle dichiarazioni asseritamente diffamatorie rese *extra moenia* (...), al fine di verificarne la sostanziale identità con

eventuali atti tipici della funzione parlamentare», che, peraltro, nella specie, non sono nemmeno in astratto individuabili, atteso che nessun atto è stato indicato nella delibera di insindacabilità.

### **5. L'interesse al ricorso**

La sentenza n. **29**, nel rigettare un'eccezione di inammissibilità per carente legittimazione attiva del ricorrente, ha, invece, riconosciuto la concretezza ed attualità dell'interesse a ricorrere della Corte di cassazione, evidenziando che «il *petitum* perseguito dal ricorrente consiste (...) nella rimozione, attraverso il conflitto, della deliberazione che determina l'effetto preclusivo per la regiudicanda».

### **6. Riunione dei giudizi**

La sentenza n. **24** - nel definire 2 conflitti promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso distinti atti giurisdizionali ritenuti lesivi delle proprie prerogative costituzionali in tema di esercizio delle attribuzioni relative al segreto di Stato - ha riunito i relativi giudizi in considerazione «dei profili di evidente connessione soggettiva ed oggettiva», trattandosi di ricorsi che «presentano un nucleo comune, riguardando entrambi la stessa vicenda processuale e fondandosi su censure in larga parte convergenti».

### **7. Le decisioni della Corte**

Delle **9** decisioni rese nell'anno 2014, **8** hanno assunto la forma della sentenza (sentenze nn. **24, 29, 55, 115, 221, 222, 264, 265**) e **1** quella dell'ordinanza (ordinanza n. **185**). Tutte le pronunce, ad eccezione dell'ordinanza n. **185**, hanno affrontato nel merito i conflitti portati all'esame della Corte.

La sentenza n. **24** - nel definire 2 conflitti promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso distinti atti giurisdizionali ritenuti lesivi delle proprie prerogative costituzionali in tema di esercizio delle attribuzioni relative al segreto di Stato - ha accolto la maggior parte delle richieste del ricorrente dichiarando che non spettava alla Corte di cassazione e alla Corte d'appello di Milano adottare gli impugnati atti giurisdizionali che sono stati conseguentemente annullati. L'unica censura non accolta ha riguardato la richiesta avanzata dal ricorrente di sospensione del procedimento penale nel corso del quale sono stati adottati gli atti impugnati, in pendenza del giudizio costituzionale. La sentenza n. **29** - nell'accogliere il ricorso proposto dalla Corte di cassazione avverso una deliberazione assunta dal Senato della Repubblica - ha dichiarato che non spettava a quest'ultimo deliberare, ai fini dell'esercizio della prerogativa di cui all'art. 96 Cost., il carattere ministeriale dei reati di ingiuria e diffamazione contestati all'allora Ministro della giustizia per alcune frasi pronunciate nel corso di una trasmissione televisiva nonché deliberare la sussistenza, in ordine alle medesime ipotesi di reato, della finalità di cui all'art. 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989. Con le sentenze nn. **55, 115, 265** la Corte, nel ritenere fondate le censure proposte, rispettivamente, dal GIP del Tribunale di Milano e dai Tribunali di Roma e di Monza, ha dichiarato che non spettava al Senato della Repubblica affermare che le dichiarazioni rese da un suo membro costituiscono opinioni espresse nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., e ha conseguentemente annullato le impuginate deliberazioni di insindacabilità. In termini analoghi la Corte ha ritenuto fondati i ricorsi presentati dal del Tribunale di Roma, dal Giudice di pace di Viterbo e dalla Corte d'appello di Milano, dichiarando che non spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese da un suo membro costituiscono opinioni espresse da un parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., e ha conseguentemente annullato le impuginate deliberazioni di insindacabilità (sentenze nn. **221, 222, 264**).

L'ordinanza n. **185**, invece, ha dichiarato l'improcedibilità, per mancato rispetto del termine stabilito per il deposito, del ricorso proposto dal Tribunale ordinario di Firenze avverso una delibera della Camera dei deputati 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.

## **Capitolo V**

### ***Il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo***

#### **1. Premessa**

Nel 2014 la Corte ha reso, in sede di giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo, 1 decisione (sentenza n. 12) che ha esaminato un quesito concernente plurime disposizioni legislative in materia di revisione delle circoscrizioni giudiziarie e nuova organizzazione dei tribunali ordinari. Per i profili sostanziali, si rinvia all'ampia trattazione svolta *infra*, Parte II, Cap. III, sez. I, par. 4.16.

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

Nel giudizio deciso con la sentenza n. 12 hanno depositato memorie i delegati dei Consigli regionali che hanno presentato la richiesta di *referendum*, nonché il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato.

#### **3. Le decisioni della Corte**

La sentenza n. 12 si è pronunciata per l'inammissibilità della richiesta referendaria presentata dai Consigli regionali di talune Regioni.

Il quesito è stato giudicato inammissibile perché – avendo ad oggetto «un insieme di provvedimenti legislativi, la cui abrogazione priverebbe totalmente l'ordinamento dell'assetto organizzativo indispensabile all'esercizio di una funzione fondamentale dello Stato, qual è quella giurisdizionale» – «incontra il limite delle leggi costituzionalmente necessarie», la cui esistenza e vigenza «sono indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale della Repubblica» e che, pertanto, possono essere «modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate». Un ulteriore profilo di inammissibilità è stato riscontrato nel difetto della necessaria omogeneità del quesito che riguarda «la norma di delega» e «l'intero testo» dei conseguenti decreti legislativi. La Corte, pur non negando il nesso che lega tali testi legislativi siccome «tutti volti a comporre il nuovo disegno dell'organizzazione giudiziaria (...) al fine di semplificarlo e di alleggerirne i costi», ha sottolineato che il *referendum* «non offre possibilità di soluzioni intermedie tra il rifiuto e l'accettazione integrale della proposta abrogativa» e l'elettore, chiamato ad esprimere «un voto bloccato su una pluralità di atti e di disposizioni diverse», vedrebbe compressa la propria libertà di scelta.

# Parte II

## Profili Sostanziali

### Capitolo I

#### Principi fondamentali

#### ***1. I diritti fondamentali quali controlimiti alle norme internazionali sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati***

Con la sentenza n. 238 la Corte ha azionato i cosiddetti controlimiti a tutela della dignità umana e del diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili, andando in contrario avviso alla sentenza della Corte Internazionale di Giustizia del 3 febbraio 2012 che aveva riaffermato il carattere assoluto della irresponsabilità civile degli Stati per tutti indistintamente gli atti *iure imperii*, inclusi gli atti qualificabili quali crimini di guerra o contro l'umanità lesivi di diritti fondamentali della persona. L'incidente di costituzionalità era stato proposto dal Tribunale di Firenze adito da tre cittadini italiani - catturati nel corso della seconda guerra mondiale nel territorio italiano da forze militari tedesche e deportati in Germania per essere adibiti al lavoro forzato nei campi di concentramento - per ottenere la condanna della Repubblica federale di Germania (RFG) al risarcimento dei danni. Lo Stato convenuto aveva opposto la sentenza del 3 febbraio 2012 con la quale la Corte Internazionale di Giustizia aveva affermato la perdurante vigenza della norma consuetudinaria internazionale che sancisce l'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati per tutti indistintamente gli atti ritenuti *iure imperii*, escludendo che si fosse formata, per consuetudine, un'eccezione relativa agli atti *iure imperii* qualificabili quali crimini di guerra o contro l'umanità lesivi di diritti fondamentali della persona (come espressamente riconosciuto nella specie con riguardo agli episodi di deportazione, lavoro forzato, eccidi, compiuti in Italia e in Germania nei confronti di cittadini italiani nel periodo 1943-1945 dalle truppe del Terzo Reich); ed aveva negato l'esistenza di un conflitto tra norme materiali cogenti (diritto internazionale a tutela dei diritti umani) e norme processuali (immunità degli Stati dalla giurisdizione di altri Stati), in quanto operanti su piani diversi. Il Tribunale di Firenze, preso atto della eccezione, aveva sollevato, in riferimento agli artt. 2 e 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale delle norme che gli imponevano di declinare la giurisdizione: "1) la norma «prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost.», della norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, così come interpretata dalla Corte internazionale di giustizia (CIG) nella sentenza Germania c. Italia del 3 febbraio 2012, nella parte in cui comprende tra gli atti *iure imperii* sottratti alla giurisdizione di cognizione anche i crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, commessi in Italia e in Germania nei confronti di cittadini italiani nel periodo 1943-1945 dalle truppe del Terzo Reich; 2) l'art. 1 della legge di adattamento alla Carta delle Nazioni Unite (legge 17 agosto 1957, n. 848, recante «Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945»), nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della CIG, pertanto, anche quando essa ha stabilito l'obbligo dello stesso di negare la propria giurisdizione nella causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi *iure imperii* dal Terzo Reich nel territorio italiano; 3) l'art. 3 della legge 14 gennaio 2013, n. 5 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno), che ha imposto al giudice di adeguarsi alla sentenza della CIG e per ciò stesso di negare la propria giurisdizione in futuro per tutti gli atti *iure imperii* dello Stato straniero, anche quando tali atti consistano in violazioni gravi del diritto internazionale umanitario e dei diritti fondamentali, quali i crimini di guerra e contro l'umanità commessi in Italia e in Germania nei confronti di cittadini italiani nel periodo 1943-1945 dalle truppe del Terzo Reich, nonché di ammettere la revocazione delle sentenze già passate in giudicato che non avessero riconosciuto l'immunità". La Corte accoglie le censure prospettate e dichiara, da un lato, la non fondatezza

nei sensi di cui in motivazione della questione di legittimità costituzionale della norma «prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost», della norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, e dall'altro, la illegittimità costituzionale delle disposizioni di legge che, stabilendo l'obbligo di osservare le sentenze della Corte Internazionale di Giustizia, imponevano nella specie al giudice rimettente di negare la propria giurisdizione. Con riferimento alla prima questione, la Corte così definisce precisamente il *thema decidendum*: si tratta di verificare la compatibilità della norma internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, così come interpretata dalla CIG, con un principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale quale il diritto al giudice (art. 24), congiuntamente al principio posto a tutela di diritti fondamentali della persona (art. 2). Al riguardo, la Corte ribadisce quanto confermato a più riprese, ovverosia che i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituiscono un «limite all'ingresso [...] delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, primo comma della Costituzione» (sentenze n. 48 del 1979 e n. 73 del 2001) ed operano quali “controlimiti” all'ingresso delle norme dell'Unione europea (*ex plurimis*: sentenze n. 183 del 1973, n.170 del 1984, n. 232 del 1989, n. 168 del 1991, n. 284 del 2007), oltre che come limiti all'ingresso delle norme di esecuzione dei Patti Lateranensi e del Concordato (sentenze n. 18 del 1982, n. 32, n. 31 e n. 30 del 1971). Essi rappresentano, in altri termini, gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale (artt. 138 e 139 Cost.: così nella sentenza n. 1146 del 1988). Aggiunge anche la Corte che ad essa sola spetta in via esclusiva il compito di assicurare il rispetto della Costituzione ed a maggior ragione dei suoi principi fondamentali e quindi la necessaria valutazione della compatibilità della norma internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati con i predetti principi, “con l'effetto di produrre un ridimensionamento della portata della predetta norma, limitato al diritto interno ma tale da concorrere, altresì, ad un'auspicabile e da più parti auspicata evoluzione dello stesso diritto internazionale”. Ebbene, nella specie la Corte afferma che la norma consuetudinaria internazionale sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri, con la portata definita dalla CIG, nella parte in cui esclude la giurisdizione del giudice a conoscere delle richieste di risarcimento dei danni delle vittime di crimini contro l'umanità e di gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona, determina il sacrificio totale del diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti delle suddette vittime (il che è riconosciuto dalla stessa CIG, che rinvia la soluzione della questione, sul piano internazionale, ad eventuali nuovi negoziati, individuando nella sede diplomatica l'unica sede utile *punto 104 della sentenza del 3 febbraio 2012*), senza che vi sia nell'ambito dell'ordinamento costituzionale, un interesse pubblico tale da risultare preminente al punto da giustificare il sacrificio del diritto alla tutela giurisdizionale di diritti fondamentali (artt. 2 e 24 Cost.), lesi da condotte riconosciute quali crimini gravi. Afferma testualmente la Corte: “L'immunità dalla giurisdizione degli altri Stati, se ha un senso, logico prima ancora che giuridico, comunque tale da giustificare, sul piano costituzionale, il sacrificio del principio della tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili garantito dalla Costituzione, deve collegarsi – nella sostanza e non solo nella forma – con la funzione sovrana dello Stato straniero, con l'esercizio tipico della sua potestà di governo”; ed ancora “proprio con riguardo ad ipotesi di immunità dalla giurisdizione degli Stati introdotte dalla normativa internazionale, questa Corte ha riconosciuto che nei rapporti con gli Stati stranieri il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale possa subire un limite ulteriore rispetto a quelli imposti dall'art. 10 Cost. Ma il limite deve essere giustificato da un interesse pubblico riconoscibile come potenzialmente preminente su un principio, quale quello dell'art. 24 Cost., annoverato tra i “principi supremi” dell'ordinamento costituzionale (sentenza n. 18 del 1982)”. E nella specie, non può che escludersi che atti quali la deportazione, i lavori forzati, gli eccidi, riconosciuti come crimini contro l'umanità, possano giustificare il sacrificio totale della tutela dei diritti inviolabili delle persone vittime di quei crimini, nell'ambito dell'ordinamento interno. Osserva ancora la Corte che l'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione del giudice italiano protegge la funzione, non anche comportamenti che non attengono all'esercizio tipico della potestà di governo (e che anzi sono espressamente ritenuti e qualificati illegittimi, in quanto lesivi di diritti inviolabili, come riconosciuto, nel caso in esame, dalla stessa CIG e, dinanzi ad essa, dalla RFG) e che è del tutto sproporzionato il sacrificio di due principi supremi consegnati nella Costituzione rispetto all'obiettivo di non incidere sull'esercizio della potestà di governo dello Stato, allorché quest'ultima si sia espressa, come nella specie, con comportamenti qualificati come crimini di guerra e contro l'umanità, tanto più “in un contesto istituzionale



contraddistinto dalla centralità dei diritti dell'uomo, esaltati dall'apertura dell'ordinamento costituzionale alle fonti esterne (sentenza n. 349 del 2007)". Conclude la Corte: "La questione prospettata dal giudice rimettente con riguardo alla norma «prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost.», della norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati è, dunque, non fondata, considerato che la norma internazionale alla quale il nostro ordinamento si è conformato in virtù dell'art. 10, primo comma, Cost. non comprende l'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile in relazione ad azioni di danni derivanti da crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, i quali risultano per ciò stesso non privi della necessaria tutela giurisdizionale effettiva". Con riferimento, invece, alla questione avente ad oggetto l'art. 1 della legge di adattamento alla Carta delle Nazioni Unite, la Corte – per gli stessi motivi sopra illustrati - ne dichiara l'illegittimità costituzionale limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, esclusivamente nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della CIG del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona. Aggiunge la Corte: "Per il resto, è del tutto ovvio che rimane inalterato l'impegno dello Stato italiano al rispetto di tutti gli obblighi internazionali derivanti dall'adesione alla Carta delle Nazioni Unite, ivi compreso il vincolo ad uniformarsi alle decisioni della CIG. L'impedimento all'ingresso nel nostro ordinamento della norma convenzionale, sia pure esclusivamente *in parte qua*, si traduce – non potendosi incidere sulla legittimità di una norma esterna – nella dichiarazione di illegittimità della legge di adattamento speciale limitatamente a quanto contrasta con i conferenti principi costituzionali fondamentali (sentenza n. 311 del 2009). Ciò è conforme alla prassi costante di questa Corte, come emerge significativamente dalla sentenza n. 18 del 1982 con cui questa Corte ha dichiarato, tra l'altro, «l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 27 maggio 1929, n. 810 (Esecuzione del Trattato, dei quattro allegati annessi, e del Concordato, sottoscritti in Roma, fra la Santa Sede e l'Italia, l'11 febbraio 1929), limitatamente all'esecuzione data all'art. 34, commi quarto, quinto e sesto, del Concordato, e dell'art. 17, della legge 27 maggio 1929, n. 847 (Disposizioni per l'applicazione del Concordato dell'11 febbraio 1929 tra la Santa Sede e l'Italia, nella parte relativa al matrimonio), nella parte in cui le suddette norme prevedono che la Corte d'appello possa rendere esecutivo agli effetti civili il provvedimento ecclesiastico, col quale è accordata la dispensa dal matrimonio rato e non consumato, e ordinare l'annotazione nei registri dello stato civile a margine dell'atto di matrimonio» (nello stesso senso, fra le tante, sentenze n. 223 del 1996, n. 128 del 1987, n. 210 del 1986 e n. 132 del 1985). Rimane ferma e indiscussa la perdurante validità ed efficacia della legge di adattamento n. 848 del 1957 per la parte restante". Infine, la Corte esamina la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la legge n. 5 del 2013, con la quale l'Italia ha disposto l'autorizzazione all'adesione e la piena ed intera esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, adottata a New York il 2 dicembre 2004. La questione concerne specificamente l'art. 3 con il quale si è provveduto a disciplinare puntualmente l'obbligo dello Stato italiano di conformarsi a tutte le decisioni con le quali la CIG abbia escluso l'assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile, imponendo al giudice di rilevare d'ufficio, in qualunque stato e grado del processo, il difetto di giurisdizione, e giungendo fino al punto di individuare un ulteriore caso di impugnazione per revocazione delle sentenze passate in giudicato, rese in contrasto con la decisione della CIG. Anche in questo caso, la Corte rileva che l'obbligo del giudice italiano di adeguarsi alla pronuncia della CIG del 3 febbraio 2012, si pone in contrasto con il principio fondamentale della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali assicurata dalla Costituzione italiana agli artt. 2 e 24 Cost. Ribadisce la Corte che il totale sacrificio di tale principio non può giustificarsi ed essere tollerato quando ciò che si protegge è l'esercizio illegittimo della potestà di governo dello Stato straniero, quale è in particolare quello espresso attraverso atti ritenuti crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, e pertanto dichiara l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 3 della legge n. 5 del 2013.

## **2. La Costituzione e l'ordinamento sovranazionale**

### **2.1. L'esigenza di coerenza con l'ordinamento comunitario trova collocazione adeguata nell'art. 11 della Costituzione**

“..il parametro dell'art. 10, secondo comma, Cost., non è utilizzabile per le norme internazionali

convenzionali rilevanti nella specie, atteso che «l'esigenza di coerenza con l'ordinamento comunitario trova collocazione adeguata nell'art. 11 della Costituzione» (sentenza n. 284 del 2007)". Così l'ordinanza n. **84** che ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 10, secondo comma, della Costituzione, dell'art. 21 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), nella parte «in cui consente al Prefetto di decretare l'allontanamento dal territorio dello Stato» del cittadino dell'Unione europea verso altro Stato membro, che nei confronti del medesimo cittadino ha emesso mandato di arresto europeo (M.A.E.), ai sensi della legge n. 69 del 2005 (che attua nell'ordinamento interno la decisione quadro 2002/584/GAI).

## ***2.2. L'integrazione delle tutele dei diritti fondamentali in un sistema multilivello***

L'ordinanza n. **223** ha ribadito che "...i livelli minimi di tutela dei diritti fondamentali prefigurati dalla CEDU, nell'interpretazione offertane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, costituiscono, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., un limite inderogabile per il legislatore italiano solo "verso il basso", ma non "verso l'alto"; (...) in materia di diritti fondamentali, il rispetto degli obblighi internazionali non può mai essere causa di una diminuzione di tutela rispetto a quelle già predisposte dall'ordinamento interno, ma può e deve costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa (sentenza n. 317 del 2009): vale, in altre parole, il principio della massima espansione delle tutele e della conseguente prevalenza della fonte che conferisce la protezione più intensa; (...) d'altro canto, l'art. 53 della stessa CEDU stabilisce espressamente che l'interpretazione delle norme della Convenzione non può limitare o pregiudicare i diritti dell'uomo riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte contraente (o ad ogni altro accordo cui essa partecipi): confermando, con ciò, che il sistema di garanzia della Convenzione mira a rinforzare la protezione offerta a livello nazionale, senza mai imporle limitazioni, come invece pretenderebbe il giudice a quo; (...) in conclusione, resta comunque escluso che disposizioni maggiormente garantiste di diritto interno possano essere ritenute costituzionalmente illegittime in nome dell'esigenza di rispetto di norme della CEDU, o della loro interpretazione da parte della Corte di Strasburgo".

## ***2.3. L'operare congiunto dei parametri costituzionali e sovranazionali in rapporto di integrazione e reciproco bilanciamento***

La sentenza n. **191** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7 del d.l. n. 225 del 2010, che introduceva l'art. 2, comma 196-bis della legge n. 191 del 2009, per violazione del principio della parità delle parti in giudizio. La disposizione impugnata si inseriva nell'ambito di una complessa vicenda processuale sovrapponendosi alle valutazioni espresse dall'organo giurisdizionale nel primo giudizio, e in questo modo il legislatore aveva compromesso la parità delle armi processuali. In questo contesto, osserva la Corte: "Tali essendo gli effetti della disciplina in parola, occorre anzitutto evidenziare la violazione dell'art. 111, primo comma, Cost., insieme con quella dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, i quali, secondo un consolidato orientamento, devono essere fatti valere congiuntamente per consentire a questa Corte di effettuare una valutazione sistemica e non frazionata dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, in modo da assicurare la massima espansione delle garanzie di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione e reciproco bilanciamento (sentenze n. 170 e n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012)".

## ***3. Il principio di costituzionalità (ovvero la necessità di garantire la prevalenza del "principio di legittimità" sul principio di legalità) e l'intollerabilità di "zone franche" del diritto costituzionale***

Con la sentenza n. **1** - sulle norme elettorali per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, censurate, in via incidentale, nella parte in cui attribuiscono un consistente premio di maggioranza non subordinato al raggiungimento di una soglia minima di voti, nonché nella parte in cui non conferiscono all'elettore la possibilità di esprimere una preferenza (d.P.R. n. 361 del 1957, art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2; d.lgs. n. 533 del 1993, art. 17, commi 2 e 4) - la Corte ha superato l'eccezione di inammissibilità

per difetto di rilevanza della questione, invocando da un lato, la peculiarità e il rilievo costituzionale del diritto oggetto di accertamento e dall'altro, il principio di costituzionalità. Afferma la Corte: "L'esigenza di garantire il principio di costituzionalità rende quindi imprescindibile affermare il sindacato di questa Corte – che «deve coprire nella misura più ampia possibile l'ordinamento giuridico» (sentenza n. 387 del 1996) – anche sulle leggi, come quelle relative alle elezioni della Camera e del Senato, «che più difficilmente verrebbero per altra via ad essa sottoposte» (sentenze n. 384 del 1991 e n. 226 del 1976). Nel quadro di tali principi, le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili, anche in linea con l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato. Diversamente, si finirebbe con il creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto; per ciò stesso, si determinerebbe un *vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato".

Sulla necessità che il controllo di costituzionalità si estenda anche a questioni che coinvolgono norme penali più favorevoli – nonostante i principi generali vigenti in tema di non retroattività delle sanzioni penali più sfavorevoli al reo, desumibili dagli artt. 25, secondo comma, della Costituzione, e 2 del codice penale – si sono pronunciate le sentenze nn. **5**, **32** e **46**, sulla base della considerazione che "Altro [...] è la garanzia che i principi del diritto penale-costituzionale possono offrire agli imputati, circoscrivendo l'efficacia spettante alle dichiarazioni d'illegittimità delle norme penali di favore; altro è il sindacato cui le norme stesse devono pur sempre sottostare, a pena di istituire zone franche del tutto imprevedute dalla Costituzione, all'interno delle quali la legislazione ordinaria diverrebbe incontrollabile (sentenza n. 148 del 1983 e sul punto, sostanzialmente nello stesso senso, sentenza n. 394 del 2006) (sentenza n. 28 del 2010)". Per una disamina completa dell'aspetto evidenziato v. in: *I rapporti civili, punto 1.4. La riserva di legge in materia penale e l'ammissibilità di pronunce di incostituzionalità in malam partem*.

La sentenza n. **162** ha ribadito che "la legge n. 40 del 2004 costituisce la «prima legislazione organica relativa ad un delicato settore [...] che indubbiamente coinvolge una pluralità di rilevanti interessi costituzionali, i quali, nel loro complesso, postulano quanto meno un bilanciamento tra di essi che assicuri un livello minimo di tutela legislativa» e, quindi, sotto questo profilo, è «costituzionalmente necessaria» (sentenza n. 45 del 2005). Nondimeno, *in parte qua*, essa non ha contenuto costituzionalmente vincolato; infatti, nel dichiarare ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione, tra gli altri, dell'art. 4, comma 3, è stato sottolineato che l'eventuale accoglimento della proposta referendaria non avrebbe fatto «venir meno un livello minimo di tutela costituzionalmente necessario, così da sottrarsi alla possibilità di abrogazione referendaria» (sentenza n. 49 del 2005). In relazione al «vuoto normativo» paventato dall'interveniente, rinviando alle considerazioni svolte di seguito per l'identificazione delle lacune eventualmente conseguenti all'accoglimento delle questioni, occorre, peraltro, ricordare che questa Corte sin dalla sentenza n. 59 del 1958 ha affermato che il proprio potere «di dichiarare l'illegittimità costituzionale delle leggi non può trovare ostacolo nella carenza legislativa che, in ordine a dati rapporti, possa derivarne; mentre spetta alla saggezza del legislatore [...] di eliminarla nel modo più sollecito ed opportuno» e, di recente, ha ribadito che, «posta di fronte a un *vulnus* costituzionale, non sanabile in via interpretativa – tanto più se attinente a diritti fondamentali – la Corte è tenuta comunque a porvi rimedio» (sentenza n. 113 del 2011). L'esigenza di garantire il principio di costituzionalità rende, infatti, imprescindibile affermare che il relativo sindacato «deve coprire nella misura più ampia possibile l'ordinamento giuridico» (sentenza n. 1 del 2014), non essendo, ovviamente, ipotizzabile l'esistenza di ambiti sottratti allo stesso. Diversamente, si determinerebbe, infatti, una lesione intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato, soprattutto quando risulti accertata la violazione di una libertà fondamentale, che non può mai essere giustificata con l'eventuale inerzia del legislatore ordinario. Una volta accertato che una norma primaria si pone in contrasto con parametri costituzionali, questa Corte non può, dunque, sottrarsi al proprio potere-dovere di porvi rimedio e deve dichiararne l'illegittimità, essendo poi «compito del legislatore introdurre apposite disposizioni» (sentenza n. 278 del 2013), allo scopo di eliminare le eventuali lacune che non possano essere colmate mediante gli ordinari strumenti interpretativi dai giudici ed anche dalla pubblica amministrazione, qualora ciò sia ammissibile".

#### 4. Il bilanciamento dei valori costituzionali

Sul bilanciamento dei valori si v. anche *infra*, paragrafo 20.

In ambiti connotati da un'ampia discrezionalità legislativa, quale quello dei sistemi elettorali, lo scrutinio di scrutinio di proporzionalità e adeguatezza impone alla Corte di verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (sentenza n. 1130 del 1988). Il *test* di proporzionalità utilizzato dalla Corte come da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza, ed essenziale strumento della Corte di giustizia dell'Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell'Unione e degli Stati membri, richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi. Così è affermato nella sentenza n. **1** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.P.R. n. 361 del 1957 e del d.lgs. n. 533 del 1993, in quanto consentivano, rispettivamente per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, l'attribuzione di consistenti premi di maggioranza non subordinata al raggiungimento di una soglia minima di voti, e in quanto, invece, non consentivano all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati. Spiega la Corte che «Le norme censurate, pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare, dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. In definitiva, detta disciplina non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente».

La sentenza n. **157** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, prospettata in riferimento agli artt. 3 e 24, Cost., dell'art. 91, ultimo comma, del codice di procedura civile, introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera b), del d.l. n. 212 del 2011, in base al quale nelle cause di competenza del giudice di pace il cui valore non superi la somma di euro 1.100, la liquidazione delle spese di lite non può superare, nel caso in cui la parte sia assistita e rappresentata da un difensore, il valore della domanda. In tale conteso, la Corte ha affermato: «...il margine di compromissione del principio di effettività della tutela giurisdizionale – che si vuole correlato ad un effetto dissuasivo del ricorso alla difesa tecnica nelle controversie di che trattasi, cui darebbe luogo la normativa denunciata (compromissione, per altro, relativa, ove si consideri che, in dette controversie, il giudice di pace generalmente poi deciderà, come detto, secondo equità) – riflette una legittima opzione del legislatore, nel quadro di un bilanciamento di valori di pari rilievo costituzionale. Nel contesto del quale, il diritto di difesa (art. 24 Cost.) risulta in questo caso cedevole a fronte del valore del giusto processo (art. 111 Cost.), per il profilo della ragionevole durata delle liti, che trova innegabile ostacolo nella mole abnorme del contenzioso e che può trovare rimedio nella contrazione di quello bagatellare, che costituisce il dichiarato obiettivo della disposizione impugnata».

«...la realizzazione di economie di spesa nel settore previdenziale – descritta con chiarezza nella relazione tecnica che ha accompagnato l'approvazione della norma – è stata ritenuta da questa Corte idonea a giustificare, nell'ottica del bilanciamento dei valori costituzionali, soluzioni atte a «rendere sostenibile l'equilibrio del sistema previdenziale a garanzia di coloro che usufruiscono delle sue prestazioni» (sentenza n. 264 del 2012)» e ancora «...questa Corte ha ribadito, a proposito delle disposizioni in materia di perequazione dei trattamenti pensionistici, che la discrezionalità del legislatore si snoda «attraverso un bilanciamento dei valori contrapposti che tenga conto, accanto alle esigenze di vita dei beneficiari, anche delle concrete disponibilità finanziarie e delle esigenze di bilancio» (sentenza n. 316

del 2010)”. Così l’ordinanza n. **158**.

Il bilanciamento tra norme di rango costituzionale rientra tra “le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza (sentenza n. 236 del 2011)”. Così la sentenza n. **238**, con la quale la Corte è stata chiamata a verificare e risolvere il conflitto, non superabile con gli strumenti ermeneutici, tra una norma internazionale generalmente riconosciuta da immettere ed applicare nell’ordinamento interno (norma avente rango equivalente a quello costituzionale, in virtù del rinvio di cui all’art. 10, primo comma, Cost.) e norme e principi della Costituzione che sovrintendono alla tutela dei diritti fondamentali della persona e, dunque, si pongono come qualificanti e irrinunciabili dell’assetto costituzionale dello Stato. Afferma la Corte che “in tali ipotesi spetta al giudice nazionale, ed in particolare esclusivamente a questa Corte, una verifica di compatibilità costituzionale, nel caso concreto, che garantisca l’intangibilità di principi fondamentali dell’ordinamento interno ovvero ne riduca al minimo il sacrificio”.

“...come già chiarito da questa Corte, «L’esigenza di salvaguardia della autonomia e libertà delle assemblee parlamentari dalle possibili interferenze di altri poteri (in particolare, di quello giudiziario) – quale sottesa alla insindacabilità delle opinioni espresse da membri del parlamento, *ex art. 68 Cost.* – deve, infatti, bilanciarsi con l’esigenza, di pari rilievo costituzionale, di garanzia del diritto dei singoli alla tutela della loro dignità di persone, prescritta dall’art. 2 Cost. E l’individuazione del punto di equilibrio, tra i corrispondenti contrapposti valori, porta, appunto, ad escludere che l’insindacabilità copra la complessiva attività politica posta in essere dal membro del Parlamento – poiché ciò trasformerebbe la prerogativa dell’immunità funzionale in un privilegio personale (sentenze n. 313 del 2013, n. 329 del 1999 e n. 289 del 1998) – ed a delimitare l’area di operatività della immunità in correlazione all’ambito di esercizio delle funzioni parlamentari» (sentenza n. 221 del 2014)”. Così la sentenza n. **265**.

#### ***5. La Costituzione come sistema (il bilanciamento e la necessità di considerare congiuntamente i parametri coinvolti)***

La sentenza n. **162** – che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 3, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui prevede il divieto di fecondazione eterologa per la coppia di cui all’art. 5, comma 1, della medesima legge, qualora sia stata diagnosticata una patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute ed irreversibili – afferma che il bilanciamento degli interessi costituzionali coinvolti, toccando temi eticamente sensibili, compete al legislatore ma spetta alla Corte sindacarne la ragionevolezza. “Lo scrutinio delle censure va effettuato, avendo riguardo congiuntamente a tutti questi parametri, poiché la procreazione medicalmente assistita coinvolge «plurime esigenze costituzionali» (sentenza n. 347 del 1998) e, conseguentemente, la legge n. 40 del 2004 incide su una molteplicità di interessi di tale rango. Questi, nel loro complesso, richiedono «un bilanciamento tra di essi che assicuri un livello minimo di tutela legislativa» ad ognuno (sentenza n. 45 del 2005), avendo, infatti, questa Corte già affermato che la stessa «tutela dell’embrione non è comunque assoluta, ma limitata dalla necessità di individuare un giusto bilanciamento con la tutela delle esigenze di procreazione» (sentenza n. 151 del 2009). Le questioni toccano temi eticamente sensibili, in relazione ai quali l’individuazione di un ragionevole punto di equilibrio delle contrapposte esigenze, nel rispetto della dignità della persona umana, appartiene «primariamente alla valutazione del legislatore» (sentenza n. 347 del 1998), ma resta ferma la sindacabilità della stessa, al fine di verificare se sia stato realizzato un non irragionevole bilanciamento di quelle esigenze e dei valori ai quali si ispirano”.

“Questa Corte (nella occasione, in particolare, della denunciata previsione di limiti alla responsabilità del vettore aereo in tema di trasporto di persone) ha già chiarito come non si configuri ipotesi di illegittimità costituzionale per lesione del diritto inviolabile alla integrità della persona ove la disciplina in contestazione sia volta a comporre le esigenze del danneggiato con altro valore di rilievo costituzionale, come, in quel caso, il valore dell’iniziativa economica privata connesso all’attività del vettore (sentenza n. 132 del 1985). A sua volta, la Corte di cassazione, con la già ricordata sentenza n. 26972 del 2008, ha puntualizzato come il bilanciamento tra i diritti inviolabili della persona ed il dovere di solidarietà (di cui, rispettivamente, al primo e secondo comma dell’art. 2 Cost.) comporti che non sia risarcibile il danno per lesione di quei diritti che non superi il «livello di tollerabilità» che «ogni persona inserita nel complesso contesto sociale [...] deve accettare in virtù del dovere di tolleranza che la convivenza impone». Al

bilanciamento – che doverosamente va operato tra i valori assunti come fondamentali dalla nostra Costituzione ai fini della rispettiva, complessiva, loro tutela – non si sottraggono neppure i diritti della persona consacrati in precetti della normativa europea – ove questi vengano, come nella specie, in rilievo come parametri del giudizio di costituzionalità, per interposizione *ex art. 117, primo comma, Cost.* – poiché, come pure già precisato, «A differenza della Corte EDU, questa Corte [...] opera una valutazione sistemica e non isolata dei valori coinvolti dalle norme di volta in volta scrutinate» (sentenza n. 264 del 2012)”. Così la sentenza n. **235**.

## ***6. Il concorso di princípi costituzionali e la preminenza dell'interesse della sicurezza nazionale***

“..la disciplina del segreto involge il supremo interesse della sicurezza dello Stato-comunità alla propria integrità ed alla propria indipendenza, interesse che trova espressione nell'art. 52 della Costituzione in relazione agli artt. 1 e 5 della medesima Carta. D'altra parte, tenuto conto della ampiezza e della intensità del vincolo che consegue alla apposizione e conferma di tale particolare figura di segreto, scaturiscono necessariamente dal relativo regime profili di interferenza con altri princípi costituzionali, inclusi quelli che reggono la funzione giurisdizionale. In questo specifico àmbito, si è più volte osservato, da parte di questa Corte, come l'apposizione del segreto da parte del Presidente del Consiglio dei ministri – cui spetta in via esclusiva l'esercizio della relativa attribuzione di rango costituzionale (salve le attribuzioni di cui agli artt. 30 e seguenti e 41 della legge n. 124 del 2007), in quanto afferente la tutela della *salus rei publicae*, e, dunque, tale da coinvolgere un interesse preminente su qualunque altro, perché riguardante «la esistenza stessa dello Stato, un aspetto del quale è la giurisdizione» (sentenza n. 86 del 1977) – non può impedire che il pubblico ministero indaghi sui fatti di reato, ma può inibire all'autorità giudiziaria di acquisire ed utilizzare gli elementi di conoscenza coperti dal segreto. Un àmbito, questo, nel quale il Presidente del Consiglio dei ministri gode di un ampio potere discrezionale, sul cui esercizio è escluso qualsiasi sindacato dei giudici comuni, poiché il giudizio sui mezzi idonei a garantire la sicurezza dello Stato ha natura politica. D'altra parte, quando pure la fonte di prova segretata risultasse essenziale e mancassero altre fonti di prova – con conseguente applicabilità (come correttamente avevano ritenuto i giudici, tanto di primo che di secondo grado) delle disposizioni che impongono la pronuncia di una sentenza di non doversi procedere per l'esistenza del segreto di Stato, a norma degli artt. 202, comma 3, cod. proc. pen. e 41, comma 3, della legge n. 124 del 2007 – non potrebbe scorgersi in ciò alcuna antinomia con i concorrenti princípi costituzionali, proprio perché un tale esito – espressamente previsto dalla legge – non è altro che il portato della già evidenziata preminenza dell'interesse della sicurezza nazionale, alla cui salvaguardia il segreto di Stato è preordinato, rispetto alle esigenze dell'accertamento giurisdizionale (sentenza n. 40 del 2012)”. Così la sentenza n. **24**.

## ***7. La straordinarietà delle situazioni di emergenza quale finalità di rilievo costituzionale***

La sentenza n. **174** – nel dichiarare l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 125 Cost., dell'art. 135, comma 1, lett. *q-quater*), del d. lgs. n. 104 del 2010 nella parte in cui prevede la devoluzione alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, delle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro – osserva, fra l'altro, che “l'accentramento di competenza operato dalla norma impugnata non appare giustificato neppure in ragione delle altre finalità, parimenti dotate di rilievo costituzionale, che questa Corte ha individuato nella «straordinarietà delle situazioni di emergenza (e nella eccezionalità dei poteri occorrenti per farvi fronte)» (sentenza n. 237 del 2007)”.

## ***8. I princípi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona quali elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, sottratti anche alla revisione costituzionale***

“È stato confermato a più riprese da questa Corte, che i princípi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituiscano un «limite all'ingresso [...] delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo

l'art. 10, primo comma della Costituzione» (sentenze n. 48 del 1979 e n. 73 del 2001) ed operino quali “controlimiti” all’ingresso delle norme dell’Unione europea (*ex plurimis*: sentenze n. 183 del 1973, n.170 del 1984, n. 232 del 1989, n. 168 del 1991, n. 284 del 2007), oltre che come limiti all’ingresso delle norme di esecuzione dei Patti Lateranensi e del Concordato (sentenze n. 18 del 1982, n. 32, n. 31 e n. 30 del 1971). Essi rappresentano, in altri termini, gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell’ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale (artt. 138 e 139 Cost.: così nella sentenza n. 1146 del 1988). Così la sentenza n. **238**.

### ***9. L’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, quale elemento fondamentale dello Stato di diritto***

Sul principio di affidamento v. anche *infra*, paragrafo 20.

“...il legislatore può anche emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole la disciplina dei rapporti di durata, anche se l’oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, sempre che tali disposizioni «non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l’affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009) (sentenza n. 310 del 2013)”. Così la sentenza n. **154**, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all’art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo del d.l. n. 78 del 2010 – sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 53 e 97, Cost. – nella parte in cui “cristallizza” il trattamento economico dei dipendenti pubblici per il triennio 2011-2013, così impedendo agli ufficiali della Guardia di finanza “che nel corso del triennio abbiano acquisito il grado di maggiore o maturato i 13 anni di servizio senza demerito dalla nomina, di conseguire la remunerazione del lavoro straordinario nella misura corrispondente rispettivamente alla qualifica conseguita o all’anzianità raggiunta”.

La sentenza n. **219**, in tema di trattamento economico del personale della scuola, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 23, del d.l. n. 78 del 2010 – secondo cui gli anni 2010, 2011 e 2012 non sono utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali e dei relativi incrementi economici previsti dalle disposizioni contrattuali vigenti – prospettata, fra l’altro, sotto il profilo della lesione dell’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica. Osserva a tal riguardo la Corte: “«il legislatore può anche emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole la disciplina dei rapporti di durata, anche se l’oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, sempre che tali disposizioni “non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l’affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto”» (sentenza n. 310 del 2013)”.

### ***10. Il divieto di retroattività quale valore fondamentale di civiltà giuridica superabile per “motivi imperativi di interesse generale”***

“...questa Corte – con riguardo al divieto di retroattività della legge che, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell’ordinamento la tutela privilegiata riservata dall’art. 25 Cost. esclusivamente alla materia penale (per tutte, sentenze n. 15 del 2012, n. 236 del 2011, n. 393 del 2006) – ha già avuto occasione di precisare come al legislatore non sia, quindi, precluso di emanare, nel rispetto di tale previsione, norme retroattive (sia innovative che di interpretazione autentica), «purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti “motivi imperativi di interesse generale” ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU» (sentenza n. 264 del 2012)”. Così la sentenza n. **156**.

### ***11. Il diritto fondamentale di voto (peculiarità e rilievo costituzionale)***

Con la sentenza n. **1**, la Corte ha esaminato le questioni, sollevate in via incidentale, relative alle norme elettorali per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, nella parte in cui attribuiscono un consistente premio di maggioranza non subordinato al raggiungimento di una soglia minima di voti, nonché nella parte in cui non conferiscono all’elettore la possibilità di esprimere una preferenza (d.P.R. n. 361 del 1957, art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2; d.lgs. n. 533 del 1993, art. 17, commi 2 e 4). La Corte

affronta, preliminarmente, il problema della ammissibilità delle questioni sotto il profilo della rilevanza. A tal fine, la Corte evidenzia che è decisivo il fatto che la questione verta su un peculiare diritto inviolabile - il diritto di voto - sul quale non può ammettersi incertezza. Osserva la Corte: “Per di più, nella fattispecie qui in esame, la questione ha ad oggetto un diritto fondamentale tutelato dalla Costituzione, il diritto di voto, che ha come connotato essenziale il collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme, ed è proposta allo scopo di porre fine ad una situazione di incertezza sulla effettiva portata del predetto diritto determinata proprio da «una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica», in ipotesi frutto delle norme censurate. L’ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nel corso di tale giudizio si desume precisamente dalla peculiarità e dal rilievo costituzionale, da un lato, del diritto oggetto di accertamento; dall’altro, della legge che, per il sospetto di illegittimità costituzionale, ne rende incerta la portata. Detta ammissibilità costituisce anche l’ineludibile corollario del principio che impone di assicurare la tutela del diritto inviolabile di voto, pregiudicato – secondo l’ordinanza del giudice rimettente – da una normativa elettorale non conforme ai principi costituzionali, indipendentemente da atti applicativi della stessa, in quanto già l’incertezza sulla portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante”.

### ***12. La dignità della persona***

“La consolidata giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente messo in luce la circostanza che (ai fini dell’individuazione del perimetro entro il quale riconoscere la garanzia della insindacabilità delle opinioni espresse dai membri del Parlamento, in contesti diversi dal rigoroso ambito di svolgimento dell’attività parlamentare strettamente intesa) lo scrutinio deve tenere contemporaneamente conto di due esigenze, entrambe di risalto costituzionale. Da un lato, quella di salvaguardare – secondo una tradizione consolidata nelle costituzioni moderne – l’autonomia e la libertà delle assemblee parlamentari, quali organi di diretta rappresentanza popolare, dalle possibili interferenze di altri poteri; dall’altro, quella di garantire ai singoli il diritto alla tutela della loro dignità di persone, presidiato dall’art. 2 della Costituzione oltre che da diverse norme convenzionali (sentenza n. 313 del 2013). Va dunque ribadito che – se l’attività del parlamentare intra moenia può essere sindacata e, se del caso, censurata anche attraverso gli strumenti previsti dai regolamenti parlamentari (con la conseguenza che comportamenti eventualmente lesivi della dignità delle persone possono essere opportunamente prevenuti), le condotte «esterne» rispetto all’attività parlamentare tipica, in tanto possono godere della garanzia della insindacabilità, prevista dall’art. 68, primo comma, Cost., in quanto risultino rigorosamente riconducibili alle specifiche e «qualificate» attribuzioni parlamentari”. Così la sentenza n. **115**.

### ***13. La dignità umana e il diritto all’abitazione***

“Questa Corte ha da tempo rilevato che le finalità proprie dell’edilizia residenziale pubblica sono quelle di «garantire un’abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi» (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla «provista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti» (sentenze n. 417 del 1994, n. 347 del 1993, n. 486 del 1992). Dal complesso delle disposizioni costituzionali relative al rispetto della persona umana, della sua dignità e delle condizioni minime di convivenza civile, emerge, infatti, con chiarezza che l’esigenza dell’abitazione assume i connotati di una pretesa volta a soddisfare un bisogno sociale ineludibile, un interesse protetto, cui l’ordinamento deve dare adeguata soddisfazione, anche se nei limiti della disponibilità delle risorse finanziarie. Per tale motivo, l’accesso all’edilizia residenziale pubblica è assoggettato ad una serie di condizioni relative, tra l’altro, ai requisiti degli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica, quali, ad esempio, il basso reddito familiare (sentenza n. 121 del 1996) e l’assenza di titolarità del diritto di proprietà o di diritti reali di godimento su di un immobile adeguato alle esigenze abitative del nucleo familiare dell’assegnatario stesso, requisiti sintomatici di una situazione di reale bisogno”. Così la sentenza n. **168**, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per contrasto con la normativa europea e con il principio di eguaglianza, dell’art. 19, comma 1, lettera b) della legge della Regione Valle d’Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui prevedeva fra i requisiti di accesso all’edilizia residenziale pubblica la “residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente”, per l’irragionevole discriminazione nei confronti dei cittadini



dell'Unione europea e nei confronti dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, l'ingiustificata restrizione alla libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini europei e degli extracomunitari, la sproporzione dell'obbligo rispetto all'esigenza di preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale.

#### ***14. La genitorialità come espressione della fondamentale e generale libertà di autodeterminarsi***

“...la scelta di tale coppia [assolutamente sterile o infertile] di diventare genitori e di formare una famiglia che abbia anche dei figli costituisce espressione della fondamentale e generale libertà di autodeterminarsi, libertà che, come questa Corte ha affermato, sia pure ad altri fini ed in un ambito diverso, è riconducibile agli artt. 2, 3 e 31 Cost., poiché concerne la sfera privata e familiare. Conseguentemente, le limitazioni di tale libertà, ed in particolare un divieto assoluto imposto al suo esercizio, devono essere ragionevolmente e congruamente giustificate dall'impossibilità di tutelare altrimenti interessi di pari rango (sentenza n. 332 del 2000). La determinazione di avere o meno un figlio, anche per la coppia assolutamente sterile o infertile, concernendo la sfera più intima ed intangibile della persona umana, non può che essere incoercibile, qualora non vulneri altri valori costituzionali, e ciò anche quando sia esercitata mediante la scelta di ricorrere a questo scopo alla tecnica di PMA di tipo eterologo, perché anch'essa attiene a questa sfera. In tal senso va ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato come la legge n. 40 del 2004 sia appunto preordinata alla «tutela delle esigenze di procreazione», da contemperare con ulteriori valori costituzionali, senza peraltro che sia stata riconosciuta a nessuno di essi una tutela assoluta, imponendosi un ragionevole bilanciamento tra gli stessi (sentenza n. 151 del 2009)”. Così la sentenza n. **162**.

#### ***15. Il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia omosessuale***

La sentenza n. **170** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge n. 164 del 1982, e in via consequenziale del meramente riproduttivo art. 31, comma 6, del decreto legislativo n. 150 del 2011, i quali prevedevano lo scioglimento del matrimonio quale effetto automatico della sentenza di rettificazione di sesso di uno dei coniugi. La Corte – esclusa la rilevanza quali parametri degli artt. 3, 10, primo comma, 29 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 12 della CEDU – ha ritenuto che la disposizione in esame ledesse l'art. 2 Cost., al quale deve essere ricondotto il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia omosessuale. Al riguardo così argomenta il Collegio: “...questa Corte ha già avuto modo di affermare, nella richiamata sentenza n. 138 del 2010, che nella nozione di “formazione sociale” – nel quadro della quale l'art. 2 Cost. dispone che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo – «è da annoverare anche l'unione omosessuale, intesa come stabile convivenza tra due persone dello stesso sesso, cui spetta il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia, ottenendone – nei tempi, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge – il riconoscimento giuridico con i connessi diritti e doveri». In quella stessa sentenza è stato, però, anche precisato doversi «escludere [...] che l'aspirazione a tale riconoscimento – che necessariamente postula una disciplina di carattere generale, finalizzata a regolare diritti e doveri dei componenti della coppia – possa essere realizzata soltanto attraverso una equiparazione delle unioni omosessuali al matrimonio», come confermato, del resto, dalla diversità delle scelte operate dai Paesi che finora hanno riconosciuto le unioni suddette. Dal che la conclusione, per un verso, che «nell'ambito applicativo dell'art. 2 Cost., spetta al Parlamento, nell'esercizio della sua piena discrezionalità, individuare le forme di garanzia e di riconoscimento per le unioni suddette», e, per altro verso, che resta, però, comunque, «riservata alla Corte costituzionale la possibilità di intervenire a tutela di specifiche situazioni», nel quadro di un controllo di ragionevolezza della rispettiva disciplina”. Conseguentemente, la Corte dispone che la sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso di uno dei coniugi, che comporta lo scioglimento del matrimonio, deve consentire, comunque, ove entrambi lo richiedano, di mantenere in vita un rapporto di coppia giuridicamente regolato, e lancia un monito al legislatore affinché introduca, con la massima sollecitudine, una forma di convivenza registrata che tuteli i diritti e gli obblighi della coppia.

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

La sentenza n. 269 ha rigettato la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dell'art. 77 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui, inserendo il comma 1-*bis* nell'art. 8-*bis* della legge provinciale n. 18 del 1987, consente che l'incarico di direttore dell'Istituto cimbri di Luserna sia affidato anche a un soggetto privo dei requisiti per la nomina a dirigente, purché in possesso di professionalità e attitudine alla direzione. La Corte ha rammentato che «i cimbri costituiscono una piccola minoranza linguistica germanofona, la cui entità può essere stimata in circa un migliaio di persone, concentrate per lo più nel comune di Luserna», ove ha sede l'Istituto che ha «lo scopo di promuovere le conoscenze della cultura e delle tradizioni di tale minoranza storica». Tenendo conto delle «difficoltà di reclutamento» all'interno di una così ristretta cerchia di persone, la disposizione – consentendo di non applicare i requisiti stabiliti dalla legislazione provinciale sugli incarichi dirigenziali, al fine di permettere che a capo dell'istituto possa essere posta una «persona che conosca la lingua cimbra e la cultura di tale popolazione» – è stata ritenuta «giustificata dal principio della tutela delle minoranze linguistiche» garantito dall'art. 6 Cost., dallo statuto trentino e dalle relative norme di attuazione. Essa è così apparsa «conforme ai principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, nel presupposto, non esplicitato (...) ma chiaramente desumibile dalla disciplina dell'Istituto cimbri, che tale soluzione si renda necessaria al fine di affidare l'incarico (...) a un esperto della lingua e della cultura dei cimbri». Infine, i Giudici hanno precisato la necessità di interpretare la norma in esame nel senso che «la professionalità richiesta sia da valutarsi con specifico riferimento alla conoscenza della lingua e della cultura cimbra, in modo che la deroga (...) sia subordinata alla condizione che la persona candidata all'incarico di direttore sia esperto conoscitore della lingua e della cultura della minoranza protetta».

## **17. Il principio fondamentale della tutela del paesaggio e lo specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici**

“L'art. 9 Cost., sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo, e che, in sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007)”. L'affermazione è contenuta nella sentenza n. 210, in tema di usi civici nella Regione Sardegna. Con tale sentenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua* - per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. - dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna n. 19 del 2013, che prevedeva la progressiva sdemanializzazione degli usi civici sul territorio sardo attraverso il piano straordinario di accertamento demaniale e la delega ai Comuni ad effettuare la ricognizione generale degli usi civici esistenti sui rispettivi territori con attribuzione di poteri che ne comportavano la cessazione, in assenza di procedure che consentissero allo Stato di far valere gli interessi di cui è portatore fin dalla fase della formazione del piano straordinario medesimo. La Corte, nel pronunciare l'illegittimità della disposizione, l'ha integrata introducendo “la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l'apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale”, nonché la previsione “che i Comuni non possono attuare processi di transazione giurisdizionale ma solo proporli”. La pronuncia ritiene che i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno inciso sugli usi civici, mettendo in ombra il profilo economico dell'istituto ed evidenziandone invece la rilevanza sotto il profilo ambientale: “Vi è, dunque, una connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che «configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico [...] quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 3811 del 2011, a proposito della fattispecie analoga delle “valli da pesca”). È la logica che ha ispirato questa Corte quando ha affermato che «la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione

degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di “una integrazione tra uomo e ambiente naturale” (sentenza n. 46 del 1995)”.

## **18. La solidarietà**

### ***18.1. Il nuovo principio della sostenibilità del debito pubblico quale responsabilità nei confronti delle generazioni future***

I nuovi principi introdotti dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, e in particolare quello della sostenibilità del debito pubblico, implicano una responsabilità che, in attuazione di quelli «fondanti» (sentenza n. 264 del 2012) di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future. Così la sentenza n. **88**.

### ***18.2. La cristallizzazione del trattamento economico dei dipendenti pubblici in una dimensione solidaristica***

L’ordinanza n. **113** ha confermato la sentenza n. 310 del 2013 che ha dichiarato non fondate analoghe questioni riferite all’art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, in tema di blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all’anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera comunque denominate, per il personale cosiddetto non contrattualizzato di cui all’art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, tra cui i docenti universitari. La Corte ripete quanto già affermato nella precedente decisione: “il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, implicano sacrifici gravosi, quali quelli in esame, che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica. In particolare, in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, tali sacrifici non possono non interessare periodi, certo definiti, ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione dalle richiamate sentenze di questa Corte, pronunciate con riguardo alla manovra economica del 1992. Le norme impugnate, dunque, superano il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono – e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio”.

La Corte con la sentenza n. **219**, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 23, del d.l. n. 78 del 2010, secondo cui gli anni 2010, 2011 e 2012 non sono utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali e dei relativi incrementi economici previsti dalle disposizioni contrattuali vigenti per i pubblici dipendenti, ha così argomentato: “Le norme impugnate, dunque, superano il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono – e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio”.

### ***18.3. Il contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative dell’assicurazione generale obbligatoria dei dipendenti del parastato***

La sentenza n. **156** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 18, comma 19, del d. l. n. 98 del 2011 – impugnato in riferimento agli artt. 3, 24, 102, 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà individuali (CEDU) – il quale, nel fornire un’interpretazione autentica dell’art. 64, comma 5, della legge 1999, n. 144, prevede che, nel settore del cosiddetto parastato, il previsto contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative dell’assicurazione generale obbligatoria è dovuto sia dagli *ex*-dipendenti già collocati a riposo che dai lavoratori ancora in servizio. La Corte, nell’escludere che la disposizione censurata contrasti con alcuno dei parametri evocati dai rimettenti, afferma in particolare che essa risponde «ad obiettivi d’indubbio interesse generale, e di rilievo costituzionale, quali, in primo luogo, quello della certezza del diritto e, parallelamente, quelli del ripristino dell’uguaglianza e della solidarietà,

all'interno di un sistema di previdenza».

#### **18.4. Gli ammortizzatori sociali**

“...l'art. 38, secondo comma, Cost., rimette alla discrezionalità del legislatore la determinazione dei tempi, dei modi e della misura delle prestazioni sociali sulla base di un razionale contemperamento con la soddisfazione di altri diritti, anch'essi costituzionalmente garantiti, e nei limiti delle compatibilità finanziarie (sentenza n. 426 del 2006). L'art. 38, secondo comma, Cost., che è immediatamente operante nell'ordinamento giuridico e rilevante, in particolare, ai fini del sindacato di costituzionalità sulle leggi ordinarie, attribuendo valore di principio fondamentale al diritto dei lavoratori a che siano «preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria», impone che, in caso di eventi, i quali incidono sfavorevolmente sull'attività lavorativa, siano ai lavoratori assicurate provvidenze atte a garantire la soddisfazione delle loro esigenze di vita (sentenza n. 22 del 1969). Ma tale disposizione non va intesa in senso letterale e con valore assoluto. È il sistema delle assicurazioni nel suo complesso, infatti, che è chiamato a far fronte e obbedisce alle esigenze garantite dal precetto costituzionale (sentenza n. 80 del 1971). Per cui questo non risulta violato se, come nell'ipotesi prevista dalla norma oggetto della denuncia, in maniera specifica siano poste regole, con cui, nel rispetto degli altri precetti e principi costituzionali, viene condizionata l'insorgenza di dati diritti o di questi è disciplinato l'esercizio. In particolare, l'indennità di mobilità rientra nel più ampio genus delle assicurazioni sociali contro la disoccupazione ed, in particolare, nell'ambito dei cosiddetti “ammortizzatori sociali” (sentenza n. 184 del 2000), essendo – a differenza della Cassa integrazione guadagni, connessa ad uno stato transitorio di crisi dell'impresa – finalizzata a favorire il ricollocamento del lavoratore in altre imprese e, dunque, collegata ad una crisi irreversibile del datore di lavoro. Essa, cioè, deve considerarsi un vero e proprio trattamento di disoccupazione (sentenza n. 234 del 2011)”. Così la sentenza n. **215** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 38, Cost., dell'art. 16, comma 1, della legge n. 223 del 1991, che ai fini del godimento del diritto all'indennità di mobilità, escludeva dalla anzianità aziendale utile il periodo prestato in forza di un contratto di lavoro interinale. Infatti, l'aver condizionato l'insorgenza del diritto del lavoratore disoccupato alla indennità di mobilità alla sussistenza di una serie di condizioni prestabilite (anzianità aziendale di almeno dodici mesi, di cui almeno sei di lavoro effettivamente prestato, con un rapporto di lavoro a carattere continuativo e non a termine), costituisce una regola non irragionevole con cui il legislatore stesso ha contemperato e bilanciato un trattamento (speciale) di disoccupazione maggiormente consistente, per importo e durata, rispetto a quello ordinario, con la necessità di una anzianità lavorativa minima, alle dipendenze del medesimo datore di lavoro, specificamente indicata dalle norme di legge.

#### **18.5. Solidarietà e tutela della salute**

La sentenza n. **274** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.l. n. 24 del 2013, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost. Il censurato decreto-legge – contestualmente allo svolgimento di una sperimentazione clinica condotta anche in deroga alla normativa vigente, concernente l'impiego di medicinali per terapie avanzate a base di cellule staminali mesenchimali – ha previsto che le strutture pubbliche, in cui siano stati avviati, anteriormente alla data di entrata in vigore del d.l. n. 24 del 2013, trattamenti su singoli pazienti con i medicinali di cui sopra possono completare i trattamenti medesimi. Resta, quindi, esclusa la possibilità di avviare alle strutture pubbliche pazienti che il trattamento in questione abbiano richiesto solo dopo l'entrata in vigore del citato d.l. Da qui il sospetto di illegittimità costituzionale per violazione del dovere di solidarietà e del diritto alla salute e per la non giustificabile disparità di trattamento. La Corte ha già affermato che decisioni sul merito delle scelte terapeutiche, in relazione alla loro appropriatezza, non potrebbero nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica del legislatore, bensì dovrebbero prevedere «l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali e sovra-nazionali – a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che a questi fini rivestono gli organi tecnico-scientifici» (sentenza n. 282 del 2002). Nel caso in esame, la Corte afferma che il legislatore ha parzialmente derogato ai principi di cui sopra, privilegiando principi di continuità terapeutica ed esigenze di non interferenza con provvedimenti dell'autorità giudiziaria, ma le circostanze peculiari ed eccezionali che hanno indotto a non interrompere il trattamento con cellule

staminali già avviato, escludono di per sé, sia la violazione del precetto dell'eguaglianza, sia la lesione del diritto alla salute o del dovere di solidarietà.

### **18.6. Il principio di solidarietà come “dovere di tolleranza che la convivenza impone”**

La sentenza n. 235 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 139 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private) in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 32, 76 Cost. e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3 e 8 della CEDU e 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione medesima. Nella prospettazione dei giudici a quibus, il meccanismo tabellare di risarcimento del danno biologico (permanente o temporaneo) da lesioni di lieve entità derivanti da sinistro stradale, introdotto dal censurato art. 139 del d.lgs. n. 209 del 2005, darebbe luogo ad un sistema indennitario che limiterebbe la piena riparazione del danno, ancorandolo a livelli pecuniari riconosciuti, per via normativa, *equi ex ante*, ma che – sia per la rigidità dell'aumento percentuale dell'importo nella misura massima del quinto (20%), sia per la (ritenuta) impossibilità di liquidare l'eventuale, non contemplato, danno morale – non consentirebbe una adeguata personalizzazione del danno e determinerebbe, di conseguenza, una disparità di trattamento in relazione al riconoscimento del diritto al suo integrale ristoro, in base al diverso elemento causativo del danno stesso, oltre che un'ingiustificata prevalenza della tutela dell'esercizio dell'attività assicurativa rispetto alla tutela della lesione del diritto inviolabile alla salute. Tuttavia, la Corte aveva già chiarito come non si configuri ipotesi di illegittimità costituzionale per lesione del diritto inviolabile alla integrità della persona ove la disciplina in contestazione sia volta a comporre le esigenze del danneggiato con altro valore di rilievo costituzionale, come, in quel caso, il valore dell'iniziativa economica privata connesso all'attività del vettore (sentenza n. 132 del 1985). A sua volta, la Corte di cassazione, con la sentenza n. 26972 del 2008, ha puntualizzato come il bilanciamento tra i diritti inviolabili della persona ed il dovere di solidarietà (di cui, rispettivamente, al primo e secondo comma dell'art. 2 Cost.) comporti che non sia risarcibile il danno per lesione di quei diritti che non superi il «livello di tollerabilità» che «ogni persona inserita nel complesso contesto sociale [...] deve accettare in virtù del dovere di tolleranza che la convivenza impone». Al bilanciamento – che doverosamente va operato tra i valori assunti come fondamentali dalla nostra Costituzione ai fini della rispettiva, complessiva, loro tutela – non si sottraggono neppure i diritti della persona consacrati in precetti della normativa europea – ove questi vengano, come nella specie, in rilievo come parametri del giudizio di costituzionalità, per interposizione *ex art.* 117, primo comma, Cost. – poiché, come pure già precisato, «A differenza della Corte EDU, questa Corte [...] opera una valutazione sistemica e non isolata dei valori coinvolti dalle norme di volta in volta scrutinate» (sentenza n. 264 del 2012). Il controllo di costituzionalità del meccanismo tabellare di risarcimento del danno biologico introdotto dal censurato art. 139 cod. ass. – per il profilo del prospettato vulnus al diritto all'integralità del risarcimento del danno alla persona – va, quindi, condotto non già assumendo quel diritto come valore assoluto e intangibile, bensì verificando la ragionevolezza del suo bilanciamento con altri valori, che siano eventualmente alla base della disciplina censurata.

## **19. Lo straniero**

### **19.1. L'accesso all'edilizia residenziale pubblica**

Un'irragionevole discriminazione in danno dei cittadini dell'Unione europea e dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo è stata riscontrata dalla sentenza n. 168 la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., dell'art. 19, comma 1, lett. b), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui annoverava, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della residenza nel territorio regionale da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente. La Corte ha dapprima rammentato che «le finalità proprie dell'edilizia residenziale pubblica sono quelle di “garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi” (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla “provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti” (sentenze n. 417 del 1994, n. 347 del 1993, n. 486 del 1992). Dal complesso delle disposizioni costituzionali relative al rispetto della persona umana, della sua dignità e delle condizioni minime di convivenza civile, emerge, infatti, con chiarezza che l'esigenza

dell'abitazione assume i connotati di una pretesa volta a soddisfare un bisogno sociale ineludibile, un interesse protetto, cui l'ordinamento deve dare adeguata soddisfazione, anche se nei limiti della disponibilità delle risorse finanziarie. Per tale motivo, l'accesso all'edilizia residenziale pubblica è assoggettato ad una serie di condizioni relative, tra l'altro, ai requisiti degli assegnatari (...), quali, ad esempio, il basso reddito familiare (sentenza n. 121 del 1996) e l'assenza di titolarità del diritto di proprietà o di diritti reali di godimento su di un immobile adeguato alle esigenze abitative del nucleo familiare dell'assegnatario stesso, requisiti sintomatici di una situazione di reale bisogno». La sentenza n. 222 del 2013 ha inoltre riconosciuto che «le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza», considerato che «L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, [...] può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia». Ma tale requisito deve essere «contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli», anche in linea con il principio, affermato dalla sentenza n. 133 del 2013, che «se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili», tuttavia «la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza» e, come puntualizzato dalla sentenza n. 40 del 2011, essere «coerenti ed adeguati a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze». La previsione dell'obbligo di residenza da almeno otto anni nel territorio valdostano, quale «presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio» e non come «mera regola di preferenza», è stata considerata irragionevolmente discriminatoria «sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, ai quali deve essere garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE), sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali (...) godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio». In proposito, si è osservato che la norma *de qua* pone i cittadini dell'Unione in una «condizione di inevitabile svantaggio in particolare rispetto alla comunità regionale, ma anche rispetto agli stessi cittadini italiani, che potrebbero più agevolmente maturare gli otto anni di residenza in maniera non consecutiva, realizzando una discriminazione vietata dal diritto comunitario (...), in quanto determina una compressione» della loro libertà di circolazione e soggiorno, garantita dall'art. 21 del TFUE, «ingiustificata», perché non proporzionata «né necessaria al pur legittimo scopo di assicurare che a beneficiare della provvidenza siano soggetti che abbiano dimostrato un livello sufficiente di integrazione nella comunità presso la quale risiedono (...), anche al fine di evitare oneri irragionevoli onde preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale». La Corte ha altresì sottolineato l'impossibilità di «presumere, in termini assoluti, che i cittadini dell'Unione che risiedono nel territorio regionale da meno di otto anni, ma che siano pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, e che quindi abbiano instaurato un legame con la comunità locale, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni e, per ciò stesso siano estromessi dalla possibilità di accedere al beneficio». La discriminazione è stata ravvisata anche con riguardo ai cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, ai sensi dell'art. 11, par. 1, lett. f), della direttiva 2003/109/CE, godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi. In tal modo, il diritto europeo «mira ad impedire qualsiasi forma dissimulata di discriminazione che, applicando criteri di distinzione diversi dalla cittadinanza, conduca di fatto allo stesso risultato, a meno che non sia obiettivamente giustificata e proporzionata al suo scopo». Secondo i Giudici, la «previsione di una certa anzianità di soggiorno o di residenza sul territorio ai fini dell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che si aggiunge al requisito prescritto per ottenere lo *status* di soggiornante di lungo periodo, costituito dal possesso del permesso di soggiorno da almeno cinque anni nel territorio dello Stato, ove tale soggiorno non sia avvenuto nel territorio della Regione, potrebbe trovare una ragionevole giustificazione nella finalità di evitare che detti alloggi siano assegnati a persone che, non avendo ancora un legame sufficientemente stabile con il territorio, possano poi rinunciare ad abitarvi, rendendoli inutilizzabili per altri che ne avrebbero diritto, in contrasto con la funzione socio-assistenziale dell'edilizia residenziale pubblica».

Tuttavia, «l'estensione di tale periodo di residenza fino ad una durata molto prolungata, come quella pari ad otto anni prescritta dalla norma impugnata», è stata valutata come «palesamente sproporzionata allo scopo ed incoerente con le finalità stesse dell'edilizia residenziale pubblica, in quanto può finire con l'impedire l'accesso a tale servizio proprio a coloro che si trovino in condizioni di maggiore difficoltà e disagio abitativo».

## **20. I principi di uguaglianza e di ragionevolezza**

### **20.1. Il principio di uguaglianza in senso stretto**

#### **20.1.1. La tecnica di giudizio; l'uguaglianza e altri principi costituzionali**

Il parametro dell'uguaglianza «non esprime la concettualizzazione di una categoria astratta, staticamente elaborata in funzione di un valore immanente dal quale l'ordinamento non può prescindere, ma definisce l'essenza di un giudizio di relazione che, come tale, assume un risalto necessariamente dinamico» (sentenza n. 89 del 1996). Pertanto, poiché «il principio di eguaglianza esprime un giudizio di relazione in virtù del quale a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate andranno coniugate a situazioni differenti, ciò equivale a postulare che la disamina della conformità di una norma a quel principio deve svilupparsi secondo un modello dinamico, incentrandosi sul "perché" una determinata disciplina operi, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica distinzione, e quindi trarne le debite conclusioni in punto di corretto uso del potere normativo». Tali fondamentali insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. 241 che ha valutato nel senso dell'inammissibilità, per carente motivazione sulla non manifesta infondatezza (oltre che per il carattere non costituzionalmente obbligato del petitum), la questione di legittimità costituzionale, in riferimento a plurimi parametri, dell'art. 271, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui esclude la possibilità per gli enti locali di distaccare il proprio personale anche presso associazioni diverse da quelle ivi tassativamente indicate. La Corte ha imputato al rimettente di avere svolto la doglianza «sulla base di un assunto, non altrimenti argomentato (e pertanto in sé apodittico), che prescinde dalla formulazione (e dalla soluzione) di quel giudizio di relazione tra la disciplina censurata e quella proposta quale modello di coerenza costituzionale, che dovrebbe costituire la premessa argomentativa necessaria per affrontare (e risolvere) il sotteso controllo di ragionevolezza della norma impugnata». A fronte della consolidata giurisprudenza secondo cui, «essendo qualsiasi disciplina destinata per sua stessa natura ad introdurre regole e, dunque, a operare distinzioni, qualunque normativa positiva finisce per risultare necessariamente destinata ad introdurre nel sistema fattori di differenziazione», il giudice a quo «non ha specificamente argomentato (se non assertivamente affermandola) l'effettiva comparabilità di tali fattori. L'ordinanza di rimessione risulta, infatti, carente di una adeguata motivazione, sia delle ragioni sottese alla formulazione della regola contenuta nella normativa oggetto di censura (di cui viene denunciato esclusivamente il carattere tassativo), sia dei motivi della ritenuta (ma, anch'essa, non altrimenti motivata) omogeneità (quanto a caratteri, struttura associativa, compiti e funzioni) delle associazioni ricorrenti rispetto a quelle contemplate dalla norma, omogeneità che determinerebbe la necessità di estendere ad esse la disciplina in esame». In particolare, non è stata svolta alcuna «argomentazione in ordine alla configurabilità di quella eadem ratio della disciplina impugnata con quella degli evocati *tertia comparationis* (sentenza n. 142 del 2014; ordinanze n. 101 e n. 16 del 2014) che sola porterebbe a ritenere "irragionevole", e per ciò stesso arbitraria, la scelta discrezionale del legislatore di differenziare il trattamento di situazioni di comprovata omogeneità».

L'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, al pari della certezza del diritto, è un principio «d'indubbio interesse generale e di rilievo costituzionale» che integra uno di quei «motivi imperativi di interesse generale» che giustificano, anche secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, «un intervento del legislatore con efficacia retroattiva». In tal senso si è espressa, relativamente ad una norma di interpretazione autentica sui termini del procedimento di opposizione a decreto ingiuntivo, l'ordinanza n. 92 secondo la quale la norma censurata ha superato «una situazione di oggettiva incertezza», limitandosi ad «enucleare una delle possibili opzioni ermeneutiche dell'originario testo normativo, peraltro già fatta propria da un orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità».

L'«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» costituisce il fondamento della riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia dell'«ordinamento civile», in quanto relativa alla disciplina dei rapporti privati. Tale consolidato orientamento (*ex multis*, sentenze nn. 401 del 2007 e 290 del 2013) è stato confermato dalla sentenza n. **97** con cui è stata dichiarata illegittima una norma umbra volta a trasporre in ambito privatistico i sistemi di qualificazione delle imprese interessate alle commesse pubbliche.

La sentenza n. **211** – che ha sanzionato una norma abruzzese riguardante la perequazione della retribuzione individuale di anzianità dei dipendenti regionali – ha ribadito che, a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, «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 a statuto speciale» (sentenza n. 189 del 2007)».

Il «fondamentale principio di uguaglianza» trova una specificazione nell'art. 53 Cost., sicché il controllo della Corte in ordine al rispetto di quest'ultimo parametro deve «essere ricondotto ad un “giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria” (sentenza 111 del 1997; in senso conforme, sentenza n. 116 del 2013 e n. 341 del 2000)» (sentenza n. **142**).

La sentenza n. **208** ha affermato che il «“principio di eguaglianza (...) è colorito dalle disposizioni costituzionali operanti nel settore in cui quel principio è invocato e la violazione del medesimo è lamentata” (sentenza n. 91 del 1984)».

#### **20.1.2. Il trattamento adeguatamente diverso di situazioni diverse**

In termini generali, la sentenza n. **155** ha puntualizzato che «la violazione del principio di uguaglianza sussiste qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili» (*ex plurimis*: sentenze nn. 108 del 2006, 340 e 136 del 2004). In tale ultima ipotesi, come ha specificato la sentenza n. **208**, la discrezionalità del legislatore non è sindacabile.

La sentenza n. **7** ha giudicato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 21, del d.l. n. 78 del 2010, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non estende anche ai dipendenti dell'AGCOM la disciplina prevista dal medesimo d.l. per la Banca d'Italia, chiamata a tener conto, nell'ambito del proprio ordinamento, dei principi di contenimento della spesa per il triennio 2011-2013 e a darvi attuazione coinvolgendo prioritariamente le organizzazioni sindacali. In proposito, si è osservato che la scelta di «prevedere un meccanismo di adeguamento della Banca d'Italia alla normativa introdotta dal d.l. (...) corrisponde all'esigenza, imposta dai Trattati relativi alle modalità di funzionamento dell'Unione europea, di consultare preventivamente la Banca centrale europea per ogni modifica che riguardi una banca centrale nazionale. La Banca d'Italia, infatti, è parte integrante del Sistema europeo di banche centrali». Anche per le autorità nazionali di regolazione, come l'AGCOM, si è riconosciuto che «la normativa comunitaria tende ad un rafforzamento dell'indipendenza», ritenendo però sufficiente la «previsione esplicita che l'autorità nazionale responsabile della regolazione *ex ante* del mercato o della risoluzione di controversie tra imprese sia al riparo, nell'esercizio delle sue funzioni, da qualsiasi intervento esterno o pressione politica che possa compromettere la sua imparzialità di giudizio». Il Collegio ha, pertanto, desunto dall'esame della disciplina europea l'evidente «differenza che esiste tra le banche centrali nazionali e le autorità di regolazione dei mercati *ex ante* e di risoluzione delle controversie tra imprese. Pertanto, pur godendo tanto la Banca d'Italia che l'AGCOM di una speciale autonomia organizzativa e funzionale a tutela della loro indipendenza», tuttavia «la Banca d'Italia presenta caratteri del tutto peculiari che la differenziano da ogni altra autorità amministrativa indipendente. In conclusione, il diverso trattamento riservato (...) alla Banca d'Italia rispetto all'AGCOM è giustificato dall'esigenza imposta dalla disciplina dell'Unione di previa consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative concernenti, tra l'altro, le banche centrali nazionali. Poiché analoga esigenza non viene in rilievo con riferimento alle altre autorità amministrative indipendenti, la disciplina riservata alla Banca d'Italia non può costituire (...) un utile *tertium comparationis* per una pretesa disparità di trattamento».



L'ordinanza n. **14** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 146 del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnato, in riferimento al canone della ragionevolezza, nella parte in cui non prevede che possano essere poste a carico dell'erario le spese necessarie alla curatela fallimentare per il compimento di atti di gestione e di manutenzione di beni appresi all'attivo della procedura, in particolare ove si tratti di interventi necessitati, se non imposti, da altre norme dell'ordinamento. Secondo la Corte, «la disposizione censurata ha la funzione di assicurare lo svolgimento, anche nel caso in cui non vi siano fondi finanziari a disposizione del fallimento, di taluni incumbenti immediatamente funzionali all'espletamento della procedura volta alla soddisfazione concorsuale dei creditori ed al risanamento della impresa insolvente; (...) viceversa, le spese in ordine alle quali il rimettente vorrebbe fosse ampliata (...) la possibilità di ricorrere alla anticipazione erariale (...), lungi dall'essere necessarie ai fini della utile prosecuzione della procedura fallimentare in senso stretto, sono, invece, funzionali alla gestione dei beni fallimentari». Pertanto, è emersa evidente la «diversità di ratio fra ciò che già è oggetto della norma impugnata e l'auspicato addendum».

Con l'ordinanza n. **15** sono state ritenute manifestamente infondate, in riferimento all'art. 3 Cost., talune questioni di legittimità costituzionale della disciplina di riorganizzazione della distribuzione territoriale degli uffici giudiziari, censurata relativamente alla disposta soppressione di alcuni tribunali ordinari. Confermando le argomentazioni della sentenza n. 237 del 2013, i Giudici hanno sottolineato «la diversità delle situazioni degli uffici giudiziari interessati».

La sentenza n. **45** ha considerato prive di fondamento, per erronea ricostruzione del quadro normativo, talune questioni di legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 4, del d.P.R. n. 309 del 1990, censurato, anche in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui esclude i tossicodipendenti imputati di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope dalla disciplina di favore in tema di misure cautelari delineata dai precedenti commi 1 e 2 (caratterizzata da più rigorosi criteri per l'applicazione della custodia carceraria e dalla preferenza per gli arresti domiciliari ove l'indiziato abbia in corso o chieda di intraprendere un programma terapeutico di recupero). La Corte ha ricordato che, per effetto della sentenza n. 231 del 2011, la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia in carcere per gli indiziati del suddetto delitto è stata sostituita con una presunzione relativa, in virtù della quale il tossicodipendente sottoposto a procedimento, benché sottratto al menzionato regime di favore, «è tornato a poter fruire, (...) sulla base di una valutazione "individualizzata" della singola vicenda, (anche) degli arresti domiciliari finalizzati allo svolgimento di un programma di recupero». E' stata perciò esclusa la denunciata supposta omologazione, sul livello di maggior rigore, delle diverse fattispecie concrete integrative del delitto associativo: «il giudice può (...) valorizzare le caratteristiche del singolo episodio criminoso al fine di diversificare la risposta cautelare. Non vi sarà una sorta di "semi-automatismo in favor" nella concessione degli arresti domiciliari, (...) ma il giudice potrà comunque disporre, sulla base degli ordinari criteri di selezione, misure meno gravose della custodia in carcere e che agevolino la riabilitazione dell'interessato». Ulteriori censure sono state disattese riconfermando gli argomenti già svolti nell'ordinanza n. 339 del 1995: innanzitutto, i Giudici hanno negato che il diritto alla salute del tossicodipendente riceva una tutela ingiustificatamente meno energica di quella apprestata a favore di altri soggetti, quali la donna incinta o madre di prole in tenera età, l'ultrasessantenne, la persona affetta da malattia particolarmente grave, l'infermo e il seminfermo di mente. Invero, le situazioni poste a raffronto sono state valutate come «palesamente eterogenee e tali, quindi, da rendere del tutto legittimo un trattamento differenziato». Del pari, si è ritenuta insussistente, per la disomogeneità delle fattispecie in comparazione, l'asserita ingiustificata discriminazione tra i tossicodipendenti gravemente indiziati del delitto associativo e quelli indiziati di altro delitto, che possono invece fruire della speciale disciplina di favore. Al riguardo, il Collegio ha sottolineato che il legislatore può, «nella sua discrezionalità e salvo il limite della ragionevolezza, escludere da un regime cautelare di favore (...) i soggetti indagati o imputati per determinati reati, avuto riguardo alla loro gravità e alla pericolosità soggettiva da essi solitamente desumibile, a condizione che ciò non comporti l'assoggettamento dell'interessato ad un indiscriminato "automatismo sfavorevole", che precluda ogni apprezzamento delle singole vicende concrete». E tale automatismo sfavorevole per il delitto in esame è venuto meno a seguito della pronuncia del 2011. Infine, una valutazione di non fondatezza è toccata anche alla pretesa disparità di trattamento rispetto ai tossicodipendenti condannati in via definitiva e destinatari degli istituti della sospensione dell'esecuzione e dell'affidamento in prova al servizio sociale. Anche sotto questo profilo, il rimettente ha operato «un

raffronto tra situazioni eterogenee e, come tali, non utilmente comparabili, “essendo manifestamente diversa la condizione personale implicata (di imputato in un caso, di condannato nell’altro) e la funzione (cautelare, ovvero emendativa e retributiva, rispettivamente) dei corrispondenti istituti evocati” (...). Tutto il sistema dei benefici penitenziari e delle misure alternative alla detenzione si applica, del resto, al solo condannato in via definitiva, e non anche all’imputato».

La sentenza n. **47** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell’art. 60 del d.lgs. n. 274 del 2000, impugnato, in riferimento anche all’art. 3 Cost., in quanto – vietando di applicare le disposizioni del codice penale relative alla sospensione condizionale della pena nei casi di condanna a pena pecuniaria per reati di competenza del giudice di pace (anche quando il beneficio sia richiesto dalla difesa) – determinerebbe un’ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai reati di competenza del tribunale in composizione monocratica, ugualmente puniti con pena pecuniaria. I Giudici hanno confermato che «la giurisdizione penale del giudice di pace presenta caratteristiche peculiari, esprimendosi in un modulo processuale improntato a finalità di snellezza, semplificazione e rapidità, tali da renderlo non comparabile con il procedimento davanti al tribunale e da giustificare comunque sensibili deviazioni rispetto al modello ordinario» (*ex plurimis*, sentenze nn. 64 del 2009 e 298 del 2008; ordinanze nn. 56 e 32 del 2010, 28 del 2007). In particolare, il Collegio ha sostenuto che la «simmetria tra la pena pecuniaria inflitta per reati di competenza del giudice di pace, non sospendibile, e quella inflitta per reati attribuiti alla competenza del tribunale, che può essere invece sospesa, è in effetti solo “formale”», poiché, come già osservato nelle ordinanze nn. 370 del 2004 e 290 del 2003, il censurato divieto «non può essere valutato isolatamente, senza tenere conto delle connotazioni complessive del “microcosmo punitivo” in cui si inserisce e da cui ripete la propria giustificazione». Invero, i «tratti d’assieme dell’apparato sanzionatorio dei reati di competenza del giudice di pace, composto da sanzioni con modesto tasso di afflittività e carenti di effetti desocializzanti, da un lato; le peculiari coordinate del procedimento all’esito del quale dette sanzioni sono applicate, volte a privilegiare soluzioni deflattive e conciliative, anziché repressive, dall’altro (...) impediscono di scorgere nella preclusione denunciata un vulnus al principio di eguaglianza». In quest’ottica, è stato giudicato dirimente il rilievo che il divieto in esame «si inserisce in un sistema diversamente strutturato nel suo complesso», caratterizzato dalla rinuncia alla pena detentiva e dalla centralità della funzione di composizione dei conflitti: rispetto a questo sistema, «la scelta legislativa di privilegiare l’effettività della pena – allorché alla sua irrogazione si pervenga – può essere ritenuta ragionevolmente coerente». Infine, si è esclusa l’irragionevolezza dell’eventuale discriminazione che si produrrebbe nei casi in cui la sospensione condizionale venga richiesta da persona che assume di non essere in grado di provvedere al pagamento della pena pecuniaria inflittale e che tema, perciò, di incorrere nella sua conversione per insolvibilità.

La sentenza n. **64** ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 1 del 2004 e 3, commi 1 e 2, della legge provinciale n. 13 del 2000, impugnati, in riferimento a plurimi parametri, in quanto – determinando i canoni delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica per uso idroelettrico ed introducendo una tariffa progressiva, articolata in importi crescenti in relazione agli scaglioni di potenza nominale riconosciuta o concessa – darebbero luogo a indebite differenziazioni tra operatori pubblici e privati nell’ambito del territorio provinciale, nonché nei confronti dei produttori di energia gravati da costi meno elevati. La Corte, muovendo dal ritenuto «carattere non arbitrario dell’intervento del legislatore provinciale, in relazione alla non irragionevolezza delle finalità perseguite nel dettare la disciplina dei canoni», ha sostenuto che le lamentate differenze di trattamento trovano «ampia giustificazione nell’esercizio del potere determinativo con cui la Provincia, senza violare i principi fondamentali della legislazione statale, ha adottato i criteri per la misurazione delle prestazioni dovute dai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche operanti nel proprio territorio, criteri che (...) prescindono dalle caratteristiche dei destinatari ed hanno natura oggettiva, essendo rapportati all’entità dell’utilizzo della risorsa idrica ed all’obbligo di risarcire la collettività locale per la crescente devoluzione utilitaristica di un bene comune». Parimenti insussistente è stata considerata l’asserita disparità di trattamento in danno degli enti locali concessionari (che, essendo istituzionalmente chiamati a gestire le attività elettriche, almeno in forma prevalente, nel territorio provinciale, non possono, di regola, delocalizzare la produzione rispetto alle imprese private) e, più in generale, dei concessionari della Provincia di Bolzano rispetto a coloro che operano fuori dal relativo territorio. Il Collegio ha nuovamente evidenziato la finalità dell’intervento del legislatore

provinciale, che, nell'esercizio di potestà normativa concorrente, ha dettato le modalità di determinazione del canone in sintonia con il principio di corrispettività e a prescindere dalle caratteristiche dei titolari delle concessioni. Pertanto, le presunte differenze di trattamento a discapito degli operatori territoriali «trovano (...) ancora una volta il loro fondamento nel carattere oggettivo dei criteri dettati».

L'ordinanza n. **101** ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale, in riferimento anche all'art. 3 Cost., dell'art. 53, comma terzo, della legge n. 312 del 1980, nella parte in cui esclude il personale della scuola non di ruolo supplente (sia docente che non docente) dal diritto alla maturazione degli aumenti economici biennali riconosciuti al personale non di ruolo a tempo indeterminato; e manifestamente infondata la questione avente ad oggetto la medesima disposizione, nella parte in cui prevede un diverso trattamento tra docenti di religione e docenti di materie diverse, anche nel caso in cui essi rendano, come supplenti, una prestazione a tempo determinato. I Giudici hanno confermato quanto deciso nella sentenza n. 146 del 2013 (resa su identici quesiti), la quale aveva dichiarato l'inammissibilità della prima questione «in considerazione della sopravvenuta eliminazione della figura dei docenti non di ruolo a tempo indeterminato» e la non fondatezza della seconda, attesa «l'inidoneità della categoria dei docenti di religione a fungere da idoneo tertium comparationis».

Una lesione degli artt. 3 e 25, secondo comma, Cost. è stata riscontrata dalla sentenza n. **105** nell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva, con riferimento al delitto di ricettazione, il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di particolare tenuità (art. 648, secondo comma, cod. pen.) sulla recidiva reiterata. Secondo i Giudici, le differenti comminatorie stabilite per il reato-base e per il reato attenuato «rispecchiano le diverse caratteristiche oggettive delle due fattispecie, sul piano dell'offensività». In particolare, «il trattamento sanzionatorio, significativamente più mite nel minimo edittale, assicurato al fatto di “particolare tenuità” (la cui configurabilità è riconosciuta dalla giurisprudenza comune solo per le ipotesi di rilevanza criminosa assolutamente modesta, talvolta al limite della contravvenzione di acquisto di cose di sospetta provenienza), “esprime una dimensione offensiva la cui effettiva portata è disconosciuta dalla norma censurata, che indirizza l'individuazione della pena concreta verso un'abnorme enfattizzazione delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva reiterata, a detrimento delle componenti oggettive del reato” (sentenza n. 251 del 2012). In altri termini, due fatti (...) che lo stesso assetto legislativo riconosce come profondamente diversi sul piano dell'offesa vengono ricondotti alla medesima cornice edittale, determinando la violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost.». Nel contempo, la norma censurata ha violato il principio di uguaglianza, perché «il recidivo reiterato autore di una ricettazione di normale o anche di rilevante gravità, da punire, in presenza delle attenuanti generiche, con il minimo edittale della pena stabilita dall'art. 648, primo comma, cod. pen., riceverebbe lo stesso trattamento sanzionatorio – quest'ultimo irragionevolmente severo – spettante al recidivo reiterato, cui pure siano riconosciute le attenuanti generiche, ma autore di un fatto di “particolare tenuità”».

Un'ingiustificata disparità di trattamento fra specializzandi fruitori di contratti aggiuntivi e specializzandi assoggettati al contratto nazionale è stata esclusa dalla sentenza n. **126** che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 3 della legge veneta n. 9 del 2013, il quale impone al medico specializzando assegnatario del contratto aggiuntivo regionale di sottoscrivere apposite clausole predisposte dalla Giunta regionale. La Corte, dopo aver chiarito che la normativa statale lascia «aperto uno spazio di intervento per il legislatore regionale» in caso di attivazione di contratti finanziati dalle Regioni o comunque aggiuntivi a quelli statali, ha sostenuto che «la Regione può aggiungere esclusivamente clausole che siano compatibili non solo con la legislazione statale, ma anche con il richiamato schema di contratto nazionale».

La sentenza n. **135** ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1-*bis*, del d.l. n. 463 del 1983, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – punendo con la reclusione fino a 3 anni e la multa fino a 1.032 euro il datore di lavoro che omette il versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali operate sulle retribuzioni dei dipendenti, senza prevedere alcuna soglia di punibilità – detterebbe una disciplina irragionevolmente diversa per una situazione asseritamente identica a quella contemplata dall'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, che punisce con la reclusione da 6 mesi a 2 anni chiunque non versa, entro il termine stabilito per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta, ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituti, per un ammontare superiore a 50.000 euro per ciascun periodo di imposta. A giudizio della Corte, la fattispecie

disciplinata dal predetto art. 10-*bis* «non si presta a fungere da termine di riferimento» per configurare la denunciata lesione del principio di uguaglianza. Infatti, la finalità della norma sospettata di illegittimità «è quella di ovviare al fenomeno costituito dalla grave forma di evasione, quale quella contributiva, con un inasprimento delle sanzioni, prevedendo, per il datore di lavoro, sia la reclusione sia la sanzione pecuniaria». La previsione invocata quale *tertium comparationis* è stata ricondotta alla diversa finalità perseguita dal legislatore di prevedere, in ambito tributario, un ristretto numero di fattispecie «caratterizzate da rilevante offensività per gli interessi dell'erario», con «soglie di punibilità idonee a limitare l'intervento penale ai soli illeciti economicamente significativi». Anche sul piano della tipizzazione della fattispecie, i Giudici hanno riscontrato «sostanziali differenze tra i reati posti a confronto, atteso che, mentre la norma censurata prevede un reato a consumazione istantanea con una speciale causa di estinzione collegata al versamento tardivo delle ritenute previdenziali (...), di contro, l'art. 10-*bis* (...) – in ossequio alla diversa finalità dell'opzione punitiva prescelta – introduce una condizione oggettiva di punibilità, che impedisce di configurare il disvalore penale delle condotte non ritenute di rilevante offensività». In conclusione, è stata sottolineata «l'impraticabilità del raffronto posto dal rimettente a sostegno della censurata omessa previsione della soglia di non punibilità nella disciplina dell'omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali operate sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti, in quanto l'acclarata eterogeneità delle norme in comparazione costituisce espressione di autonome scelte del legislatore, non irragionevoli e neppure arbitrarie in considerazione della natura e dell'intensità degli interessi protetti, ai quali corrisponde la modulazione degli interventi sanzionatori ispirati a scelte punitive differenziate».

La sentenza n. **154** ha deciso nel senso della non fondatezza la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, impugnato, in riferimento anche all'art. 3 Cost., nella parte in cui – stabilendo che, per il personale pubblico non contrattualizzato beneficiario di meccanismi di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti e che, per il medesimo personale, le progressioni di carriera, eventualmente disposte negli stessi anni, hanno effetto ai fini esclusivamente giuridici – impedirebbe agli ufficiali della Guardia di finanza, che, nel corso del triennio oggetto delle misure di contenimento della spesa pubblica, abbiano acquisito il grado di maggiore o maturato i 13 anni di servizio senza demerito dalla nomina di ufficiale, di conseguire la remunerazione del lavoro straordinario nella misura corrispondente rispettivamente alla qualifica conseguita o all'anzianità raggiunta. Con specifico riguardo alla disparità di trattamento con i colleghi che hanno raggiunto il grado superiore o maturato l'anzianità prima del 2011, la Corte ha osservato che «coloro che si sono visti riconoscere il migliore trattamento retributivo hanno raggiunto il grado superiore o maturato la maggiore anzianità di servizio prima rispetto ai ricorrenti nel giudizio a quo, per i quali tali condizioni si sono verificate a partire dal 1° gennaio 2011»: e «ciò costituisce un elemento che di per sé può giustificare un diverso trattamento retributivo (sentenza n. 304 del 2013)». Inoltre, i Giudici hanno ribadito che «non esiste un principio di omogeneità di retribuzione a parità di anzianità, ed anzi “è ammessa una disomogeneità delle retribuzioni anche a parità di qualifica e di anzianità”, naturalmente in situazioni determinate (sentenza n. 304 del 2013). E in una tale prospettiva non può considerarsi irragionevole un esercizio della discrezionalità legislativa che privilegi esigenze fondamentali di politica economica, a fronte di altri valori pur costituzionalmente rilevanti (da ultimo, sentenze n. 310 e n. 304 del 2013)». Quanto alla pretesa disparità di trattamento tra dipendenti pubblici e privati, confermando l'orientamento espresso nella sentenza n. 310 del 2013, la pronuncia ha rilevato che «le profonde diversità dello stato giuridico (...) e di trattamento economico» escludono «ogni possibilità di comparazione».

La sentenza n. **155** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 32, comma 4, lett. b), della legge n. 183 del 2010, nella parte in cui – prevedendo l'applicazione del termine decadenziale di 60 giorni stabilito dal riformato art. 6, primo comma, della legge n. 604 del 1966 per contestare la legittimità del termine apposto al contratto di lavoro, anche quando si tratti di contratti a tempo determinato già conclusi (essendo ormai maturato il termine finale) alla data di entrata in vigore della censurata legge – determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto ad altre forme contrattuali o atti datoriali (ad esempio, il recesso del committente nei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, il trasferimento del lavoratore ai sensi dell'art. 2103 cod. civ., la cessione del contratto di lavoro in caso di trasferimento d'azienda ed ogni altra ipotesi in cui, come nella

somministrazione di lavoro irregolare, si chiedi la costituzione o l'accertamento di un rapporto di lavoro in capo a un soggetto diverso dal titolare del contratto) per i quali non è stata adottata la medesima soluzione. La Corte ha rilevato che le fattispecie a confronto «sono diverse, né possono essere rese omogenee dalla previsione di un identico termine di decadenza, il quale ha come precipua finalità l'accelerazione dei tempi del processo»; ed ha così confermato gli orientamenti espressi nella sentenza n. 303 del 2011: le ulteriori disparità di trattamento «risentono dell'obiettiva eterogeneità delle situazioni. (...) il contratto di lavoro subordinato con una clausola viziata (quella, appunto, appositiva del termine) non può essere assimilato ad altre figure illecite come quella, obiettivamente più grave, dell'utilizzazione fraudolenta della collaborazione continuativa e coordinata. Diforme è, altresì, la situazione cui dà luogo la cessione illegittima del rapporto di lavoro, laddove, nelle more del giudizio volto ad accertarla, il rapporto corre con il cessionario e la garanzia retributiva rimane assicurata. Altro ancora, infine, è la somministrazione irregolare di manodopera, quando un imprenditore fornisce personale ad un altro al di fuori delle ipotesi consentite dalla legge».

La sentenza n. **157** ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 91, ultimo comma, cod. proc. civ., il quale dispone che la liquidazione delle spese e competenze legali della parte vittoriosa nelle cause devolute alla giurisdizione equitativa del giudice di pace non possa superare, nel caso in cui la parte stessa sia assistita e rappresentata da un difensore, il valore della domanda. La Corte ha osservato che, in «ragione della tendenziale snellezza e semplicità delle cause di competenza del giudice di pace decidibili secondo equità, deve (...) escludersene la comparabilità con le cause di lavoro, attinenti a diritti maggiormente rilevanti sul piano sociale ed appartenenti, peraltro, alla competenza funzionale del Tribunale ordinario».

La sentenza n. **170** – pur sancendo l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 2 Cost., della normativa che non prevedeva che la sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso di uno dei coniugi, che determina lo scioglimento del matrimonio o la cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio, consentisse, comunque, su richiesta di entrambi, di mantenere in vita un rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata, che tuteli adeguatamente i diritti e gli obblighi della coppia medesima, con le modalità da statuirsi dal legislatore – ha respinto in motivazione le censure formulate in relazione agli artt. 3 e 29 Cost., evidenziando la non comparabilità delle fattispecie poste a confronto dal rimettente. Secondo la Corte, la situazione di «due coniugi che, nonostante la rettificazione dell'attribuzione di sesso ottenuta da uno di essi, intendano non interrompere la loro vita di coppia, si pone, evidentemente, fuori dal modello del matrimonio – che, con il venir meno del requisito, per il nostro ordinamento essenziale, della eterosessualità, non può proseguire come tale – ma non è neppure semplicisticamente equiparabile ad una unione di soggetti dello stesso sesso, poiché ciò equivarrebbe a cancellare, sul piano giuridico, un pregresso vissuto, nel cui contesto quella coppia ha maturato reciproci diritti e doveri, anche di rilievo costituzionale, che, seppur non più declinabili all'interno del modello matrimoniale, non sono, per ciò solo, tutti necessariamente sacrificabili». Come ha già riconosciuto la sentenza n. 138 del 2010, «la nozione di matrimonio presupposta dal Costituente (...) è quella stessa definita dal codice civile del 1942, che “stabiliva (e tuttora stabilisce) che i coniugi dovessero essere persone di sesso diverso” (...). Il che comporta che anche a colui (o colei) che cambia il proprio sesso non resta impedito di formare una famiglia, contraendo nuovo matrimonio con persona di sesso diverso da quello da lui (o lei) acquisito per rettifica». Né si è potuto desumere dall'invocata giurisprudenza CEDU un principio di necessaria parificazione tra unioni omosessuali e istituto matrimoniale poiché, in assenza di un consenso tra i vari Stati nazionali, la Corte di Strasburgo, sul presupposto del margine di apprezzamento conseguentemente loro riconosciuto, ha affermato che sono riservate alla discrezionalità legislativa le eventuali forme di tutela per le coppie di soggetti dello stesso sesso. I Giudici hanno così concluso che «la diversità della peculiare fattispecie di scioglimento a causa di mutamento del sesso di uno dei coniugi rispetto alle altre cause di scioglimento del matrimonio ne giustifica la differente disciplina».

La sentenza n. **198** ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale, anche in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 657, comma 4, cod. proc. pen., in forza del quale, nella determinazione della pena detentiva da eseguire, si tiene conto soltanto della custodia cautelare subita o delle pene espiate senza titolo dopo la commissione del reato per il quale la pena che deve essere eseguita è stata inflitta. La

Corte ha sottolineato come «la situazione di chi ha sofferto la custodia cautelare (o espiato una pena senza titolo) dopo la commissione di altro reato non sia affatto identica (...) a quella di chi l'ha subita (o espiata) anteriormente. Solo per quest'ultimo soggetto la prospettiva di scomputare dalla pena il tempo della pregressa carcerazione può rientrare nel calcolo che conduce alla deliberazione criminosa; non per il primo, posto che “scontare, in avvenire, custodie cautelari o carcerazioni in esecuzione di pena non può in alcun modo motivare il soggetto a delinquere”». Considerando che «solo in rapporto a chi ha sofferto la detenzione ingiusta dopo la commissione del reato il meccanismo di compensazione con la pena da espiare è coerente con le funzioni proprie di quest'ultima», i Giudici hanno affermato che, «per diverse situazioni, dal punto di vista oggettivo e soggettivo, il legislatore ha [...] ragionevolmente previsto diverse discipline giuridiche».

La sentenza n. **201** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dell'art. 33 del d.l. n. 78 del 2010, che prevede per i dirigenti ed i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nel settore finanziario un prelievo addizionale con aliquota del dieci per cento sui compensi variabili erogati sotto forma di bonus o di stock options, eccedenti il triplo della parte fissa della retribuzione. Il Collegio ha osservato che il contestato inasprimento del prelievo fiscale «rappresenta un disincentivo per le prassi retributive che possono avere l'effetto di condurre all'assunzione di rischi eccessivi di breve termine da parte della categoria di contribuenti sottoposta al prelievo. Questi ultimi, in ragione del tasso di professionalità, della autonomia operativa, del potere decisionale di cui godono e dell'aspirazione a maggiori guadagni personali (per il legame tra l'andamento del titolo da un lato ed il riconoscimento e l'ammontare del beneficio correlato a dette forme di compenso dall'altro), sono in grado di porre in essere attività speculative suscettibili di pregiudicare la stabilità finanziaria. Un rischio di questo genere non ricorre per l'attività degli altri contribuenti che vengono retribuiti in modo analogo ma non hanno la stessa possibilità di incidere, con il loro operato, sulla stabilità dei mercati finanziari». Pertanto, non è stata ritenuta ingiustificata «la limitazione al solo “settore finanziario” della platea dei soggetti passivi sottoposti al prelievo addizionale».

La sentenza n. **208** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973, nella parte in cui non consente, nel caso di errore di diritto, la revoca o la modifica del provvedimento definitivo di liquidazione del trattamento pensionistico, ammesse, invece, per le ipotesi di errore di fatto o di calcolo. La Corte ha escluso la comparabilità delle situazioni poste a raffronto dal giudice a quo, osservando che, «mentre l'errore di fatto consiste nella falsa percezione, per equivoco o svista, di quanto emerge incontrovertibilmente dagli atti e quello di calcolo deriva dall'erronea applicazione delle regole matematiche sulla base di dati numerici certi, l'errore di diritto è concetto in ordine alla cui individuazione assumono un peso rilevante argomentazioni induttive ed indagini ermeneutiche. L'oggettività e l'immediatezza che caratterizzano la rilevazione degli errori di fatto e di calcolo differiscono in modo sostanziale dai connotati del giudizio che accompagna la valutazione della violazione, falsa applicazione o erronea interpretazione di una norma. (...) A ben vedere, mentre i *tertium comparationis* (...) non sono equiparabili alla fattispecie in esame, sussiste al contrario una sostanziale omogeneità tra l'ipotesi dell'errore di fatto e quella dell'errore di calcolo. Si tratta di situazioni che hanno in comune un tratto di semplice e concreta rilevanza, tale da escludere o da rendere particolarmente difficile l'insorgere di affidamenti da parte dei destinatari del provvedimento che ne sia affetto. Al contrario, la percezione dell'errore di diritto non gode della medesima immediatezza. In tal modo la revoca o la rettifica eventualmente adottate entrano più facilmente in contrasto con il convincimento indotto nel pensionato dalla già intervenuta applicazione, in senso diverso e per lui più favorevole, della norma oggetto di reinterpretazione».

Un esito di non fondatezza è stato riservato dalla sentenza n. **215** alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge n. 223 del 1991, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui – escludendo per i lavoratori interinali, successivamente assunti con contratto a tempo indeterminato, la possibilità di cumulare nell'anzianità aziendale utile ai fini del riconoscimento del diritto all'indennità di mobilità anche il periodo prestato in forza del contratto di lavoro interinale – determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra detti lavoratori e quelli a tempo indeterminato di pari anzianità lavorativa all'interno dell'azienda. Invero, «in materia di previdenza e assistenza sociale, il legislatore gode di ampia discrezionalità che, attraverso un bilanciamento dei valori contrapposti,

incontra il solo limite del rispetto dei principi di eguaglianza e ragionevolezza» (*ex plurimis*, sentenze nn. 120 e 36 del 2012, 234 del 2011, 234 del 2008 e 202 del 1999; ordinanza n. 448 del 1999): detti principi non sono stati considerati lesi poiché «le fattispecie messe a confronto non sono omogenee». La Corte ha precisato che, «nel caso oggetto del giudizio a quo, il rapporto di lavoro interinale si è svolto ai sensi della legge n. 196 del 1997, all'epoca vigente», che delineava «un collegamento negoziale tra due contratti: quello di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, stipulato tra l'impresa fornitrice e quella utilizzatrice per il soddisfacimento di specifiche esigenze di carattere temporaneo (...), e quello tra l'impresa fornitrice e il lavoratore (...). Il lavoratore temporaneo così assunto svolge (...) la propria attività presso l'impresa utilizzatrice nonché nell'interesse e sotto la direzione ed il controllo della medesima; nell'ipotesi di contratto a tempo indeterminato il lavoratore rimane a disposizione dell'impresa fornitrice per i periodi in cui non svolge la prestazione lavorativa presso un'impresa utilizzatrice». I Giudici hanno perciò valutato come non comparabili, «in quanto eterogenee, le diverse situazioni dei lavoratori assunti da un'impresa con contratto a tempo indeterminato, dopo un periodo svolto in forza di contratto di lavoro “interinale”, e dei lavoratori assunti fin dall'inizio a tempo indeterminato dalla medesima impresa». Né si è potuta ravvisare una «pari anzianità lavorativa» tra le due tipologie di lavoratori a confronto. Infatti, la norma in esame richiede, ai fini dell'indennità di mobilità, un'anzianità di servizio di almeno dodici mesi (di cui almeno sei mesi di lavoro effettivamente prestato), con un rapporto di lavoro a titolo continuativo e comunque non a termine, presso la medesima impresa che poi abbia attivato la procedura di mobilità. La continuità del rapporto di lavoro, ai fini del computo dell'anzianità aziendale utile per l'indennità de qua, presuppone lo svolgimento dell'attività lavorativa alle dipendenze del medesimo datore di lavoro: tale circostanza è stata esclusa per la particolare configurazione del rapporto di lavoro interinale.

La sentenza n. **225** ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 160 e 182-ter della legge fallimentare, impugnati, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – stabilendo che la proposta di concordato contenente una transazione fiscale, con riguardo all'imposta sul valore aggiunto, possa prevedere esclusivamente la dilazione del pagamento – riserverebbero all'amministrazione finanziaria un trattamento peggiore rispetto agli altri creditori privilegiati, non consentendole di accettare, in relazione al credito IVA, un pagamento inferiore all'importo del tributo ma superiore a quanto ricavabile dalla liquidazione del patrimonio del debitore. La Corte ha disatteso la prospettazione del rimettente, il quale – facendo leva «su una simmetria normativa con i crediti privilegiati di altra natura, e sul possibile soddisfacimento parziale degli stessi» e attuando «un accostamento fra i trattamenti differenziati che la disciplina del concordato fallimentare riserva alle diverse categorie di creditori» – ha trascurato la «peculiarità della regolamentazione della transazione fiscale del credito IVA». L'evocato *tertium comparationis* concerne i crediti privilegiati non tributari, per i quali la falcidiabilità in sede di concordato preventivo è ammessa, in generale, dal citato art. 160, comma 2. «Tra tale disciplina e quella specificamente dettata per il credito IVA, si frappone (...) il regime previsto dalla seconda parte dell'art. 182-ter, comma 1, della legge fallimentare, per i crediti tributari (o contributivi) assistiti da privilegio – per i quali “la percentuale, i tempi di pagamento e le eventuali garanzie non possono essere inferiori a quelli offerti ai creditori che hanno un grado di privilegio inferiore [...]” – e per i crediti tributari (o contributivi) aventi natura chirografaria, per i quali “il trattamento non può essere differenziato rispetto a quello degli altri creditori chirografari, ovvero, nel caso di suddivisione in classi, dei creditori rispetto ai quali è previsto un trattamento più favorevole”. A nessuna delle tradizionali categorie di crediti privilegiati e chirografari è riconducibile il credito IVA, per il quale esiste una disciplina eccezionale attribuita di un “trattamento peculiare e inderogabile” (...), che consentendo esclusivamente la transazione dilatoria è tesa ad assicurare il pagamento integrale di un'imposta assistita da un privilegio di grado postergato (...), in deroga al principio dell'ordine legale delle cause di prelazione». I Giudici hanno così escluso profili di intrinseca irragionevolezza nella censurata normativa, la quale, ai fini dell'ammissibilità del piano di concordato contenente una proposta di transazione fiscale, «regolamenta diversamente il credito erariale IVA, riservando ad esso un trattamento necessariamente differenziato non solo rispetto ai crediti privilegiati in generale, ma anche nei confronti degli altri crediti tributari assistiti da privilegio. Oltre che sull'inammissibile raffronto tra fattispecie normative eterogenee – che riflette (...) un'opzione del legislatore interno necessitata dalla peculiare disciplina dell'IVA derivante dalle regole comunitarie – la non fondatezza della questione» è scaturita, altresì, dal rilievo che «la norma interna in materia di

transigibilità del credito IVA è, di per sé, disciplina eccezionale rispetto al principio dell'indisponibilità della pretesa erariale». Ed in proposito è stato richiamato l'insegnamento secondo cui «non costituisce fonte di discriminazione costituzionalmente rilevante il fatto che il legislatore abbia delimitato l'ambito di applicazione della norma, in quanto [...] non è fonte di illegittimità costituzionale il limite alla estensione di norme che [...] costituiscono deroghe a principi generali» (sentenza n. 112 del 2013 e ordinanza n. 49 del 2013).

La sentenza n. 235 ha giudicato priva di fondamento la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 139 del Codice delle assicurazioni private (d.lgs. n. 209 del 2005), che ha introdotto un meccanismo tabellare di risarcimento del danno biologico, permanente o temporaneo, da lesioni di lieve entità derivanti da sinistro stradale. La «prospettazione di una disparità di trattamento – che, in presenza di identiche (lievi) lesioni, potrebbe conseguire, in danno delle vittime di incidenti stradali, dalla applicazione della normativa impugnata, in quanto limitativa di una presunta maggiore tutela risarcitoria riconoscibile a soggetti che quelle lesioni abbiano riportato per altra causa – è» stata «smentita dalla constatazione che, nel sistema, la tutela risarcitoria dei danneggiati da sinistro stradale è, viceversa, più incisiva e sicura, rispetto a quella dei danneggiati in conseguenza di eventi diversi. Infatti solo i primi, e non anche gli altri, possono avvalersi della copertura assicurativa, *ex lege* obbligatoria, del danneggiante – o, in alternativa, direttamente di quella del proprio assicuratore – che si risolve in garanzia dell'an stesso del risarcimento». Inoltre, l'assunto per cui i limiti tabellari non consentirebbero di tener conto della diversa incidenza che identiche lesioni possano avere nei confronti dei singoli soggetti è stato contraddetto dal rilievo che il comma 3 della denunciata disposizione permette al giudice di aumentare fino ad un quinto l'importo liquidabile, con equo e motivato apprezzamento delle condizioni soggettive del danneggiato.

L'«esigenza di un trattamento differenziato», sottesa all'art. 3 Cost., è risultata trascurata dalla scelta legislativa di accomunare «fattispecie tra loro profondamente differenziate»: in tal senso si è espressa la sentenza n. 239 che ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non escludeva dal divieto di concessione dei benefici penitenziari, ivi previsto nei confronti di determinate categorie di detenuti o internati per delitti di particolare gravità e allarme sociale, la misura della detenzione domiciliare speciale. Tale istituto, fruibile dalle condannate con prole di età non superiore a dieci anni e avente natura sussidiaria e complementare rispetto alla detenzione domiciliare ordinaria, pur partecipando della «finalità di reinserimento sociale del condannato, costituente l'obiettivo comune di tutte le misure alternative alla detenzione», è connotato dal «rilievo del tutto prioritario» che assume l'«interesse di un soggetto debole, distinto dal condannato e particolarmente meritevole di protezione, quale quello del minore in tenera età ad instaurare un rapporto quanto più possibile “normale” con la madre (o, eventualmente, con il padre) in una fase nevralgica del suo sviluppo». L'omologazione di trattamento alle altre misure alternative è stata giudicata illegittima nella prospettiva della «ratio storica primaria» del regime restrittivo di concessione dei benefici penitenziari, rappresentata dall'«incentivazione alla collaborazione, quale strategia di contrasto della criminalità organizzata». In proposito, si è sostenuto che un «conto (...) è che tale strategia venga perseguita tramite l'introduzione di uno sbarramento alla fruizione di benefici penitenziari costruiti – com'è di norma – unicamente in chiave di progresso trattamentale del condannato, sbarramento rimuovibile tramite la condotta collaborativa; altro conto è che la preclusione investa una misura finalizzata in modo preminente alla tutela dell'interesse di un soggetto distinto e, al tempo stesso, di particolarissimo rilievo, quale quello del minore in tenera età a fruire delle condizioni per un migliore e più equilibrato sviluppo fisio-psichico. In questo modo, il “costo” della strategia di lotta al crimine organizzato viene traslato su un soggetto terzo, estraneo tanto alle attività delittuose che hanno dato luogo alla condanna, quanto alla scelta del condannato di non collaborare». D'altra parte, la «subordinazione dell'accesso alle misure alternative ad un indice legale del “ravvedimento” del condannato – la condotta collaborativa, in quanto espressiva della rottura del “nesso” tra il soggetto e la criminalità organizzata (...) – può risultare giustificabile quando si discuta di misure che hanno di mira, in via esclusiva, la risocializzazione dell'autore della condotta illecita. Cessa, invece, di esserlo quando al centro della tutela si collochi un interesse “esterno” ed eterogeneo». Il Collegio ha poi rammentato che «nemmeno l'interesse del minore a fruire in modo continuativo dell'affetto e delle cure materne, malgrado il suo elevato rango, forma oggetto di protezione assoluta, tale da sottrarlo ad ogni possibile bilanciamento con esigenze contrapposte, pure di rilievo costituzionale, quali quelle di difesa



sociale, sottese alla necessaria esecuzione della pena inflitta al genitore in seguito alla commissione di un reato»; infatti, ad una simile logica di bilanciamento risponde la disciplina delle condizioni di accesso alla detenzione domiciliare speciale, tra le quali figura quella dell'insussistenza di un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti da parte della condannata. Tuttavia, «affinché l'interesse del minore possa restare recessivo di fronte alle esigenze di protezione della società dal crimine occorre che la sussistenza e la consistenza di queste ultime venga verificata, per l'appunto, in concreto (...) e non già collegata ad indici presuntivi (...) che precludono al giudice ogni margine di apprezzamento delle singole situazioni». La dichiarazione di incostituzionalità è stata estesa, in via consequenziale, anche alla detenzione domiciliare ordinaria, «per evitare che una misura avente finalità identiche alla detenzione domiciliare speciale, ma riservata a soggetti che debbono espiare pene meno elevate, resti irragionevolmente soggetta ad un trattamento deteriore».

La sentenza n. **244** ha negato la sussistenza di irragionevoli disparità di trattamento ascrivibili ai commi 98 e 99 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 che prevedono, rispettivamente, la riliquidazione d'ufficio dei trattamenti di fine servizio (TFS) in favore dei dipendenti pubblici secondo la disciplina in vigore prima dell'art. 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010 (dichiarato illegittimo in parte qua dalla sentenza n. 223 del 2012 e abrogato in toto prima dal d.l. n. 185 del 2012 e poi dalla stessa legge n. 228) e l'estinzione di diritto dei processi pendenti aventi ad oggetto la restituzione del contributo previdenziale obbligatorio del 2,50% della base contributiva a carico del dipendente, con salvezza delle sole sentenze passate in giudicato. I Giudici hanno sostenuto che il TFS è «diverso e (...) normalmente “migliore” rispetto al trattamento di fine rapporto disciplinato dall'art. 2120 cod. civ., per cui il fatto che il dipendente – che (in conseguenza del ripristinato regime *ex* art. 37 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032) ha diritto all'indennità di buonuscita – partecipi al suo finanziamento, con il contributo del 2,50% (sull'80% della sua retribuzione), non integra un'irragionevole disparità di trattamento rispetto al dipendente che ha diritto al trattamento di fine rapporto. Per altro verso, il fatto che alcuni dipendenti delle pubbliche amministrazioni godano del trattamento di fine servizio ed altri del trattamento di fine rapporto è conseguenza del transito del rapporto di lavoro da un regime di diritto pubblico ad un regime di diritto privato e della gradualità che (...) il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto di imprimervi». Né è stata reputata irragionevole la diversità di trattamento tra «i dipendenti che, nelle more, abbiano ottenuto la restituzione del 2,50% con sentenza passata in giudicato (restituzione divenuta “indebita” a seguito dell'abrogazione dell'art. 12, comma 10, del citato d.l. n. 78 del 2010) e quelli che non l'abbiano ottenuta per il sopravvenuto ripristino dell'indennità di buonuscita. Ciò essendo inevitabilmente dovuto alla successione di diverse disposizioni normative ed al generale principio di intangibilità del giudicato».

Il «procedimento penale davanti al giudice di pace configura un modello di giustizia autonomo, non comparabile con il procedimento per i reati di competenza del tribunale, in quanto ispirato a finalità di snellezza, semplificazione e rapidità». In tal senso si è espressa l'ordinanza n. **245** nel valutare come manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 20 del d.lgs. n. 274 del 2000, nella parte in cui non prevede che, nel procedimento penale davanti al giudice di pace, la citazione a giudizio sia preceduta dalla notificazione all'indagato ed al suo difensore dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari *ex* art. 415-*bis* cod. proc. pen. Secondo il Collegio, la contestata omissione si rivela «coerente con il ruolo marginale che, nel procedimento in questione, è assegnato alla fase delle indagini, le quali si sostanziano in una fase investigativa affidata in via principale alla polizia giudiziaria: ruolo marginale che, a sua volta, rispecchia tanto le esigenze di massima semplificazione tipiche di tale procedimento, quanto la vocazione conciliativa della giurisdizione onoraria, la quale trova la sua sede naturale di esplicazione nell'udienza di comparizione, ove avviene il primo contatto tra le parti e il giudice». Inoltre, le esigenze di informazione dell'imputato prima di tale udienza risultano soddisfatte dall'«avviso, contenuto nella citazione a giudizio, della facoltà di prendere visione e di estrarre copia del fascicolo relativo alle indagini (...), nonché dall'indicazione, contenuta nel medesimo atto, delle fonti di prova di cui il pubblico ministero chiede l'ammissione».

La sentenza n. **274** ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale, anche in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 2 del d.l. n. 24 del 2013, il quale consente alle strutture pubbliche di completare i soli trattamenti su singoli pazienti con medicinali per terapie avanzate a base di cellule

staminali mesenchimali, che siano stati già avviati anteriormente alla data della sua entrata in vigore. Il legislatore è intervenuto in una particolare situazione fattuale che «vedeva, in concreto, già avviati trattamenti con cellule staminali per iniziativa di vari giudici che, in via cautelare, avevano ordinato a strutture pubbliche di effettuarli». In tale «anomalo contesto», la norma de qua, «privilegiando principi di continuità terapeutica ed esigenze di non interferenza con provvedimenti dell'autorità giudiziaria, ha quindi consentito la prosecuzione dei trattamenti (...) già “avviati” o già ordinati da singoli giudici». Secondo il Collegio, sarebbe stata, invece, irragionevole l'estensione indiscriminata di «siffatta, temporalmente circoscritta, deroga» al principio di «doverosa cautela nella validazione e somministrazione di nuovi farmaci»: infatti, le circostanze «peculiari ed eccezionali che hanno indotto il legislatore a non interrompere il trattamento con cellule staminali nei confronti dei pazienti che di fatto l'avevano già avviato, o per i quali un giudice aveva, comunque, già ordinato alla struttura pubblica di avviarlo, non ricorrono (...) nei riguardi di altri pazienti che quel trattamento successivamente chiedano che sia loro somministrato». Per questo motivo è stata esclusa la dedotta violazione del principio di uguaglianza tra le due categorie di pazienti in comparazione.

La «mancanza della omogeneità delle situazioni raffrontate» ha determinato il rigetto della questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 1, comma 1, quinto periodo, della Parte Prima della Tariffa allegata al d.P.R. n. 131 del 1986, nella parte in cui non prevede, in materia di imposta di registro, l'applicazione dell'aliquota ridotta dell'1 per cento per gli acquisti aventi ad oggetto fabbricati o porzioni di fabbricato che siano effettuati da società che svolgono l'attività di acquisto e di rivendita di beni immobili, qualora dette società acquistino gli immobili da privati non soggetti IVA. Il «diverso trattamento giuridico delle due fattispecie in comparazione – una operazione IVA, sia pure “esente”, ed una operazione non rientrante nell’“area IVA” – è» stato considerato dalla sentenza n. 279 come «la logica conseguenza di un sistema di alternatività» tra IVA e imposta di registro «così costruito fin dalle origini», per evitare fenomeni di doppia imposizione, e che «fin dalle origini non ha escluso le operazioni esenti». La pronuncia ha altresì rammentato l'insegnamento secondo cui le disposizioni che prevedono agevolazioni fiscali hanno «carattere eccezionale e derogatorio» e «costituiscono esercizio di un potere discrezionale del legislatore, censurabile solo per l'eventuale palese arbitrarità o irrazionalità; con la conseguenza che la Corte costituzionale non può estenderne l'ambito di applicazione, se non quando lo esiga la ratio dei benefici stessi» (sentenze nn. 6 del 2014 e 275 del 2005; ordinanze nn. 103 del 2012, 203 del 2011 e 144 del 2009). Pertanto, è stata esclusa la natura «irragionevole e discriminatoria» della norma censurata.

### ***20.1.3. Il trattamento uniforme di situazioni identiche o assimilabili***

L'art. 3 Cost. «è violato non solo quando i trattamenti messi a confronto sono formalmente contraddittori in ragione dell'identità delle fattispecie, ma anche quando la differenza di trattamento è irrazionale secondo le regole del discorso pratico, in quanto le rispettive fattispecie, pur diverse, sono ragionevolmente analoghe» (sentenza n. 1009 del 1988)» (sentenza n. 162).

La sentenza n. 6 ha statuito l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 1, comma 497, della legge n. 266 del 2005, nella parte in cui non prevedeva, per gli acquirenti di immobili ad uso abitativo e relative pertinenze acquisiti in sede di espropriazione forzata e di pubblici incanti, che non agiscono nell'esercizio di attività commerciali, artistiche o professionali, la facoltà, già riconosciuta agli acquirenti in libero mercato, di richiedere che, in deroga all'art. 44, comma 1, del d.P.R. n. 131 del 1986 (che contempla il prezzo di aggiudicazione), la base imponibile ai fini delle imposte di registro, ipotecarie e catastali sia costituita dal valore tabellare dell'immobile (art. 52, commi 4 e 5, del suddetto d.P.R.). La Corte ha precisato che la finalità della norma non è solo quella di «acquisire dati obiettivi (...) per realizzare il progressivo aggiornamento dei dati catastali», ma anche e soprattutto quella di «consentire al contribuente di scegliere la soluzione più conveniente in relazione all'andamento del mercato immobiliare. L'attuale sistema consente, infatti, non solo di esercitare il diritto potestativo consistente nella scelta del valore determinato secondo il criterio “tabellare”, ma anche, in presenza di fasi congiunturali avverse, quando i prezzi degli immobili in regime di libero mercato risultino – anche a seguito dell'eventuale concomitante aggiornamento dei dati catastali – inferiori al medesimo criterio “tabellare”, di non chiedere l'applicazione di tale criterio». La disposizione in esame precludeva analoga facoltà «agli acquirenti della stessa categoria di immobili destinati ad uso abitativo, che parimenti non agiscono nell'esercizio di attività

commerciali, artistiche o professionali, ma acquisiscono la proprietà in esito a procedure esecutive o per asta pubblica. Per gli stessi vale indefettibilmente il riferimento al valore della transazione». I Giudici hanno ritenuto che, nella specie, «non si è in presenza (...) di fattispecie ragionevolmente differenziate sotto il profilo oggettivo (...) bensì di una disparità di disciplina che attiene ad una categoria di immobili sostanzialmente unitaria quanto alla natura ed alla peculiare destinazione. In questo contesto, la illegittimità della norma» – che riconosceva al solo acquirente in libero mercato «la potestà di chiedere la valutazione del bene secondo il valore "tabellare", con ciò ampliando la sua sfera soggettiva in modo differenziato» da altre categorie di acquirenti – «si concreta nella mancata previsione – a favore delle persone fisiche che acquistano a seguito di procedura espropriativa o di pubblico incanto – del diritto potestativo (...) di far riferimento, ai fini della determinazione dell'imponibile di fabbricati ad uso abitativo in materia di imposte di registro, ipotecarie e catastali, al valore "tabellare" dell'immobile». Pertanto, la Corte ha concluso che la «mera differenziazione del contesto acquisitivo del bene non è (...) sufficiente a giustificare la discriminazione di due fattispecie caratterizzate da una sostanziale omogeneità» (sentenze nn. 328 del 1983, 156 del 1976 e 39 del 1970).

La sentenza n. 7 – nel ritenere inammissibili, per sopravvenuta carenza di oggetto, le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento anche all'art. 3 Cost., degli artt. 9, comma 2, e 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010, che prevedono, rispettivamente, misure di riduzione del trattamento retributivo dei dipendenti pubblici e modifiche alla disciplina del trattamento di fine rapporto – ha richiamato le argomentazioni svolte dalla sentenza n. 223 del 2012 che ha dichiarato illegittime le predette norme. La citata pronuncia ha sostenuto che «l'introduzione di una imposta speciale, sia pure transitoria ed eccezionale, in relazione soltanto ai redditi di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (...) viola il principio della parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante. Tale violazione si manifesta sotto due diversi profili: da un lato, a parità di reddito lavorativo, il prelievo è ingiustificatamente limitato ai soli dipendenti pubblici; d'altro lato, il legislatore, pur avendo richiesto (con l'art. 2 del d.l. n. 138 del 2011) il contributo di solidarietà (di indubbia natura tributaria) del 3% sui redditi annui superiori a 300.000,00 euro, al fine di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, ha inopinatamente scelto di imporre ai soli dipendenti pubblici, per la medesima finalità, l'ulteriore speciale prelievo tributario oggetto di censura. L'irragionevolezza non risiede nell'entità del prelievo denunciato, ma nella ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi. La sostanziale identità di ratio dei differenti interventi "di solidarietà", poi, prelude essa stessa ad un giudizio di irragionevolezza ed arbitrarietà del diverso trattamento riservato ai pubblici dipendenti, foriero peraltro di un risultato di bilancio che avrebbe potuto essere ben diverso e più favorevole per lo Stato, laddove il legislatore avesse rispettato i principi di eguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, anche modulando diversamente un "universale" intervento impositivo». La medesima decisione ha altresì affermato che l'«estensione del regime di cui all'art. 2120 del codice civile (ai fini del computo dei trattamenti di fine rapporto) sulle anzianità contributive maturate a fare tempo dal 1° gennaio 2011 determina irragionevolmente l'applicazione dell'aliquota del 6,91% sull'intera retribuzione, senza escludere nel contempo la vigenza della trattenuta a carico del dipendente pari al 2,50% della base contributiva della buonuscita, operata a titolo di rivalsa sull'accantonamento» per la relativa indennità. La previsione che consentiva allo Stato una riduzione dell'accantonamento si è rivelata «irragionevole perché non collegata con la qualità e quantità del lavoro prestato e perché – a parità di retribuzione – determina un ingiustificato trattamento peggiore dei dipendenti pubblici rispetto a quelli privati, non sottoposti a rivalsa da parte del datore di lavoro».

La sentenza n. 26 ha negato una lesione dell'autonomia finanziaria della ricorrente Regione Friuli-Venezia Giulia e l'asserita diversità di trattamento rispetto alle Regioni ordinarie, rigettando la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 1 a 8, e 2, commi 1 e 2, del d.l. n. 201 del 2011 che contemplano, senza alcun meccanismo compensativo, deduzioni incidenti sulla base imponibile di taluni tributi statali e finalizzate a stimolare la crescita economica. La Corte ha ribadito che non è necessario prevedere misure compensative per «ogni intervento su un tributo che (...) comporti un minor gettito per le Regioni. Ciò in quanto deve escludersi, da un lato, che possa essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni incidenti sul tributo, senza valutare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, (...) il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni (...). E dall'altro lato, che, dalla evocata previsione statutaria (...) di spettanza alla Regione di quote fisse di

entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della stessa, sia desumibile un principio di invarianza del gettito per la Regione in caso di modifica di tributi erariali». Inoltre, si è confermato come, «a seguito di manovre di finanza pubblica, ben possano anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale».

La sentenza n. **60** ha escluso la denunciata ingiustificata disparità di trattamento tra atenei “non virtuosi” e atenei “virtuosi” (cioè, rispettosi dei limiti alla spesa fissati legislativamente), giudicando infondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all’art. 3 Cost., dei commi 1 e 3 dell’art. 1 del d.l. n. 180 del 2008, che impone vincoli e limiti all’assunzione di ricercatori e professori universitari. Il Collegio ha riconosciuto l’erroneità del presupposto interpretativo che vizia la ricostruzione del quadro normativo operata dal rimettente, ad avviso del quale la facoltà di completare le assunzioni dei ricercatori vincitori dei concorsi espletati di cui al comma 1 sarebbe limitata ai soli atenei “non virtuosi”, mentre quelli “virtuosi” incorrerebbero nel limite complessivo, stabilito dal comma 3, del 50% della spesa relativa al personale a tempo indeterminato cessato dal servizio nell’anno precedente. Infatti, «ritenere che le università “virtuose” siano escluse dalla possibilità di completare le assunzioni dei ricercatori di cui al comma 1 (...) equivale a sovvertire la ratio dell’intervento legislativo censurato, che presenta un carattere sanzionatorio (...) per gli atenei “non virtuosi” e una natura premiale (sia pure entro i limiti dettati dall’attuale contesto economico-finanziario) per gli atenei “virtuosi”». Pertanto, «secondo un argomento a minori ad maius», i commi censurati «devono essere interpretati nel senso che anche le università rispettose dei parametri legislativi possono completare le assunzioni dei ricercatori vincitori dei concorsi di cui al comma 1, e, conseguentemente, il limite del cinquanta per cento (comma 3) deve essere inteso come relativo alla assunzione di personale ulteriore».

Sperequazioni sanzionatorie manifestamente irragionevoli «rendono censurabile l’esercizio della discrezionalità pure spettante al legislatore in materia di configurazione delle fattispecie astratte di reato» (*ex plurimis*, sentenze nn. 68 del 2012, 273 e 47 del 2010). In tal senso si è pronunciata la sentenza n. **80** che ha ritenuto lesivo del principio di uguaglianza l’art. 10-ter del d.lgs. n. 74 del 2000 nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, puniva l’omesso versamento dell’IVA (dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale) per importi non superiori, per ciascun periodo di imposta, ad euro 103.291,38. La Corte, nel ricostruire il quadro normativo, ha chiarito che la norma de qua mira a colpire «i fenomeni di evasione che si realizzano (...) nella fase di riscossione dell’imposta», prevedendo una soglia di punibilità che circoscrive l’area di illiceità penale alle sole omissioni di ammontare superiore a 50.000 euro per ciascun periodo d’imposta. Il legislatore è però incorso in «un evidente difetto di coordinamento tra la soglia di punibilità inerente al delitto» in esame e «quelle relative ai delitti» di omessa dichiarazione e dichiarazione infedele, pari rispettivamente ad euro 77.468,53 e 103.291,38. Ciò ha comportato una «conseguenza palesemente illogica», nel caso in cui l’IVA dovuta dal contribuente si situasse nell’intervallo tra le riferite soglie, eccedendo i 50.000 euro, ma non i 77.468,53 o i 103.291,38 euro. In tale evenienza, infatti, «veniva trattato in modo peggiore chi avesse presentato regolarmente la dichiarazione IVA, senza versare l’imposta dovuta in base ad essa, rispetto a chi non avesse presentato la dichiarazione» o ne avesse presentato una infedele, «evadendo del pari l’imposta. Nel primo caso, il contribuente avrebbe dovuto rispondere del reato di omesso versamento dell’IVA, stante il superamento della relativa soglia di punibilità; nel secondo sarebbe rimasto invece esente da pena, non risultando attinto il limite di rilevanza penale» dell’omessa o infedele dichiarazione. Tuttavia, «l’omessa dichiarazione e la dichiarazione infedele costituiscono illeciti incontestabilmente più gravi, sul piano dell’attitudine lesiva degli interessi del fisco, rispetto all’omesso versamento dell’IVA: e ciò, nella stessa considerazione del legislatore, come emerge dal raffronto delle rispettive pene edittali». Il contribuente che, al fine di evadere l’IVA, presenta una dichiarazione infedele, tesa ad occultare la materia imponibile, o non presenta affatto la dichiarazione, «tiene una condotta certamente più “insidiosa” per l’amministrazione finanziaria – in quanto idonea ad ostacolare l’accertamento dell’evasione (...) – rispetto a quella del contribuente che, dopo aver presentato la dichiarazione, omette di versare l’imposta (...). In questo modo, infatti, il contribuente rende la propria inadempienza tributaria palese e immediatamente percepibile dagli organi accertatori: sicché, in sostanza, finisce per essere trattato in modo peggiore chi – *coeteris paribus* – ha tenuto il comportamento maggiormente meno trasgressivo». Di tale incongruenza il legislatore si è poi avveduto poiché l’art. 2, comma 36-*vicies semel*, del d.l. n. 138 del 2011 ha ridotto la

soglia di punibilità dell'omessa dichiarazione a 30.000 euro e quella della dichiarazione infedele a 50.000 euro, importi, rispettivamente, inferiori e pari a quello della soglia di punibilità dell'omesso versamento dell'IVA, rimasta per converso inalterata. L'evidenziata distonia è così venuta meno, ma solo per i fatti successivi al 17 settembre 2011, data di entrata in vigore della legge di conversione n. 148 del 2011, come peraltro imposto dalla circostanza che si tratta di «modifiche di segno sfavorevole per il reo (all'abbassamento delle soglie corrisponde, infatti, un ampliamento dell'area di rilevanza penale)». Relativamente ai fatti commessi sino alla predetta data il vulnus costituzionale è esistito ed è stato conseguentemente rimosso attraverso l'allineamento della soglia di punibilità dell'omesso versamento dell'IVA, quanto ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, «alla più alta fra le soglie di punibilità delle violazioni in rapporto alle quali si manifesta l'irragionevole disparità di trattamento: quella, cioè, della dichiarazione infedele (euro 103.291,38)».

La sentenza n. **142** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., dell'art. 39, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011 che assoggettava alla tassazione ordinaria, anziché alla più favorevole tassazione separata, i compensi arretrati riferibili all'anno precedente corrisposti ai membri delle commissioni tributarie. I Giudici hanno rammentato che la regola generale dell'imposizione sui redditi da lavoro dipendente ed assimilati è quella di cassa secondo cui ad ogni anno solare corrisponde un'obbligazione tributaria autonoma; per i redditi percepiti in un determinato periodo d'imposta, ma maturati in tempi precedenti, vige il diverso regime della tassazione separata, che è una modalità particolare di determinazione dell'IRPEF, la cui ratio è individuata nella necessità di attenuare gli effetti negativi che deriverebbero dalla rigida applicazione del criterio di cassa in quei casi in cui la tassazione ordinaria di un reddito formatosi nel corso di più anni, ma corrisposto in unica soluzione, potrebbe risultare eccessivamente onerosa per il contribuente. Ai giudici tributari spettano due compensi: uno mensile, in cifra fissa, ed uno aggiuntivo variabile, legato al numero ed alla tipologia dei provvedimenti depositati; essi sono assimilati dalla legislazione fiscale ai redditi da lavoro dipendente e sono perciò assoggettati alla tassazione per cassa, nonché alla tassazione separata per gli emolumenti arretrati. Inserendosi in questo contesto, la norma impugnata ha di fatto allargato ad un anno, per la sola categoria dei giudici tributari, l'intervallo temporale tra il titolo giuridico della competenza e la sua effettiva qualificazione ai fini fiscali, attraverso la *fictio iuris* secondo cui i compensi ad essi corrisposti entro il periodo d'imposta successivo a quello di riferimento si intendono concorrere alla formazione del reddito imponibile. A giudizio della Corte, si è determinato un «diverso e più sfavorevole trattamento previsto per gli emolumenti spettanti ai membri delle commissioni tributarie». Posto che «la norma censurata non ha sottratto i compensi dei giudici tributari al regime della tassazione separata, cosicché essi restano pienamente compresi ed espressamente menzionati tra quelli che hanno diritto a beneficiarne», il profilo della differenziazione è rimasto all'interno del regime della tassazione separata, essendosi venuta a creare, «in assenza di un ragionevole motivo discriminante, una situazione di trattamento svantaggioso rispetto alle altre specie di redditi assimilati». In materia tributaria, già la sentenza n. 431 del 1997 «ha riconosciuto l'estensibilità di norme di favore laddove, in caso di piena omogeneità di situazioni poste a raffronto, lo esiga la ratio della disciplina invocata quale *tertium comparationis*». Nella specie, precise esigenze, anche di coerenza sistematica, hanno imposto di ritenere «discriminatorio il fatto che, a fronte di un'omogenea situazione che accomuna tutti i percettori di competenze arretrate, solo per i giudici tributari – e senza che una giustificazione sia enunciata espressamente dalla legge o sia ricavabile in via interpretativa – sia stato normativamente ridotto il periodo di rilievo per l'applicazione del regime fiscale della categoria di riferimento, con conseguente aumento, per tale lasso temporale, dell'imposizione tributaria». Inoltre, «nel sottrarre in misura così anomala al regime della tassazione separata il ritardo degli apparati dedicati alla quantificazione e alla liquidazione delle competenze dei giudici delle commissioni tributarie, di fatto la norma impugnata ha vanificato l'effetto mitigatore e correttivo del regime della tassazione per cassa in una fattispecie che il legislatore stesso (...) aveva ritenuto meritevole di essere sottratta ad un'eccessiva imposizione tributaria su redditi che si sono formati – per cause non imputabili al contribuente – in anni diversi da quelli di effettiva percezione». La Corte ha altresì così escluso l'asserita eterogeneità della fattispecie in esame rispetto agli altri redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente: «da un lato, emerge la chiara affinità dei compensi del giudice tributario a quelli del giudice di pace, inseriti nella stessa categoria; dall'altro, è di pari evidenza che il regime della tassazione separata non trova il suo comun denominatore nella natura omogenea dei redditi inseriti nel proprio ambito applicativo – che, al

contrario, hanno caratteristiche e presupposti normativi tra i più disparati – ma piuttosto dal fatto che essi derivano da rapporti, prestazioni, titoli, caratterizzati dalla discrasia tra il momento della maturazione e quello della erogazione, comportante effetti irragionevolmente pregiudizievoli ai contribuenti che vi sono sottoposti. Dunque, la particolarità della loro erogazione, concentrata in un unico (e successivo) periodo di imposta, a fronte di una maturazione derivante dalla sommatoria di un certo numero di periodi precedenti, esige l'applicazione del suddetto criterio, appunto al fine (...) di evitare gli eccessi distorti dell'applicazione del criterio della progressività dell'IRPEF». In conclusione, sono state accolte le censure di irragionevolezza e contraddittorietà della norma impugnata con la quale il legislatore, mosso dall'unico intento di incrementare il gettito dell'imposta, «non ha espunto i compensi dei giudici tributari dal novero dei redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente, né tanto meno ha recato altre modifiche alla disciplina generale in materia di tassazione separata, implicitamente confermando la natura degli stessi ed il conseguente assoggettamento al regime di favore». L'evidente disparità di trattamento ha finito per collidere anche con il principio di capacità contributiva, atteso che «l'effetto pregiudizievole della norma nei confronti di una sola categoria di redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente non trova alcuna giustificazione obiettiva nella situazione dei loro percettori, in assenza di qualsiasi indice peculiare della fattispecie in termini di manifestazione di ricchezza». L'art. 53, primo comma, Cost., «pur non costituendo un vincolo rigido per il legislatore, non lo esime tuttavia dal rispetto dei limiti di razionalità e coerenza, che nella fattispecie in esame sono stati valicati».

La sentenza n. **162** – con cui è stata sancita l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui vietava il ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, qualora fosse stata diagnosticata una patologia causativa di sterilità o infertilità assolute ed irreversibili – ha rilevato, accanto ai profili di irragionevolezza esposti *infra*, una violazione del principio di uguaglianza in senso stretto, quale «ulteriore elemento di irrazionalità». Secondo la Corte, il divieto legislativo realizzava, infatti, «un ingiustificato, diverso trattamento delle coppie affette dalla più grave patologia, in base alla capacità economica delle stesse, che assurge intollerabilmente a requisito dell'esercizio di un diritto fondamentale», (il diritto alla formazione di una famiglia ed alla genitorialità) «negato solo a quelle prive delle risorse finanziarie necessarie per potere fare ricorso a tale tecnica recandosi in altri Paesi»: ciò non è stato ritenuto «un mero inconveniente di fatto, bensì il diretto effetto delle disposizioni in esame, conseguente ad un bilanciamento degli interessi manifestamente irragionevole».

La sentenza n. **184** ha giudicato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., l'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice il patteggiamento in seguito alla contestazione in dibattimento di una circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale. La Corte ha ripreso le argomentazioni sviluppate nella sentenza n. 265 del 1994 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale, in riferimento ai medesimi parametri, degli artt. 516 e 517 del suddetto codice, nella parte in cui non consentivano la richiesta di patteggiamento in caso di contestazione suppletiva tardiva di un fatto diverso o di un reato concorrente. Pertanto, è stata censurata l'irragionevole discriminazione dell'imputato, «ai fini dell'accesso ai procedimenti speciali, in dipendenza della maggiore o minore esattezza o completezza della valutazione delle risultanze delle indagini preliminari da parte del pubblico ministero alla chiusura delle indagini». I Giudici hanno altresì sottolineato che «l'imputato cui sia stata contestata, nel corso del dibattimento, una circostanza aggravante sulla base di elementi già acquisiti al momento dell'esercizio dell'azione penale, non si trova in una situazione diversa da chi analogamente si è sentito modificare l'imputazione con la contestazione di un fatto diverso, evenienza che in realtà potrebbe costituire per l'imputato anche un pregiudizio minore. (...) quindi, essendo divenuta ammissibile la richiesta di patteggiamento nel caso di modificazione dell'imputazione, a norma dell'art. 516 cod. proc. pen., potrebbe dar luogo a una disparità di trattamento la sua esclusione nel caso della contestazione di una nuova circostanza aggravante, a norma dell'art. 517».

La sentenza n. **242** ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lett. f), della legge n. 62 del 2000, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui – prevedendo, fra i requisiti necessari ai fini del riconoscimento della parità degli istituti scolastici, l'organica costituzione di corsi completi – introduce, nel periodo transitorio di passaggio al nuovo ordinamento scolastico, il divieto

per gli istituti paritari di costituire intere sezioni *ex novo*, consentendo di costituire solo la prima classe a partire dall'anno scolastico 2010/2011, e gradualmente ciascuna classe per ogni successivo anno, fino al completamento del corso, in considerazione della progressiva entrata in vigore del nuovo ordinamento per tutte le classi. I Giudici hanno evidenziato che l'interpretazione della norma de qua «deve tenere conto sia del riferimento alla nozione di “corsi completi”, sia dell'ulteriore principio di “organicità”», che inducono ad escludere, nella fase transitoria, la possibilità del riconoscimento della parità per quelle classi che non possano più funzionare sulla base dell'ordinamento ormai superato; ed hanno altresì sottolineato che, «al momento dell'avvio della riforma degli ordinamenti scolastici degli istituti superiori, la possibilità di attivare solo le classi prime dei nuovi percorsi didattici è stata affermata allo stesso modo, sia per le scuole statali, sia per le scuole non statali». La Corte ha così sostenuto che «l'introduzione del nuovo ordinamento scolastico consente – alle scuole statali, così come alle scuole paritarie – l'attivazione delle sole prime classi dei nuovi percorsi; il divieto di attivare classi successive alla prima si applica ad entrambe le tipologie di istituzioni scolastiche e non determina alcuna disparità di trattamento nei confronti delle scuole paritarie», poiché la prosecuzione del percorso scolastico delle classi già funzionanti, fino al graduale esaurimento dei corsi, viene riferita allo stesso modo sia alle scuole statali, sia a quelle paritarie.

La sentenza n. 273 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., dell'art. 516 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, oggetto della nuova contestazione. La Corte ha in tal modo esteso alla fattispecie del “fatto diverso” le considerazioni sviluppate nella sentenza n. 237 del 2012 che ha sancito l'incostituzionalità del successivo art. 517, nella parte in cui non riconosceva all'imputato la medesima facoltà in relazione al reato concorrente oggetto di contestazione suppletiva “fisiologica”, cioè volta ad adeguare l'imputazione alle nuove risultanze dell'istruzione dibattimentale. L'elemento differenziale tra contestazione del reato concorrente e contestazione del reato diverso – consistente nell'idoneità soltanto della prima a dar luogo ad un'imputazione autonoma e ad un procedimento distinto – non è stato, tuttavia, ritenuto sufficiente a giustificare discriminazioni tra le due ipotesi con riguardo allo specifico profilo della facoltà dell'imputato di richiedere il giudizio abbreviato. Infatti, in entrambi i casi, «la contestazione interviene quando il termine procedimentale perentorio per la richiesta di giudizio abbreviato è già scaduto»; sicché, anche in rapporto alla contestazione “fisiologica” del fatto diverso, è stato considerato valido il rilievo per cui «l'imputato che subisce la nuova contestazione “viene a trovarsi in posizione diversa e deteriore – quanto alla facoltà di accesso ai riti alternativi e alla fruizione della correlata diminuzione di pena – rispetto a chi, della stessa imputazione, fosse stato chiamato a rispondere sin dall'inizio”». Inoltre, si è osservato che il regime censurato non può essere giustificato da obiettivi di deflazione processuale, poiché «l'accesso al rito alternativo a dibattimento iniziato rimane comunque idoneo a produrre un effetto di economia processuale, sia pure attenuato», consentendo al giudice di decidere sulla nuova imputazione senza un supplemento di istruzione, e, in ogni caso, «le ragioni della deflazione processuale debbono cedere di fronte alla necessità del rispetto degli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost.». In proposito, il Collegio ha ribadito che, «se pure è indubbio, in una prospettiva puramente “economica”, che più si posticipa il termine utile per la rinuncia al dibattimento e meno il sistema ne “guadagna”, (...) l'esigenza della “corrispettività” fra riduzione di pena e deflazione processuale non può prendere il sopravvento sul principio di eguaglianza né tantomeno sul diritto di difesa». I Giudici hanno, infine, sanzionato l'ingiustificata disparità di trattamento di situazioni analoghe, «conseguente al possibile recupero, da parte dell'imputato, della facoltà di accesso al giudizio abbreviato per circostanze puramente “occasionalmente” che determinino la regressione del procedimento»: ciò che può verificarsi, in particolare, «allorché, a seguito delle nuove contestazioni, il reato rientri tra quelli per cui si procede con udienza preliminare e questa non sia stata tenuta. In tale ipotesi, infatti, il giudice (...) deve disporre la trasmissione degli atti al pubblico ministero (...), con la conseguenza che l'imputato si vede, di fatto, rimesso in termini per proporre la richiesta di rito alternativo». Ed è stata altresì rilevata l'ingiustificata disparità di trattamento tra giudizio abbreviato e oblazione, derivante dalla circostanza che, in forza dell'art. 141, comma 4-bis, disp. att. cod. proc. pen. (che si conforma alla sentenza n. 530 del 1995), nel caso di modifica dell'originaria imputazione in altra per la quale sia ammissibile l'oblazione, l'imputato è rimesso in termini per proporre la relativa richiesta.

#### **20.1.4. Il principio di uguaglianza e il fluire del tempo: in particolare, le discipline transitorie**

Per costante giurisprudenza costituzionale, «il discrimine nella applicazione di diverse discipline normative, basato su dati cronologici, non può dirsi fonte di ingiustificata disparità di trattamento perché (...) lo stesso naturale fluire del tempo è valido elemento diversificatore delle situazioni giuridiche» (*ex plurimis*, sentenze nn. 94 del 2009 e 341 del 2007, nonché ordinanza n. 61 del 2010). L'insegnamento è stato ribadito dalla sentenza n. **60** che ha giudicato inammissibile la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 1, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 180 del 2008, nella parte in cui subordina la non operatività del blocco delle assunzioni per i ricercatori universitari all'avvenuto espletamento (cioè, all'avvenuta conclusione) della procedura concorsuale alla data di entrata in vigore della legge di conversione n. 1 del 2009. La Corte ha affermato che «rientra nella discrezionalità del legislatore – nel momento in cui, per esigenze di contenimento della spesa pubblica, ritenga di stabilire, nei confronti delle università statali che si trovano in determinate condizioni, un blocco nelle assunzioni di personale – la determinazione sia delle modalità di tale blocco, sia di eventuali eccezioni, sia dei tempi entro i quali queste ultime sono destinate ad operare. In particolare, appartiene alla detta sfera discrezionale (nel cui esercizio il legislatore incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza) l'individuazione della data alla quale fare riferimento per l'assunzione di una o più categorie di personale sottratte al blocco: nella specie, i ricercatori vincitori dei concorsi nella norma stessa indicati e, comunque, “di concorsi espletati alla data di entrata in vigore della legge di conversione (...), senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica”. Il riferimento alla data di entrata in vigore della legge di conversione non può certo essere definito manifestamente irragionevole, specialmente avuto riguardo alla natura transitoria della disciplina introdotta, destinata a venir meno con il ritorno dell'ateneo tra le università “virtuose”. Anzi, di norma e in via generale, “il riferimento alla data di entrata in vigore della stessa legge che introduce una disciplina transitoria può rispondere ad un ovvio criterio di ragionevolezza”» (sentenza n. 35 del 2004).

L'erronea individuazione del *tertium comparationis* da parte del rimettente è stata rilevata dalla sentenza n. **230** che ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.l. n. 79 del 2012 in materia di procedure concorsuali e carriere del personale dei vigili del fuoco, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – prevedendo, in sede di prima applicazione, che i posti nella qualifica di capo squadra derivanti per risulta dall'espletamento del concorso per l'attribuzione della qualifica di capo reparto con decorrenza giuridica dal 1° gennaio 2007, sono conferiti nella qualifica di capo squadra con decorrenza giuridica dal 1° gennaio 2009 – creerebbe una disparità di trattamento tra i concorrenti, derogando al presunto principio generale fissato dal precedente comma 3, il quale esprimerebbe la diversa regola della decorrenza giuridica dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di decorrenza giuridica del concorso per capo reparto. I Giudici hanno chiarito che, diversamente da quanto sostenuto dal giudice a quo, «la regola generale inerente alle procedure concorsuali per capo squadra non è rinvenibile nell'art. 3, comma 3, del d.l. n. 79 del 2012, bensì nel d.lgs. n. 217 del 2005, il quale disciplina a regime le procedure concorsuali afferenti alla carriera di vigile del fuoco». Il comma censurato è stato qualificato come «disposizione transitoria indispensabile a consentire l'applicazione del meccanismo della risulta al primo concorso semplificato per capo squadra, cioè quello con decorrenza 1° gennaio 2009».

La sentenza n. **254** ha rammentato la costante giurisprudenza secondo cui «non contrasta, di per sé, con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie, ma in momenti diversi nel tempo, poiché il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche» (ordinanze nn. 25 del 2012, 224 del 2011, 61 del 2010, 170 del 2009, 212 e 77 del 2008). Nel rigettare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276 del 2003, nella parte in cui prevede che la responsabilità solidale dell'appaltante, in caso di omesso versamento da parte dell'appaltatore dei contributi previdenziali, comprenda anche il debito per le sanzioni civili o le somme aggiuntive, il Collegio ha escluso che la circostanza che «la nuova disciplina in tema di responsabilità solidale del committente e dell'appaltatore», dettata dall'art. 21 del d.l. n. 5 del 2012, «si applichi agli inadempimenti contributivi avvenuti dopo la sua entrata in vigore, essendo conseguenza dei principi generali in tema di successione di leggi nel tempo», possa «ritenersi di per sé lesiva» dell'art. 3 Cost.



### **20.1.5. La contrarietà al principio di uguaglianza delle presunzioni assolute**

La sentenza n. **45** – con cui è stata respinta una questione concernente il regime delle misure cautelari applicabili ai tossicodipendenti o alcooldipendenti gravemente indiziati di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope – ha richiamato la pregressa giurisprudenza (sentenze nn. 265 del 2010 e 231 del 2011) che ha sanzionato, siccome lesiva degli artt. 3, 13 e 27 Cost., la scelta legislativa di «collegare al titolo di reato per cui si procede, facendo leva semplicemente sulla sua gravità astratta e sull'allarme sociale da esso destato, una presunzione assoluta di adeguatezza esclusiva della custodia cautelare in carcere». Piuttosto, è legittimo prevedere «una presunzione relativa – basata sull'apprezzamento dell'ordinaria configurabilità di esigenze cautelari particolarmente intense, ma comunque superabile da elementi probatori di segno contrario – la quale lascia sufficiente spazio all'apprezzamento giudiziale delle singole fattispecie e all'applicazione del principio del “minor sacrificio necessario”. Allo stesso modo, e a maggior ragione, il legislatore può dunque, nella sua discrezionalità e salvo il limite della ragionevolezza, escludere da un regime cautelare di favore (...) i soggetti indagati o imputati per determinati reati, avuto riguardo alla loro gravità e alla pericolosità soggettiva da essi solitamente desumibile, a condizione che ciò non comporti l'assoggettamento dell'interessato ad un indiscriminato “automatismo sfavorevole”, che precluda ogni apprezzamento delle singole vicende concrete».

La sentenza n. **198** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 657, comma 4, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento anche all'art. 3 Cost., in quanto, tenendo conto, ai fini della determinazione della pena detentiva da eseguire, soltanto della custodia cautelare subita o delle pene espiate senza titolo dopo la commissione del reato per il quale la pena che deve essere eseguita è stata inflitta, poggerebbe sull'arbitraria presunzione assoluta che la possibilità di scomputare la detenzione ingiustamente sofferta dalla pena inflitta per un successivo reato si risolva in un incentivo a delinquere. In proposito, si è osservato che è ben possibile che «la vicenda traumatica della carcerazione ingiusta abbia un opposto effetto dissuasivo e che, comunque, il successivo reato venga perpetrato per ragioni del tutto avulse dall'intento di “riscuotere” il “credito di pena”». Secondo i Giudici, il rimettente ha qualificato come «presunzione assoluta quella che, in realtà, è la ratio legis: o, meglio, una delle due rationes della limitazione denunciata (l'altra consistendo nell'evidenziata esigenza logico-giuridica che la pena segua, e non già preceda, il reato)».

### **20.1.6. L'uguaglianza del voto**

La sentenza n. **1**, con cui sono stati dichiarati illegittimi specifici aspetti della disciplina elettorale per la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica, ha rammentato che il principio costituzionale di uguaglianza del voto «esige che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizione di parità, in quanto “ciascun voto contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi” (sentenza n. 43 del 1961), ma “non si estende [...] al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore [...] che dipende [...] esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari”».

Nel campo dei diritti politici il rispetto del principio di uguaglianza deve tradursi nell'osservanza di «criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati»: in tal senso si è pronunciata, confermando i *dicta* della sentenza n. 198 del 2012, la sentenza n. **35** che ha sancito l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., degli artt. 1 e 2 della delibera legislativa statutaria della Calabria, nella parte in cui prevedevano, rispettivamente, un numero di consiglieri (40) e di assessori regionali (non più di 8) diverso e maggiore di quello (vale a dire 30 e non superiore a 6) stabilito, per le Regioni di popolazione inferiore a 2 milioni di abitanti, da una disposizione statale espressiva di un principio di coordinamento della finanza pubblica (art. 14, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011). La Corte ha ribadito che la predetta norma statale, «“fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni (...) – una marcata disuguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello

elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione” (...). Inoltre, “il principio relativo all’equilibrio rappresentati-rappresentanti non riguarda solo il rapporto tra elettori ed eletti, ma anche quello tra elettori e assessori (questi ultimi nominati)” posto che “l’art. 51 Cost. subordina al rispetto delle condizioni di eguaglianza l’accesso non solo alle cariche elettive, ma anche agli uffici pubblici (non elettivi)”».

La sentenza n. **275** – con cui è stata rigettata una questione riguardante l’attribuzione del premio di maggioranza nelle elezioni dei Comuni della Regione Trentino-Alto Adige con popolazione superiore a 3.000 abitanti – ha richiamato la costante giurisprudenza costituzionale secondo cui il principio di uguaglianza del voto «“esige che l’esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di parità, donde il divieto del voto multiplo o plurimo”, ma non anche che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell’elettorato debba necessariamente essere proporzionale al numero dei consensi espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali (sentenze n. 39 del 1973, n. 6, n. 60 e n. 168 del 1963, n. 43 del 1961); fermo restando in ogni caso il controllo di ragionevolezza (*ex plurimis*, sentenza n. 107 del 1996)».

### **20.1.7. L’uguaglianza e l’assetto regionalistico dello Stato**

La «possibilità di regimi differenziati della stessa fattispecie tra Regione e Regione (...) è fisiologicamente connaturata allo stesso principio regionalistico»: così si è espressa la sentenza n. **46** che ha dichiarato non fondata, anche in riferimento all’art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2 della legge sarda n. 4 del 2009, nella parte in cui consente l’ampliamento dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, entro il limite del 20% della volumetria esistente, anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici. A giudizio della Corte, «la denunciata diversità di regime tra il territorio sardo e altre parti d’Italia (...) in tanto potrebbe integrare, *ex se*, una violazione dell’art. 3 Cost., in quanto si neghi la spettanza alla Regione del potere di incidere, con proprie norme, sulla materia considerata»: tuttavia, il governo del territorio è rimesso alla potestà concorrente delle Regioni ordinarie, mentre la Sardegna gode di potestà legislativa primaria nella più ampia materia dell’edilizia ed urbanistica. Sono risultati così giustificati «sia la specifica regolamentazione della pianificazione nella Regione Sardegna, sia il compimento di attività edilizie contrastanti con gli strumenti urbanistici, penalmente sanzionate in altre Regioni».

La sentenza n. **121** ha ribadito che «l’affidamento in via esclusiva alla competenza legislativa statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è previsto in relazione ai “diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Esso, dunque, si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all’art. 3 Cost. La suddetta determinazione è strumento indispensabile per realizzare quella garanzia». Con il titolo di legittimazione contemplato dall’art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., «è stato attribuito “al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto”». Nella specie, i Giudici hanno ricondotto al predetto parametro la disciplina di un istituto di semplificazione amministrativa, quale la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), ritenendo legittime le restrizioni all’autonomia legislativa di Regioni e Province autonome derivanti dall’art. 49, comma 4-ter, del d.l. n. 78 del 2010.

## **20.2. I principi di ragionevolezza e di proporzionalità**

### **20.2.1. Il fondamento costituzionale del canone di ragionevolezza; la tecnica del giudizio di ragionevolezza e proporzionalità**

Secondo le sentenze nn. **1** e **162**, in ambiti connotati da un’ampia discrezionalità legislativa, lo scrutinio di proporzionalità e di ragionevolezza impone di «verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi “attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal

legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti” (sentenza n. 1130 del 1988)». Il test di proporzionalità, utilizzato spesso insieme con quello di ragionevolezza, «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi».

L’ordinanza n. **14** ha puntualizzato come il canone della ragionevolezza «abbia, anche per la sua centralità, da tempo trovato, sia nella elaborazione della giurisprudenza costituzionale che nell’analisi di essa condotta dalla dottrina scientifica, un sicuro, costante e univoco presidio normativo in uno degli articoli di cui si compone la Costituzione»: l’art. 3.

La sentenza n. **162** ha altresì rammentato la giurisprudenza che «ha desunto dall’art. 3 Cost. un canone di “razionalità” della legge svincolato da una normativa di raffronto, rintracciato nell’“esigenza di conformità dell’ordinamento a valori di giustizia e di equità” [...] ed a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, che costituisce un presidio contro l’eventuale manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della stessa (sentenza n. 87 del 2012)».

#### ***20.2.2. Le declinazioni della ragionevolezza: coerenza interna dell’ordinamento, ragionevolezza intrinseca della disposizione impugnata, congruità della scelta legislativa rispetto alla ratio dell’intervento normativo.***

L’ordinanza n. **14** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 146 del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnato, in riferimento al canone della ragionevolezza, nella parte in cui non prevede che possano essere poste a carico dell’erario le spese necessarie alla curatela fallimentare per il compimento di atti di gestione e di manutenzione di beni appresi all’attivo della procedura, in particolare ove si tratti di interventi necessitati, se non imposti, da altre norme. Secondo la Corte, il dubbio del rimettente, relativo ad un’«intima contraddittorietà dell’ordinamento che, da un lato, in sostanza, impone determinati interventi finalizzati alla tutela ambientale, e, dall’altro, negando le risorse per gli stessi, li rende impraticabili, non ha fondamento», poiché «trova le opportune risposte» negli artt. 191, 192, 250 e 252 del Codice dell’ambiente (che apprestano forme di intervento pubblico volte alla rimozione di situazioni potenzialmente pericolose di contaminazione ambientale) e 260 cod. proc. pen. (che abilita l’autorità giudiziaria a procedere, con le opportune cautele, alla distruzione delle cose sequestrate, ove la loro custodia risulti pericolosa per la salute).

L’ordinanza n. **66** ha deciso nel senso della manifesta infondatezza la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all’art. 3 Cost., dell’art. 197, comma 1, lett. d), cod. proc. pen., nella parte in cui non consente di assumere come testimoni coloro che, nel medesimo procedimento, hanno svolto la funzione di giudice – in particolare, quali componenti di un collegio – neppure quando la prova testimoniale sia finalizzata esclusivamente ad accertare un errore materiale nella redazione del verbale che documenta gli atti ai quali hanno partecipato. Confermando orientamenti già espressi nella sentenza n. 215 del 1997, la Corte ha evidenziato come la norma de qua «delinei nei confronti del giudice – oltre che del pubblico ministero e dei loro ausiliari – “uno status di vera e propria incapacità a testimoniare”, pienamente giustificato in ragione dell’“assoluta inconciliabilità funzionale” tra il ruolo dei predetti soggetti e quello di testimone». In ordine a fatti «appresi nell’esercizio delle funzioni giudiziarie», «l’assoluta inconciliabilità tra le funzioni di giudice o pubblico ministero e l’ufficio di testimone emerge dalla constatazione che tali soggetti, ove prestassero l’ufficio di testimone, verrebbero ad assumere un ruolo ontologicamente incompatibile con le rispettive posizioni processuali di assoluta terzietà e imparzialità del giudice, di personale estraneità e distacco del pubblico ministero dai fatti di causa». Tale conclusione è stata considerata ancor più valida per l’ipotesi in esame: potendo il verbale di udienza essere inficiato da un errore materiale, desumibile aliunde, riguardo all’indicazione di taluno dei componenti del collegio giudicante, si é valutato come «del tutto ragionevole che la relativa dimostrazione non possa essere offerta, nel medesimo processo, tramite la testimonianza dei diretti interessati».

La sentenza n. **98** ha ritenuto non fondate talune questioni di legittimità costituzionale dell’art. 17-bis del d.lgs. n. 546 del 1992 (nel testo originario, anteriore alle modifiche apportate dalla legge n. 147 del

2013) che impone, a chi intenda contestare atti dell’Agenzia delle entrate di valore non superiore a ventimila euro, l’obbligo, a pena di inammissibilità del ricorso alla giustizia tributaria, del preliminare reclamo, con la conseguente preclusione, per il contribuente, della possibilità di agire in giudizio durante il tempo previsto per lo svolgimento della procedura amministrativa introdotta con tale atto. I Giudici hanno escluso che violi l’art. 3 Cost. la previsione del differimento della tutela giurisdizionale per i soli contribuenti parti di controversie che rientrano nell’ambito di applicazione della norma impugnata e non anche per la generalità dei contribuenti (come quelli che sono parti di controversie relative ad atti emessi da enti impositori diversi dall’Agenzia delle entrate o di controversie relative ad atti di tale Agenzia ma di valore superiore a ventimila euro). In proposito, si è osservato che, «delle controversie instaurate davanti alle commissioni tributarie provinciali, quelle nei confronti dell’Agenzia delle entrate costituiscono, notoriamente, la grande maggioranza e che (...) quelle di valore non superiore a ventimila euro rappresentano, a loro volta, la maggioranza sul piano numerico, mentre corrispondono, sul piano del valore, ad una percentuale assai ridotta del valore complessivo delle controversie instaurate nei confronti di detta Agenzia. Alla stregua di tali elementi, deve ritenersi che il legislatore abbia perseguito l’(...) interesse generale a deflazionare il contenzioso tributario in modo ragionevole, prevedendo il rinvio dell’accesso al giudice con riguardo alle liti (...) che rappresentano il numero più consistente delle controversie tributarie e, al contempo, a quelle di esse che comportano le minori conseguenze finanziarie sia per la parte privata sia per quella pubblica. La scelta del legislatore, in quanto congrua rispetto alla ratio dell’intervento normativo, è perciò frutto di un corretto esercizio della discrezionalità legislativa». La stessa pronuncia ha altresì rigettato la censura riguardante la mancata previsione di un mediatore estraneo alle parti. I Giudici hanno chiarito che la mediazione tributaria «si svolge solo tra il contribuente e l’Agenzia delle entrate, cioè tra le parti del rapporto d’imposta, senza l’intervento di alcun terzo nel ruolo di mediatore. L’attribuzione del compito di valutare la proposta di mediazione del contribuente o di formularne una di ufficio a “strutture diverse e autonome da quelle che curano l’istruttoria degli atti reclamabili”(…) non vale infatti a escludere che si tratti pur sempre dello stesso soggetto – l’Agenzia delle entrate, appunto – che ha emanato l’atto». Tale mancanza di un soggetto terzo, che «comporta l’impossibilità di ricondurre la mediazione tributaria al modello di quella civilistica» e «induce a dubitare della stessa riconducibilità dell’istituto all’ambito mediatorio propriamente inteso», non è stata tuttavia valutata come una causa di illegittimità costituzionale. Infatti, la mediazione tributaria «costituisce una forma di composizione pregiudiziale delle controversie basata sull’intesa raggiunta, fuori e prima del processo, dalle stesse parti (senza l’ausilio di terzi), che agiscono, quindi, su un piano di parità». Pertanto, non è stata ravvisata alcuna violazione dei principi di ragionevolezza nella configurazione di un «procedimento conciliativo preprocessuale, il cui esito positivo è rimesso anche al consenso dello stesso contribuente».

L’ordinanza n. 158 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento a plurimi parametri, dell’art. 38, comma 1, lett. a), del d.l. n. 98 del 2011 che prevede l’estinzione di diritto, con il riconoscimento della pretesa economica a favore del ricorrente, delle controversie previdenziali in cui sia parte l’INPS, pendenti nel primo grado di giudizio alla data del 31 dicembre 2010 e di valore non superiore a 500 euro. La disposizione impugnata, la quale si è «limitata ad introdurre “una misura di carattere processuale con chiari intenti di deflazione del contenzioso” (sentenza n. 173 del 2010)», è stata collocata in un «quadro normativo connotato dalla finalità – espressamente dichiarata dal legislatore statale – di “realizzare una maggiore economicità dell’azione amministrativa e favorire la piena operatività e trasparenza dei pagamenti, nonché deflazionare il contenzioso in materia previdenziale, di contenere la durata dei processi in materia previdenziale». La realizzazione di economie di spesa nel settore previdenziale è già stata ritenuta «idonea a giustificare, nell’ottica del bilanciamento dei valori costituzionali, soluzioni atte a “rendere sostenibile l’equilibrio del sistema previdenziale a garanzia di coloro che usufruiscono delle sue prestazioni” (sentenza n. 264 del 2012)»; ed in relazione a norme in materia di perequazione dei trattamenti pensionistici, si è sottolineato che «la discrezionalità del legislatore si snoda “attraverso un bilanciamento dei valori contrapposti che tenga conto, accanto alle esigenze di vita dei beneficiari, anche delle concrete disponibilità finanziarie e delle esigenze di bilancio” (sentenza n. 316 del 2010)». I Giudici hanno così sostenuto che la disposizione in esame costituisce «lo strumento per attuare l’opzione normativa che il legislatore si era prefisso, e produce, come effetto primario, l’“estinzione di massa” di una determinata categoria di giudizi, senza operare alcuna

trasformazione della disciplina applicabile ai rapporti controversi: essa, pertanto, “non tocca la potestà di giudicare ma opera sul piano generale ed astratto delle fonti, costruendo il modello normativo cui la decisione del giudice deve riferirsi” (sentenza n. 303 del 2011 e, nello stesso senso, sentenze n. 94 del 2009 e n. 170 del 2008)». Infine, il Collegio ha affermato che «la denunciata assenza dei “motivi imperativi di interesse generale” idonei a giustificare un intervento legislativo incidente sui processi in corso è (...) smentita dalla esplicita indicazione dei criteri di calcolo delle economie e dei risparmi effettivi posta in luce dal legislatore statale nel corso dei lavori di approvazione dell’art. 38 (...): tale circostanza, in linea di principio, consente di ritenere che la disposizione censurata ben si armonizza con la definizione di “interesse finanziario” dello Stato offerta dalla Corte di Strasburgo».

Lo scrutinio di proporzionalità svolto nella sentenza n. **159** è sfociato nella declaratoria di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 14 e 135, comma 1, lett. p), del d.lgs. n. 104 del 2010 (Codice del processo amministrativo), impugnati, anche in riferimento all’art. 3 Cost., nella parte in cui prevedono la competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, per le controversie relative all’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. La Corte ha, da un lato, ricordato che «spetta “al legislatore un’ampia potestà discrezionale nella conformazione degli istituti processuali, col solo limite della non irrazionale predisposizione di strumenti di tutela, pur se tra loro differenziati” (così, da ultimo, la sentenza n. 341 del 2006)»; e, dall’altro, che la competenza funzionale del TAR Lazio, «tanto in ragione del suo carattere derogatorio dell’ordinario sistema di ripartizione della competenza tra i diversi organi di primo grado della giurisdizione amministrativa, quanto per il fatto che nel corso del tempo si sono concentrati presso il tribunale amministrativo romano numerosi e cospicui settori del contenzioso nei confronti della pubblica amministrazione», pone «un delicato problema di rapporto con l’articolazione su base regionale, ex art. 125 Cost., del sistema di giustizia amministrativa». Da ciò consegue «la necessità di adottare un “criterio rigoroso” nella verifica di legittimità costituzionale della legislazione in materia di competenza funzionale del TAR Lazio (sent. 237 del 2007)». La rigorosità dello scrutinio impone di «valutare la proporzionalità di ogni deroga al criterio territoriale, a livello regionale, attuato prima con la (...) legge n. 1034 del 1971 e oggi con l’art. 13 del d.lgs. n. 104 del 2010». Con estrema lucidità, il Collegio ha così esplicitato le varie fasi in cui si articola il proprio sindacato: «la Corte deve accertare che ogni deroga al suddetto criterio sia disposta in vista di uno scopo legittimo, giustificato da un idoneo interesse pubblico (che non si esaurisca nella sola esigenza di assicurare l’uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado, astrattamente configurabile rispetto ad ogni categoria di controversie); che la medesima deroga sia contraddistinta da una connessione razionale rispetto al fine perseguito; e che, infine, essa risulti necessaria rispetto allo scopo, in modo da non imporre un irragionevole stravolgimento degli ordinari criteri di riparto della competenza in materia di giustizia amministrativa». Nella specie, i Giudici hanno sostenuto che la censurata scelta legislativa «è supportata da una pluralità di adeguate giustificazioni e non appare affatto stravolgere gli ordinari criteri di riparto della competenza»: infatti, la suddetta Agenzia «si configura come una articolazione dell’amministrazione centrale, la quale si avvale, per l’assolvimento dei suoi compiti, di altre amministrazioni dello Stato (...). Essa ha assorbito le funzioni prima attribuite ai prefetti, agli uffici centrali e periferici dell’amministrazione finanziaria e al Commissario straordinario per i beni sequestrati e confiscati, ponendosi come snodo di raccordo tra l’autorità giudiziaria e gli organi amministrativi. Ha personalità giuridica di diritto pubblico e, pur essendo dotata di autonomia organizzativa e contabile, è posta sotto la vigilanza del Ministero dell’interno, sottoposta al controllo della Corte dei conti, inclusa nel sistema di tesoreria unica e domiciliata, per le relative controversie, presso l’Avvocatura generale dello Stato (...). La sua competenza non è delimitata dal punto di vista territoriale, essendo chiamata a svolgere compiti relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (...) su tutto il territorio nazionale. Benché la sua sede principale sia ubicata a Reggio Calabria, e siano previste altre sedi secondarie a Roma, Palermo, Milano e Napoli (...), la sfera di azione delle diverse sedi non è circoscritta al relativo ambito regionale, ma può riguardare beni e soggetti situati su tutto il territorio nazionale. Pertanto, i provvedimenti dell’Agenzia (...) possono qualificarsi come “atti dell’amministrazione centrale dello Stato (in quanto emessi da organi che operano come *longa manus* del Governo) finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali” (...), i quali attengono alla materia dell’ordine pubblico e della sicurezza (...). Quanto agli effetti di tali provvedimenti, (...) essi riguardano, oltre che somme di danaro, aziende, beni mobili e immobili». In considerazione di queste ragioni,

l'attribuzione al TAR romano delle controversie sugli atti dell'Agenzia, in deroga all'articolazione regionale dell'organizzazione della giustizia amministrativa di cui all'art. 125 Cost., ha superato lo scrutinio di proporzionalità. «Per un verso, infatti, la concentrazione in un unico tribunale dell'esame di tali controversie appare rispondere all'esigenza di evitare che i singoli atti dell'Agenzia, anche se afferenti ad un'unica vicenda giudiziaria o riguardanti beni appartenenti ad un'unica organizzazione criminale, siano impugnabili davanti a diversi TAR locali, a seconda della regione in cui è collocato il bene confiscato o della sua destinazione ad un'amministrazione centrale o locale, a detrimento della visione d'insieme. Per altro verso, la scelta del legislatore (...) appare giustificabile alla luce del fatto che (...) l'Agenzia ha carattere di amministrazione centrale dello Stato, i cui atti trascendono gli interessi delle comunità locali, e si articola in varie sedi, ciascuna delle quali espleta la propria competenza su beni dislocati su tutto il territorio nazionale».

Della competenza funzionale del TAR capitolino si è occupata anche la sentenza n. **174** che ha dichiarato incostituzionale, per violazione dell'art. 125 Cost., l'art. 135, comma 1, lett. q-quater, del d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui prevedeva la devoluzione alla competenza inderogabile del predetto tribunale delle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro. La Corte ha preliminarmente osservato che, «mentre la verifica della compatibilità con il principio dell'art. 3 Cost. di una norma processuale derogatoria comporta la valutazione della sua non manifesta irragionevolezza», «con riferimento all'art. 125 Cost., le deroghe alla ripartizione ordinaria della competenza territoriale devono essere valutate secondo un "criterio rigoroso" (sentenza n. 237 del 2007, punto 5.3.1. del Considerato in diritto), essendo di tutta evidenza che – laddove la previsione di ipotesi di competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, non incontrasse alcun limite – il principio del decentramento della giustizia amministrativa e dell'individuazione del giudice di primo grado sulla base del criterio territoriale, a livello regionale, sarebbe esposto al rischio di essere svuotato di concreto significato». Alla stregua dei criteri già indicati nella sentenza n. 159 del 2014, la disposizione impugnata è stata ritenuta in contrasto con il principio dell'articolazione territoriale della giustizia amministrativa poiché le controversie de quibus attengono a «provvedimenti emessi non già da un'autorità centrale, ma da un'autorità periferica, e segnatamente dalla questura» e gli eventuali «profili di connessione con atti di autorità centrali» non sono stati considerati come incidenti sul «carattere squisitamente locale degli interessi coinvolti nel provvedimento» contestato. L'accentramento di competenza operato dalla norma non è apparso, inoltre, sorretto da altre finalità parimenti dotate di rilievo costituzionale, individuate dalla sentenza n. 237 del 2007 nella «straordinarietà delle situazioni di emergenza (e nella eccezionalità dei poteri occorrenti per farvi fronte)». Invero, si è affermato che l'attività oggetto delle menzionate autorizzazioni e la natura degli accertamenti che le Questure sono chiamate a svolgere ai fini del relativo rilascio non sono qualificate dal carattere della straordinarietà o dall'esigenza di fronteggiare situazioni di emergenza; né la censurata disciplina derogatoria ha potuto trovare giustificazione in funzione di un peculiare status dei destinatari dei provvedimenti, come tale meritevole di un diverso trattamento. Infine, quanto all'esigenza di uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado di giudizio, la citata sentenza n. 159 ne ha escluso l'idoneità a determinare un regime processuale differenziato, fermo restando che la probabilità che si formino nella materia in esame pronunce contrastanti tra i vari uffici giudiziari dislocati sul territorio non è superiore a quanto accade nella generalità delle cause attribuite alla cognizione dei giudici amministrativi, rispetto alle quali l'uniformità della giurisprudenza viene garantita, in sede di gravame, dal Consiglio di Stato, ed in particolar modo dalla sua Adunanza Plenaria.

Gli insegnamenti giurisprudenziali relativi alla verifica di ragionevolezza e compatibilità con l'art. 125 Cost. di scelte legislative asseritamente contrastanti con il principio dell'articolazione territoriale della giurisdizione amministrativa, ribaditi dalle sentenze nn. 159 e 174 del 2014, sono stati richiamati e coerentemente applicati dalla sentenza n. **182** che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lett. q), del d.lgs. n. 104 del 2010, impugnato, in riferimento anche all'art. 3 Cost., nella parte in cui devolve alla competenza funzionale inderogabile del TAR capitolino le controversie relative ai provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali in conseguenza di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso *ex art.* 143 del d.lgs. n. 267 del 2000. I Giudici hanno dapprima rammentato che «nella disciplina degli istituti processuali vige il principio della discrezionalità e insindacabilità delle scelte operate dal legislatore, con il limite della loro non manifesta irragionevolezza»:

un principio generale affermato «anche in riferimento alla giustizia amministrativa e ai criteri di distribuzione delle competenze tra gli organi giurisdizionali» (*ex multis*, sentenze nn. 10 del 2013, 304 del 2012, 237 del 2007, 341 del 2006 e 206 del 2004; ordinanza n. 141 del 2011). Nella specie, il Collegio ha riscontrato «una pluralità di ragioni» a fondamento della contestata disposizione. In primo luogo, si è evidenziata «la natura di “misura governativa straordinaria di carattere sanzionatorio”» attribuita al potere di scioglimento degli organi elettivi, in quanto «funzionale all’esigenza di contrasto della criminalità organizzata mafiosa o similare (sentenza n. 103 del 1993). È la stessa straordinarietà della misura ad escludere l’omogeneità delle situazioni poste a raffronto – quella dei destinatari dei provvedimenti di cui all’art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000 e quella dei destinatari di altri provvedimenti aventi ambito di efficacia locale – e a giustificare, sul piano della ragionevolezza e della proporzionalità, la speciale disciplina processuale». Inoltre, si è affermato che, «pur dovendosi escludere la qualificazione del provvedimento in esame come atto politico, le caratteristiche del relativo procedimento lo collocano certamente sul piano degli atti di alta amministrazione, adottati dagli organi esponenziali dei vertici dell’amministrazione dello Stato (...). I provvedimenti in esame si qualificano quindi come “atti dell’amministrazione centrale dello Stato (in quanto emessi da organi che operano come *longa manus* del Governo) finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali” (sentenza n. 237 del 2007) ed attengono alla materia dell’ordine pubblico e della sicurezza». Pertanto, la Corte ha concluso che «non si ravvisa alcun difetto di ragionevolezza nella scelta di attribuire alla competenza funzionale del TAR Lazio le controversie relative ai provvedimenti di scioglimento degli organi elettivi dei Comuni e delle Province» e che la deroga agli ordinari criteri di riparto della competenza risulta «coerente ed adeguata rispetto alla finalità di assicurare tutela a fronte di atti dell’amministrazione centrale dello Stato, oltre che a quella di assicurare l’uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado di giudizio; il perseguimento di tali fini giustifica e legittima il regime processuale differenziato».

La sentenza n. **200** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dell’art. 10, comma 9, del d.l. n. 16 del 2012 che fissa al 1° settembre 2012 la data di avvio dell’applicazione dell’addizionale sul prelievo erariale unico pari al 6 per cento sulla parte di vincita alle videolotterie eccedente i 500 euro. In esito ad una puntuale ricostruzione del quadro normativo e della relativa vicenda amministrativa, i Giudici hanno chiarito che la censurata disciplina, «pur fissando un termine, pone l’accento sulla modifica dei sistemi di gioco, preoccupandosi di rinviare (...) ad una apposita e futura regolamentazione attuativa. Ciò rende evidente, da un lato, come il dato tecnico-fattuale della omologazione» dei sistemi «sia presupposto necessario per la nascita dell’obbligazione tributaria, e, dall’altro, come il termine abbia una sua rilevanza funzionale, e più precisamente dilatoria, solo nel caso – rivelatosi del tutto irrealistico – di omologazione anteriore, divenendo invece formalmente e sostanzialmente irrilevante nel caso contrario, sino al punto di non essere stato neppure preso in considerazione nel decreto con cui l’amministrazione ha finalmente portato a conclusione l’annosa e complessa vicenda».

La sentenza n. **201** ha giudicato non fondata, in relazione agli artt. 3 e 53 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell’art. 33 del d.l. n. 78 del 2010 che prevede per i dirigenti ed i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nel settore finanziario un prelievo addizionale con aliquota del dieci per cento sui compensi variabili erogati sotto forma di bonus o di stock options che eccedono il triplo della parte fissa della retribuzione. A sostegno della ritenuta ragionevolezza della norma, il Collegio ne ha messo in risalto la genesi, conseguente «alle determinazioni del vertice G20 di Pittsburgh del 2009, che, con riguardo ai problemi afferenti alla crisi economica globale, ha individuato, tra le aree critiche su cui incidere al fine di agevolare la stabilità finanziaria, le modalità retributive recanti l’effetto di incentivare l’assunzione di rischi eccessivi». Contemporaneamente, «anche le istituzioni dell’Unione europea vagliavano soluzioni normative volte a tener conto del ruolo svolto nella crisi finanziaria da politiche retributive ritenute capaci di incentivare un’assunzione di rischi eccessiva ed imprudente». La «ragione che ha indotto il legislatore a prevedere il prelievo addizionale» è stata individuata nell’«intento – coerente con il coevo atteggiamento manifestatosi a livello internazionale – di scoraggiare modalità remunerative variabili considerate pericolose per la stabilità finanziaria. La norma, infatti, inasprando il prelievo fiscale, rappresenta un disincentivo per le prassi retributive che possono avere l’effetto di condurre all’assunzione di rischi eccessivi di breve termine da parte della categoria di contribuenti sottoposta al prelievo». La scelta del legislatore è stata così considerata «tutt’altro che irragionevole o

arbitraria»; infine, la Corte ha escluso ogni arbitrarietà nell'«individuazione della componente variabile della retribuzione in forma di bonus o stock options – oltre un certo multiplo del compenso fisso – quale fatto espressivo della capacità contributiva, ossia quale indice che esprime l'idoneità del soggetto passivo all'obbligazione tributaria».

La sentenza n. **225** ha deciso nel senso della non fondatezza la questione di legittimità costituzionale degli artt. 160 e 182-ter della legge fallimentare, impugnati, in riferimento all'art. 97 Cost., in quanto – stabilendo che la proposta di concordato contenente una transazione fiscale, con riguardo all'IVA, possa prevedere esclusivamente la dilazione del pagamento – precluderebbero all'amministrazione finanziaria di valutare, in concreto, la convenienza del piano che prospetti un grado di soddisfazione del credito tributario in misura pari al valore delle attività del debitore e non inferiore a quanto ricavabile dalla vendita in sede di liquidazione fallimentare. La Corte ha osservato che «la previsione legislativa della sola modalità dilatoria in riferimento alla transazione fiscale avente ad oggetto il credito IVA» (conforme alla soluzione accolta dalla giurisprudenza di legittimità e dalla normativa di settore) «deve essere intesa come il limite massimo di espansione della procedura transattiva compatibile con il principio di indisponibilità del tributo». L'asserito vulnus ai criteri di economicità e di massimizzazione delle risorse è stato considerato «smentito dalla ratio della vigente disciplina della transazione fiscale. La previsione di una deroga al principio di indisponibilità della pretesa tributaria normativamente circoscritta alla sola dilazione di pagamento dell'IVA non è irragionevole e si giustifica – sul piano prognostico – proprio per il persistere, in capo all'amministrazione finanziaria, della possibilità di riscuotere il tributo in futuro, con la contestuale approvazione di un piano di concordato idoneo a consentire il graduale superamento dello stato di crisi dell'impresa».

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 774 e 776, della legge n. 296 del 2006 – riguardante l'incidenza sui giudizi in corso di norme, anche interpretative, sulla liquidazione della pensione di reversibilità – è stata nuovamente esaminata dalla sentenza n. **227** e dichiarata manifestamente infondata, in linea con precedenti pronunce di rigetto rese su analoghi quesiti (sentenze nn. 1 del 2011 e 74 del 2008). I Giudici hanno rammentato che «l'abrogazione – ad opera del comma 776 (...) – dell'art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994 non poteva considerarsi irragionevole per contraddittorietà, “giacché essa risulta rispondente ad una esigenza di ordine sistematico imposta proprio dalle vicende che hanno segnato la sua applicazione”»; e che, «potendo il legislatore, in sede di interpretazione autentica, modificare in modo sfavorevole, in vista del raggiungimento di finalità perequative, la disciplina di determinati trattamenti economici con esiti privilegiati senza per questo violare l'affidamento nella sicurezza giuridica (sent. n. 6 del 1994 e sent. n. 282 del 2005), là dove, ovviamente l'intervento possa dirsi non irragionevole, nella specie è da escludersi una siffatta irragionevolezza anche perché l'assetto recato dalla norma denunciata riguarda anche il complessivo riequilibrio delle risorse e non può, pertanto, non essere attenta alle esigenze di bilancio».

«In ordine all'articolazione delle carriere e dei passaggi di qualifica, [esiste] [...] un ampio margine di apprezzamento [da parte del] legislatore, le cui scelte possono essere sindacate solo se arbitrarie o manifestamente irragionevoli» (*ex plurimis*, sentenze nn. 192 del 2008, 234 del 2007, 4 del 1994 e 448 del 1993). Tale orientamento è stato ripreso dalla sentenza n. **230** che ha giudicato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.l. n. 79 del 2012 in materia di procedure concorsuali e carriere del personale dei vigili del fuoco, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost., in quanto prevede, in sede di prima applicazione, che i posti nella qualifica di capo squadra derivanti per risulta dall'espletamento del concorso per l'attribuzione della qualifica di capo reparto con decorrenza giuridica dal 1° gennaio 2007, sono conferiti nella qualifica di capo squadra con decorrenza giuridica dal 1° gennaio 2009. La Corte, dopo aver ricordato che, nel tempo, i concorsi e le carriere dei vigili del fuoco sono state dapprima disciplinate dalla legge n. 521 del 1988 e poi dal d.lgs. n. 217 del 2005, ha sottolineato come l'art. 3 del d.l. del 2012 sia complessivamente «finalizzato a realizzare un graduale ed appropriato passaggio dal vecchio ordinamento» del 1988 a quello introdotto nel 2005; la sua genesi ha dunque risentito della duplice esigenza di «rendere congruenti gli ordinamenti – ed in particolar modo le diverse procedure concorsuali – che si sono succeduti nel tempo» e di «rendere più agevole il reclutamento di capi squadra e capi reparto al fine di assicurare in modo tempestivo ed efficiente il servizio». Per quanto concerne la funzionalità del servizio, «l'esigenza prioritaria è consistita nel porre tempestivamente rimedio



alla grave carenza di personale nel ruolo dei capi squadra e dei capi reparto, causa di disfunzioni organizzative pregiudizievoli per l'efficacia degli interventi di soccorso e per la sicurezza del personale chiamato ad intervenire». La relazione di accompagnamento alla legge di conversione del d.l. del 2012 ha affermato esplicitamente la «temporaneità» e la «straordinarietà» dell'intera disciplina dettata dall'art. 3 in tema di semplificazione dei concorsi per l'accesso alle suddette due qualifiche. In particolare, il comma 3 ha regolato il meccanismo della risulta, già presente nel vecchio ordinamento, e il denunciato comma 4, di natura transitoria, si è reso indispensabile per «consentire l'applicazione del meccanismo della risulta al primo concorso semplificato per capo squadra, cioè quello con decorrenza 1° gennaio 2009». La diacronia rispetto alla regola prevista dal comma 3 è stata spiegata «alla luce della circostanza del previo espletamento del concorso per capo squadra rispetto a quello di capo reparto, in luogo del loro contestuale svolgimento, quale misura indispensabile proprio ai fini del corretto funzionamento del servizio». Il regime transitorio è stato «normativamente articolato nel tempo per conciliare l'attuazione del nuovo ordinamento con le necessità operative successive alla riforma. La scelta legislativa di fissare una disciplina distinta per un particolare specifico (...) segmento temporale relativo all'avvio della riforma appare coerente con il contesto ispiratore del regime transitorio». I Giudici hanno pertanto escluso la sussistenza di profili di arbitrarietà o irragionevolezza, affermando che la disposizione de qua, coerente con le «finalità ispiratrici del regime transitorio», «non collide con le regole generali poste in materia concorsuale dall'ordinamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco».

La sentenza n. **242** ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lett. f), della legge n. 62 del 2000, impugnato, in riferimento all'art. 33 Cost., nella parte in cui – prevedendo, fra i requisiti necessari ai fini del riconoscimento della parità degli istituti scolastici, l'organica costituzione di corsi completi – introduce, nel periodo transitorio di passaggio al nuovo ordinamento scolastico, il divieto per gli istituti paritari di costituire intere sezioni *ex novo*, consentendo di costituire solo la prima classe a partire dall'anno scolastico 2010/2011, e gradualmente ciascuna classe per ogni successivo anno, fino al completamento del corso, in considerazione della progressiva entrata in vigore del nuovo ordinamento per tutte le classi. La Corte ha affermato che «la ratio del divieto di istituire classi successive alla prima va individuata nell'esigenza di assicurare il graduale ed organico passaggio dai vecchi ai nuovi corsi di studio» e che il menzionato principio di organicità «è volto ad escludere dall'ambito della parità scolastica quegli istituti che – nell'indirizzare la propria attività verso un'offerta formativa ormai superata – non assicurino la piena rispondenza al progetto educativo della programmazione scolastica statale». Una simile rispondenza è stata espressamente esclusa «per quegli istituti privati, non ancora paritari, che chiedano il riconoscimento della parità non solo per il nuovo corso istituito a partire dalla prima classe in base al nuovo ordinamento, ma per la prosecuzione di corsi già avviati in base all'ordinamento previgente». La ratio legis è stata così ritenuta «coerente con la finalità di assicurare il rispetto degli standard qualitativi» ai quali le scuole paritarie devono rispondere e di garantire il ruolo ad esse riconosciuto nel sistema nazionale di istruzione pluralistico.

La sentenza n. **269** ha giudicato conforme ai principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione la scelta del legislatore provinciale di Trento (art. 8-*bis*, comma 1-*bis*, della legge provinciale n. 18 del 1987 inserito dal censurato art. 77 della legge provinciale n. 18 del 2011) di consentire che l'incarico di direttore dell'Istituto cimbri di Luserna sia affidato anche a un soggetto privo dei requisiti per la nomina a dirigente, purché in possesso di professionalità e attitudine alla direzione. Il Collegio ha rammentato che «i cimbri costituiscono una piccola minoranza linguistica germanofona, la cui entità può essere stimata in circa un migliaio di persone, concentrate per lo più nel comune di Luserna» ove ha sede il predetto Istituto che «ha lo scopo di promuovere le conoscenze della cultura e delle tradizioni di tale minoranza storica». In considerazione delle «difficoltà di reclutamento» all'interno di una così ristretta cerchia di persone, è stato riconosciuto alla disposizione de qua (che consente di non applicare i requisiti stabiliti dalla normativa provinciale sugli incarichi dirigenziali) l'«evidente scopo» di permettere che a capo dell'Istituto possa essere posta una «persona che conosca la lingua cimbra e la cultura di tale popolazione». In tal modo, la disposizione è risultata «giustificata dal principio della tutela delle minoranze linguistiche» garantito dall'art. 6 Cost., dallo statuto di autonomia trentino e dalle relative norme di attuazione, «nel presupposto, non esplicitato (...) ma chiaramente desumibile dalla disciplina dell'Istituto cimbri, che tale soluzione si renda necessaria al fine di affidare l'incarico in questione a un esperto della lingua e della cultura dei cimbri». Infine, si è precisato che l'impugnato testo legislativo deve

essere inteso nel senso che «la professionalità richiesta sia da valutarsi con specifico riferimento alla conoscenza della lingua e della cultura cimbra, in modo che la deroga da esso posta sia subordinata alla condizione che la persona candidata all'incarico di direttore sia esperto conoscitore della lingua e della cultura della minoranza protetta».

### **20.2.3. La ragionevolezza e il bilanciamento di interessi**

In linea con quanto deciso dalla sentenza n. 237 del 2013, le ordinanze nn. **15** e **59** hanno giudicato manifestamente infondate, in relazione all'art. 3 Cost., questioni aventi ad oggetto la disciplina di riorganizzazione della distribuzione territoriale degli uffici giudiziari (d.lgs. n. 155 del 2012, adottato in attuazione della legge delega n. 148 del 2011), censurata per la disposta soppressione di taluni tribunali ordinari. La Corte ha ribadito che «si è in presenza di una misura organizzativa, in cui la soppressione dei singoli tribunali ordinari ha costituito la scelta rimessa al Governo, nel quadro di una più ampia valutazione del complessivo assetto territoriale degli uffici giudiziari di primo grado, finalizzata a realizzare un risparmio di spesa e un incremento di efficienza; (...) tale valutazione è stata effettuata sulla base di un'articolata attività istruttoria, come si desume dalla relazione che accompagna il d.lgs. n. 155 del 2012 e dalle schede tecniche allegate – le quali, con specifico riferimento alle singole realtà territoriali, illustrano le modalità di applicazione dei criteri –, nonché dalle relazioni e dai pareri, in particolare delle Commissioni giustizia della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, sottoposti all'attenzione del Governo e del Parlamento». Alla stregua di «tale quadro di riferimento per l'esercizio della delega», non è stata riscontrata alcuna esplicita o formale violazione dei criteri di delega, la cui applicazione è stata ritenuta immune da manifesti elementi di irragionevolezza e rispondente ad un corretto bilanciamento degli interessi. In proposito, si è osservato che «la scelta del legislatore delegato, come richiesto dal carattere generale dell'intervento, non poteva essere effettuata valutando soltanto i dati dei singoli uffici e i relativi territori in una comparazione meramente statistica, (...) dovendo, invece, inserirsi in una prospettiva di riorganizzazione del territorio nazionale in un'ottica di riequilibrio complessivo degli uffici di primo grado».

L'art. 33 Cost. non esclude che il legislatore possa «legittimamente imporre vincoli e limiti all'esercizio dell'autonomia universitaria (...), quando tale imposizione risulti finalizzata al perseguimento di interessi e finalità di rilievo costituzionale (come [...] il perseguimento di imprescindibili obiettivi di sostenibilità di bilancio), oppure (...) incidere anche in modo rilevante “sulle variabili sottese ad alcune fra le principali scelte organizzative e gestionali delle amministrazioni pubbliche (come quelle relative alla provvista di personale)” (art. 97 Cost.). Tuttavia, la legittimità costituzionale di tali interventi non potrebbe ammettersi laddove essi risultino frutto di scelte irragionevoli e ingiustificate». In tal senso si è espressa la sentenza n. **60** che ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dei commi 1 e 3 dell'art. 1 del d.l. n. 180 del 2008, che pongono una normativa in tema di vincoli e limiti all'assunzione di ricercatori e professori universitari da ritenere non irragionevole in base ad un'interpretazione conforme a Costituzione.

Nella disciplina degli istituti processuali «vige il principio della discrezionalità e insindacabilità delle scelte operate dal legislatore con il limite della non manifesta irragionevolezza» (*ex multis*, sentenze nn. 10 del 2013 e 304 del 2012; ordinanza n. 141 del 2011). Tale insegnamento è stato confermato dalla sentenza n. **65** che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 54, comma 4, lett. a), della legge n. 69 del 2009, nella parte in cui fa salvi i criteri di composizione dell'organo giudicante previsti dall'art. 29, primo comma, della legge n. 794 del 1942, così riservando al collegio, anziché al giudice monocratico, la trattazione e la decisione delle controversie in materia di liquidazione di onorari forensi. La Corte ha messo in risalto «le molteplici peculiarità proprie del rito previsto per le controversie» de quibus, «che non si esauriscono nella sola riserva di collegialità, ma che attengono anche ai criteri di determinazione della competenza, al regime delle impugnazioni, alla possibilità di incardinare il giudizio in unico grado dinanzi alla Corte di appello, nonché di partecipare personalmente al procedimento». La considerazione di tali elementi ha impedito «una valutazione comparativa con i procedimenti – trattati dal giudice monocratico nelle forme del rito ordinario di cognizione – relativi alle controversie sulla sussistenza del credito del professionista; ed invero, in un'ottica di valorizzazione delle garanzie defensionali, la riserva di collegialità prevista per i procedimenti di liquidazione degli onorari forensi può giustificarsi in termini di bilanciamento che il legislatore, con valutazione discrezionale

insindacabile, ha ritenuto adeguato per compensare la riduzione dei rimedi e delle garanzie connessa, da un lato, all'esclusione dell'appello e, dall'altro lato, alla possibilità di partecipare personalmente al giudizio, rinunciando ad avvalersi dell'assistenza tecnica di un difensore». Pertanto, «la riserva di collegialità per i procedimenti in esame ben può costituire una delle modalità attraverso le quali il legislatore ha disciplinato in maniera differenziata situazioni processuali eterogenee rispetto al modello ordinario».

La sentenza n. **157** ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 91, ultimo comma, cod. proc. civ. il quale dispone che la liquidazione delle spese e competenze legali della parte vittoriosa nelle cause devolute alla giurisdizione equitativa del giudice di pace non possa superare, nel caso in cui la parte stessa sia assistita e rappresentata da un difensore, il valore della domanda. La Corte ha ricondotto la censurata previsione all'«esercizio della discrezionalità», «in termini di assoluta ragionevolezza», delle «scelte legislative in tema di norme processuali» (*ex plurimis*, sentenze nn. 270 del 2012, 446 del 2007, 158 del 2003 e 59 del 1999). Infatti, la norma de qua è stata adottata al duplice scopo, emergente dai lavori parlamentari, di deflazione del contenzioso, «con riferimento al flusso delle cause cosiddette bagatellari, più delle altre esposte all'esercizio abusivo del diritto di azione», e di «tutela delle parti soccombenti – a fronte del rischio di subire, in tal genere di cause, un aggravio di spese legali di importo superiore al valore della controversia». Inoltre, si è sottolineato che tra le cause cui si riferisce il limite all'importo delle spese legali liquidabili e che sono esclusivamente quelle devolute alla giurisdizione equitativa del giudice di pace «non rientrano le controversie (che potrebbero, in taluni casi, presentare qualche elemento di complessità correlato a questioni di principio) in tema di opposizione, sia a verbale di accertamento sia ad ordinanza-ingiunzione, per violazione di disposizioni del codice della strada». Infine, «il margine di compromissione del principio di effettività della tutela giurisdizionale – che si vuole correlato ad un effetto dissuasivo del ricorso alla difesa tecnica nelle controversie di che trattasi, cui darebbe luogo la normativa denunciata» – è stato considerato come il riflesso di una «legittima opzione del legislatore, nel quadro di un bilanciamento di valori di pari rilievo costituzionale. Nel contesto del quale, il diritto di difesa (art. 24 Cost.) risulta in questo caso cedevole a fronte del valore del giusto processo (art. 111 Cost.), per il profilo della ragionevole durata delle liti, che trova innegabile ostacolo nella mole abnorme del contenzioso e che può trovare rimedio nella contrazione di quello bagatellare, che costituisce il dichiarato obiettivo della disposizione».

L'irragionevolezza del bilanciamento di interessi operato dalla legge n. 40 del 2004 con la fissazione del divieto assoluto di ricorrere a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo è stata sanzionata dalla sentenza n. **162**, nella quale la Corte ha sostenuto che, in relazione a temi eticamente sensibili, «l'individuazione di un ragionevole punto di equilibrio delle contrapposte esigenze, nel rispetto della dignità della persona umana, appartiene “primariamente alla valutazione del legislatore” (sentenza n. 347 del 1998), ma resta ferma la sindacabilità della stessa, al fine di verificare se sia stato realizzato un non irragionevole bilanciamento di quelle esigenze e dei valori ai quali si ispirano». Il censurato divieto, «impedendo alla coppia destinataria della legge n. 40 del 2004, ma assolutamente sterile o infertile, di utilizzare la tecnica di PMA eterologa», è stato ritenuto «privo di adeguato fondamento costituzionale» e lesivo dei fondamentali diritti della persona alla libera autodeterminazione circa la formazione di una famiglia e la genitorialità ed alla salute. In ordine al primo diritto, si è osservato che la scelta della coppia assolutamente sterile o infertile di «diventare genitori e di formare una famiglia che abbia anche dei figli costituisce espressione della fondamentale e generale libertà di autodeterminarsi, (...) riconducibile agli artt. 2, 3 e 31 Cost., poiché concerne la sfera privata e familiare. Conseguentemente, le limitazioni di tale libertà, ed in particolare un divieto assoluto imposto al suo esercizio, devono essere ragionevolmente e congruamente giustificate dall'impossibilità di tutelare altrimenti interessi di pari rango (sentenza n. 332 del 2000). La determinazione di avere o meno un figlio, anche per la coppia assolutamente sterile o infertile, concernendo la sfera più intima ed intangibile della persona umana, non può che essere incoercibile, qualora non vulneri altri valori costituzionali, e ciò anche quando sia esercitata mediante la scelta di ricorrere a questo scopo alla tecnica di PMA di tipo eterologo». Invero, già la sentenza n. 151 del 2009 aveva rimarcato la preordinazione della legge n. 40 alla «“tutela delle esigenze di procreazione”, da contemperare con ulteriori valori costituzionali, senza peraltro che sia stata riconosciuta a nessuno di essi una tutela assoluta, imponendosi un ragionevole bilanciamento tra gli stessi». In quest'ottica, si è ribadito

che la «libertà e volontarietà dell'atto che consente di diventare genitori e di formare una famiglia (...) di sicuro non implica che la libertà in esame possa esplicarsi senza limiti. Tuttavia, questi limiti, anche se ispirati da considerazioni e convincimenti di ordine etico, pur meritevoli di attenzione in un ambito così delicato, non possono consistere in un divieto assoluto, (...) a meno che lo stesso non sia l'unico mezzo per tutelare altri interessi di rango costituzionale». Quanto al diritto alla salute, si è sottolineato come «l'impossibilità di formare una famiglia con figli insieme al proprio partner, mediante il ricorso alla PMA di tipo eterologo, possa incidere negativamente, in misura anche rilevante, sulla salute della coppia». La Corte ha quindi proceduto ad accertare se l'assolutezza che connota il divieto de quo «sia l'unico mezzo per garantire la tutela di altri valori costituzionali coinvolti dalla tecnica in esame», in particolare l'interesse della persona nata dalla PMA eterologa a non essere pregiudicata sul piano psicologico da una genitorialità non naturale e a non vedere leso il diritto a conoscere la propria identità genetica. Il test di ragionevolezza e di proporzionalità cui è stata sottoposta la censurata disciplina ha rivelato la violazione del fondamentale canone di razionalità dell'ordinamento. Infatti, poiché la legge n. 40 intende perseguire lo scopo «di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana», «la preclusione assoluta di accesso alla PMA di tipo eterologo» ha introdotto «un evidente elemento di irrazionalità, poiché la negazione assoluta del diritto a realizzare la genitorialità, alla formazione della famiglia con figli, con incidenza sul diritto alla salute (...) è stabilita in danno delle coppie affette dalle patologie più gravi, in contrasto con la ratio legis». I Giudici hanno così concluso che il denunciato divieto cagiona «una lesione della libertà fondamentale della coppia destinataria della legge n. 40 del 2004 di formare una famiglia con dei figli, senza che la sua assolutezza sia giustificata dalle esigenze di tutela del nato» e che le norme censurate «stabiliscono una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, giungendo a realizzare una palese ed irreversibile lesione di alcuni di essi», in violazione degli artt. 2, 3, 29, 31 e 32 Cost.

La sentenza n. **170** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 2 Cost., degli artt. 2 e 4 della legge n. 164 del 1982, nonché dell'art. 31, comma 6, del d.lgs. n. 150 del 2011, nella parte in cui non prevedevano che la sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso di uno dei coniugi, che determina lo scioglimento del matrimonio o la cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio celebrato con rito religioso, consentisse, comunque, su richiesta di entrambi, di mantenere in vita un rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata, che tuteli adeguatamente i diritti ed obblighi della coppia medesima, con le modalità da statuirsi dal legislatore. La Corte ha preliminarmente chiarito che la situazione di «due coniugi che, nonostante la rettificazione dell'attribuzione di sesso ottenuta da uno di essi, intendano non interrompere la loro vita di coppia, si pone, evidentemente, fuori dal modello del matrimonio – che, con il venir meno del requisito, per il nostro ordinamento essenziale, della eterosessualità, non può proseguire come tale – ma non è neppure semplicisticamente equiparabile ad una unione di soggetti dello stesso sesso, poiché ciò equivarrebbe a cancellare, sul piano giuridico, un pregresso vissuto, nel cui contesto quella coppia ha maturato reciproci diritti e doveri, anche di rilievo costituzionale, che, seppur non più declinabili all'interno del modello matrimoniale, non sono, per ciò solo, tutti necessariamente sacrificabili». Richiamando le affermazioni della sentenza n. 138 del 2010, i Giudici hanno rammentato che «nella nozione di “formazione sociale” – nel quadro della quale l'art. 2 Cost. dispone che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo – “è da annoverare anche l'unione omosessuale, intesa come stabile convivenza tra due persone dello stesso sesso, cui spetta il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia, ottenendone – nei tempi, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge – il riconoscimento giuridico con i connessi diritti e doveri”». La citata sentenza ebbe altresì modo di escludere «che l'aspirazione a tale riconoscimento – che necessariamente postula una disciplina di carattere generale (...) – possa essere realizzata soltanto attraverso una equiparazione delle unioni omosessuali al matrimonio», con la duplice conseguenza che, per un verso, «spetta al Parlamento, nell'esercizio della sua piena discrezionalità, individuare le forme di garanzia e di riconoscimento per le unioni suddette», e, per altro verso, resta comunque «riservata alla Corte costituzionale la possibilità di intervenire a tutela di specifiche situazioni». Il Collegio ha esplicitamente ritenuto che «la condizione dei coniugi che intendano proseguire nella loro vita di coppia, pur dopo la modifica dei caratteri sessuali di uno di essi, con conseguente rettificazione anagrafica, sia riconducibile a quella categoria di situazioni “specifiche” e “particolari” di coppie dello

stesso sesso, con riguardo alle quali ricorrono i presupposti (...) di un controllo di adeguatezza e proporzionalità della disciplina adottata dal legislatore. La fattispecie (...) coinvolge, infatti, da un lato, l'interesse dello Stato a non modificare il modello eterosessuale del matrimonio (e a non consentirne, quindi, la prosecuzione, una volta venuto meno il requisito essenziale della diversità di sesso dei coniugi) e, dall'altro lato, l'interesse della coppia, attraversata da una vicenda di rettificazione di sesso, a che l'esercizio della libertà di scelta compiuta dall'un coniuge con il consenso dell'altro, relativamente ad un tal significativo aspetto della identità personale, non sia eccessivamente penalizzato con il sacrificio integrale della dimensione giuridica del preesistente rapporto, che essa vorrebbe, viceversa, mantenere in essere». La censurata normativa risolveva «tale contrasto di interessi in termini di tutela esclusiva di quello statuale alla non modificazione dei caratteri fondamentali dell'istituto del matrimonio, restando chiusa ad ogni qualsiasi, pur possibile, forma di suo bilanciamento con gli interessi della coppia, non più eterosessuale, ma che, in ragione del pregresso vissuto nel contesto di un regolare matrimonio, reclama di essere, comunque, tutelata come “forma di comunità”, connotata dalla “stabile convivenza tra due persone”, “idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione” (sentenza n. 138 del 2010)». Proprio nella rigida composizione degli interessi in gioco è stato ravvisato il *vulnus* all'art. 2 Cost. Peraltro, la Corte – dando atto dell'impossibilità di adottare «una pronuncia manipolativa, che sostituisca il divorzio automatico con un divorzio a domanda, poiché ciò equivarrebbe a rendere possibile il perdurare del vincolo matrimoniale tra soggetti del medesimo sesso, in contrasto con l'art. 29 Cost.» – ha demandato al legislatore il compito di introdurre, «con la massima sollecitudine», «una forma alternativa (e diversa dal matrimonio) che consenta ai due coniugi di evitare il passaggio da uno stato di massima protezione giuridica ad una condizione, su tal piano, di assoluta indeterminatezza», al fine di «superare la rilevata condizione di illegittimità della disciplina in esame per il profilo dell'attuale deficit di tutela dei diritti dei soggetti in essa coinvolti».

«L'individuazione dei presupposti per il conseguimento dei trattamenti di quiescenza, al pari della determinazione della misura delle prestazioni o delle correlative variazioni, rientra (...) nel novero delle scelte riservate al legislatore, attraverso un bilanciamento dei valori contrapposti, che tenga conto accanto alle esigenze di vita dei beneficiari anche delle concrete disponibilità finanziarie e delle esigenze di bilancio (*ex plurimis*, sentenze n. 316 del 2010, n. 30 del 2004, e ordinanza n. 256 del 2001). Tale libertà di scelta incontra pur sempre il limite della ragionevolezza». Detto limite non è stato ritenuto violato dalla sentenza n. **203** che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 421 del 1992 e 2, comma 3, lett. b), del d.lgs. n. 503 del 1992, impugnati, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui escludono dal più favorevole regime di accesso alla pensione di vecchiaia (previsto per i soggetti che per un periodo non inferiore a dieci anni solari siano assicurati in relazione a rapporti di lavoro a tempo determinato inferiore a cinquantadue settimane per anno solare, purché risultino assicurati da almeno venticinque anni) i lavoratori subordinati che, potendo far valere un'anzianità assicurativa di almeno venticinque anni, pur avendo lavorato in via continuativa per almeno dieci anni, in ragione del sistema di accredito dei contributi proprio del rispettivo settore di appartenenza, abbiano accreditati periodi di durata inferiore a 52 settimane nell'anno solare. Secondo la Corte, la «posizione dei lavoratori a tempo determinato, con rapporti che non coprono l'intero anno solare, ha innegabili connotati di peculiare debolezza, che non ricorrono identicamente nella situazione di lavoratori che – ancorché in concreto impiegati per periodi inferiori alle cinquantadue settimane dell'anno solare – siano, però, comunque assistiti da un rapporto a tempo indeterminato». Pertanto, l'«avere il legislatore (...) inteso limitare la più favorevole disciplina, derogatoria al nuovo regime di riordino del sistema previdenziale, alla sola prima delle due comparate, ma non del tutto omogenee, categorie di lavoratori non presenta (...) alcun profilo di irragionevolezza».

La sentenza n. **208** ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973, impugnato, in riferimento agli artt. 97, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., nella parte in cui non consente, nel caso di errore di diritto, la revoca o la modifica del provvedimento definitivo di liquidazione del trattamento pensionistico, ammesse, invece, per gli errori di fatto o di calcolo. I Giudici hanno rammentato che «“la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione non può essere invocata se non per l'arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata, combinandosi, sotto questo profilo, con il riferimento all'art. 3 Cost. ed implicando lo svolgimento di un giudizio di ragionevolezza sulla legge censurata (sentenze n. 243 del

2005, n. 63 e n. 306 del 1995; n. 250 del 1993)» (ordinanze n. 100 e n. 47 del 2013)». L'esclusione dell'errore di diritto (peraltro suscettibile di correzione durante la non breve fase liquidatoria interinale) dai casi consentiti di modifica o revoca del provvedimento definitivo sul trattamento di quiescenza non è stata reputata irragionevole o arbitraria, essendo volta a «soddisfare esigenze di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento le quali, già cedevoli nella fase interinale precedente alla liquidazione definitiva, prevalgono successivamente, per effetto di un diverso bilanciamento con l'interesse antagonista del ripristino della legittimità dell'azione amministrativa. Ciò nell'esercizio del potere di scelta del legislatore nel regolare la dialettica di interessi parimenti meritevoli di protezione» (sentenze nn. 257 del 2010 e 34 del 1999; ordinanza n. 105 del 2010). Inoltre, la Corte ha ribadito che i principi di proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico affidano comunque alla discrezionalità del legislatore «la possibilità di apportare correttivi di dettaglio (...) giustificati da esigenze meritevoli di considerazione (sentenza n. 441 del 1993)», a seguito di un «“bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, anche in relazione alle risorse finanziarie disponibili e ai mezzi necessari per far fronte agli impegni di spesa” (ordinanze n. 202 del 2006 e n. 531 del 2002)». La norma censurata è così risultata conforme ai richiamati principi, poiché «non sottrae il calcolo pensionistico al criterio normativamente previsto, sia esso contributivo o retributivo, ma prevede – entro il perimetro delle soluzioni costituzionalmente consentite – un correttivo in nome dell'esigenza di salvaguardare maggiormente, una volta conclusa la fase di liquidazione interinale, la certezza del diritto e il legittimo affidamento che su di essa si fonda».

La sentenza n. **215** ha considerato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge n. 223 del 1991, impugnato, in riferimento all'art. 38 Cost., nella parte in cui – impedendo ai lavoratori interinali, successivamente assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, di cumulare nell'anzianità aziendale utile ai fini del riconoscimento del diritto all'indennità di mobilità anche il periodo prestato in forza del contratto di lavoro interinale – escluderebbe irragionevolmente il requisito della continuità del rapporto di lavoro, quale elemento fondante il diritto alla predetta indennità. L'art. 38 Cost. «rimette alla discrezionalità del legislatore la determinazione dei tempi, dei modi e della misura delle prestazioni sociali sulla base di un razionale contemperamento con la soddisfazione di altri diritti, anch'essi costituzionalmente garantiti, e nei limiti delle compatibilità finanziarie (sentenza n. 426 del 2006)». Secondo la Corte, «l'aver condizionato l'insorgenza del diritto del lavoratore disoccupato alla indennità di mobilità alla sussistenza di una serie di condizioni prestabilite (anzianità aziendale di almeno dodici mesi, di cui almeno sei di lavoro effettivamente prestato, con un rapporto di lavoro a carattere continuativo e non a termine), costituisce una regola non irragionevole con cui il legislatore stesso ha contemperato e bilanciato un trattamento (speciale) di disoccupazione maggiormente consistente, per importo e durata, rispetto a quello ordinario, con la necessità di una anzianità lavorativa minima, alle dipendenze del medesimo datore di lavoro». La norma censurata è stata perciò valutata come «il frutto di una razionale scelta discrezionale del legislatore».

Il regime delle farmacie «rientra a pieno titolo nella materia “tutela della salute”» in quanto la «complessa regolamentazione pubblicistica della attività economica di rivendita dei farmaci è preordinata al fine di assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista» (sentenze nn. 255 del 2013, 231 del 2012, 150 del 2011, 295 del 2009, 430 del 2007 e 87 del 2006). L'individuazione del «punto di equilibrio tra i diversi interessi» in gioco è affidata al legislatore, cui è rimessa la relativa valutazione, «fermo rimanendo il limite della non irragionevolezza delle scelte compiute». In tal senso si è espressa la sentenza n. **216** che ha deciso nel senso della non fondatezza la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006, impugnato, anche in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non consente alle parafarmacie la vendita di medicinali di fascia C soggetti a prescrizione medica. La Corte ha escluso profili di irragionevolezza nella previsione che, per determinati medicinali, periodicamente individuati dal Ministero della salute, permanga l'obbligo della prescrizione medica e, di conseguenza, il divieto di vendita nelle parafarmacie. Infatti, benché esista una serie di elementi comuni alle farmacie ed alle parafarmacie, «è indubbio che fra i due esercizi permangano (...) significative differenze, tali da rendere la scelta del legislatore non censurabile in termini di ragionevolezza. Le farmacie, (...) in quanto assoggettate ad una serie di obblighi che derivano dalle esigenze di tutela della

salute dei cittadini, offrono necessariamente un insieme di garanzie maggiori che rendono non illegittima la permanenza della riserva loro assegnata». Peraltro, i Giudici non hanno inteso accogliere l'opinione secondo cui i farmacisti che hanno superato il concorso per l'assegnazione di una farmacia danno maggiori garanzie rispetto a quelli preposti alle parafarmacie, poiché «gli uni e gli altri hanno il medesimo titolo di studio e sono iscritti a tutti gli effetti all'albo professionale»; piuttosto, hanno preso atto che «la totale liberalizzazione della vendita» dei suddetti farmaci (che sono «medicinali con una maggiore valenza terapeutica, risultando altrimenti privo di senso l'obbligo di prescrizione») «verrebbe affidata ad esercizi commerciali che lo stesso legislatore ha voluto assoggettare ad una quantità meno intensa di vincoli e adempimenti».

Il vaglio di ragionevolezza è stato positivamente superato dall'art. 139 del Codice delle assicurazioni private (d.lgs. n. 209 del 2005), che ha introdotto un meccanismo tabellare di risarcimento del danno biologico, permanente o temporaneo, da lesioni di lieve entità derivanti da sinistro stradale. La sentenza n. **235** ha disatteso la censura di violazione del diritto all'integralità del risarcimento del danno alla persona in esito ad uno scrutinio «condotto non già assumendo quel diritto come valore assoluto e intangibile, bensì verificando la ragionevolezza del suo bilanciamento con altri valori». Nel vigente sistema di responsabilità civile per la circolazione dei veicoli obbligatoriamente assicurata – «in cui le compagnie assicuratrici, concorrendo *ex lege* al Fondo di garanzia per le vittime della strada, perseguono anche fini solidaristici, e nel quale l'interesse risarcitorio particolare del danneggiato deve comunque misurarsi con quello, generale e sociale, degli assicurati ad avere un livello accettabile e sostenibile dei premi assicurativi» – la disciplina in esame, che si propone il contemperamento di tali contrapposti interessi, è apparsa del tutto ragionevole. Infatti, «l'introdotta meccanismo standard di quantificazione del danno – attinente al solo specifico e limitato settore delle lesioni di lieve entità e coerentemente riferito alle conseguenze pregiudizievoli registrate dalla scienza medica (...) – lascia, comunque, spazio al giudice per personalizzare l'importo risarcitorio, risultante dalla applicazione delle (...) tabelle, eventualmente maggiorandolo fino ad un quinto, in considerazione delle condizioni soggettive del danneggiato».

La libertà d'iniziativa economica «può essere anche “ragionevolmente limitata” (...), nel quadro di un bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti»: è quanto ha rammentato la sentenza n. **242** nel respingere la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lett. f), della legge n. 62 del 2000, impugnato, in riferimento all'art. 41 Cost., nella parte in cui – prevedendo, fra i requisiti necessari ai fini del riconoscimento della parità degli istituti scolastici, l'organica costituzione di corsi completi – vieta agli istituti paritari, nel periodo transitorio di passaggio al nuovo ordinamento scolastico, di costituire intere sezioni *ex novo*, consentendo di costituire solo la prima classe a partire dall'anno scolastico 2010/2011, e gradualmente ciascuna classe per ogni successivo anno, fino al completamento del corso, in considerazione della progressiva entrata in vigore del nuovo ordinamento per tutte le classi.

Una valutazione in termini di ragionevolezza e congruo bilanciamento degli interessi in gioco è stata espressa dalla sentenza n. **243** che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento anche all'art. 3 Cost., degli artt. 445-*bis* cod. proc. civ. e 10, comma 6-*bis*, del d.l. n. 203 del 2005, i quali, in relazione alle controversie in materia di invalidità, cecità e sordità civile, handicap e disabilità, nonché di pensione di inabilità e di assegno di invalidità, disciplinano, rispettivamente, l'accertamento tecnico per la verifica preventiva delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa, quale condizione di procedibilità della domanda, e la partecipazione alle indagini di un medico legale dell'INPS. La Corte ha così evidenziato gli «interessi generali» perseguiti dal legislatore: la «riduzione del contenzioso assistenziale e previdenziale nelle ipotesi in cui il conseguimento della prestazione è subordinato all'accertamento del requisito sanitario»; il «contenimento della durata dei processi» in termini ragionevoli; il «conseguimento della certezza giuridica in ordine all'accertamento del requisito medico-sanitario». La normativa in esame, lungi dall'incidere sul diritto di azione e di difesa, ha effettuato un «congruo bilanciamento tra gli interessi generali (...) e l'interesse della parte a far valere il suo diritto di assistenza o previdenza, basato sullo stato di invalidità», nel ragionevole esercizio dell'ampia discrezionalità che compete al legislatore in tema di disciplina del processo e di conformazione degli istituti processuali, «con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute». Sotto ulteriori profili, la disciplina de qua è stata reputata rispettosa del canone di ragionevolezza laddove garantisce al giudice «tutti i poteri procedurali» previsti dal codice di rito ed il

«governo dei tempi del procedimento», ed assicura al difensore del ricorrente una partecipazione attiva alla procedura: in tal modo, sono state ben temperate «le esigenze generali» di una ragionevole durata dei procedimenti e «quelle delle parti, di azione e di difesa in giudizio». Inoltre, con la previsione della richiesta, da parte del consulente tecnico d'ufficio, della nomina di un medico legale dell'INPS (chiamato a partecipare alle indagini) e della comunicazione all'Istituto dell'avvio delle operazioni di consulenza, il legislatore «non ha inteso attribuire al consulente di parte INPS una posizione privilegiata in violazione del principio del contraddittorio, ma garantire il contraddittorio anche tecnico fin dall'inizio delle operazioni processuali (...) in considerazione degli interessi pubblici di cui il detto ente è portatore e dei quali, quindi, va garantita la tutela». I Giudici hanno poi respinto la censura di irragionevolezza relativa alla mancata attribuzione dell'efficacia di titolo esecutivo al decreto con cui il giudice, in assenza di contestazioni, omologa l'accertamento del requisito sanitario secondo le risultanze probatorie indicate nella relazione del CTU. La norma è stata infatti ritenuta «coerente con la natura del provvedimento, atto meramente dichiarativo della sussistenza o meno del requisito medico-sanitario», che «rende inoppugnabile un'acquisizione probatoria, ma non decide sul merito della domanda, essendo necessaria da parte dell'INPS la verifica anche degli altri requisiti, diversi da quello medico-sanitario, che la legge prevede per l'attribuzione di un determinato beneficio»: viceversa l'irragionevolezza sarebbe stata ben presente «se si fosse attribuita efficacia esecutiva ad un atto dichiarativo, per di più in carenza degli altri requisiti» di legge. Infine, sono state positivamente scrutinate le disposizioni riguardanti il rapporto tra la fase di accertamento preventivo e l'eventuale successivo giudizio di merito, che l'interessato (previa comunicazione del proprio dissenso rispetto alle conclusioni del CTU entro un termine giudiziale perentorio non superiore a trenta giorni) è tenuto ad instaurare nei successivi trenta giorni dal deposito in cancelleria della dichiarazione di dissenso, specificando i motivi della contestazione. In proposito, il Collegio non ha trovato né irragionevole né arbitraria la valutazione del legislatore che «ha considerato superflua la fissazione di un termine minimo per l'attività di mera contestazione delle conclusioni della CTU, in presenza di un termine massimo già stabilito per tali contestazioni». Quanto al termine perentorio per il deposito del ricorso, si è rammentato che la garanzia costituzionale del diritto alla tutela giurisdizionale è lesa «solo quando la irragionevole brevità del termine renda meramente apparente la possibilità del suo esercizio», mentre, in generale, essa «non può implicare che sia contrario alla Costituzione, o irragionevole, imporre all'esercizio di facoltà o poteri processuali limitazioni temporali, senza le quali i processi potrebbero durare per un tempo indefinibile, con grave nocimento delle esigenze di giustizia», inerendo alla stessa natura dei termini perentori che essi «non siano prorogabili e non consentano provvedimenti di sanatoria, proprio per motivi di certezza e di uniformità la cui ragionevolezza non può essere contestata». Nella specie, il termine de quo è risultato congruo e non tale da rendere eccessivamente difficile per gli interessati la tutela delle proprie ragioni, essendo così temperate «le esigenze di tutela del diritto di difesa con quelle di garantire una ragionevole durata del processo».

#### ***20.2.4. La ragionevolezza e il principio del legittimo affidamento; il sindacato di costituzionalità sulle leggi di interpretazione autentica e sulle leggi retroattive***

L'ordinanza n. 3 ha giudicato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge n. 339 del 2003, impugnati, anche in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto non prevedono l'esenzione dal divieto di iscrizione all'albo professionale degli avvocati per i dipendenti pubblici con rapporto di lavoro a tempo parziale (con prestazioni lavorative non superiori al 50% di quelle a tempo pieno) che risultino già iscritti alla data di entrata in vigore della suddetta legge. Confermando le argomentazioni della sentenza n. 166 del 2012, resa su identici quesiti, la Corte ha ribadito che la Costituzione, nel garantire il diritto al lavoro, ne affida l'attuazione, quanto ai tempi e ai modi, alla discrezionalità del legislatore, «nella specie esercitata in modo non irragionevole»; e che la censurata disciplina transitoria «soddisfa pienamente i requisiti di non irragionevolezza della scelta normativa di carattere inderogabilmente ostativo sottesa alla legge n. 339 del 2003. Scelta inevitabilmente destinata a produrre effetti, proprio per la sua portata generale, anche sulle posizioni dei dipendenti pubblici part-time legittimamente trovatisi ad esercitare in concomitanza la professione di avvocati. Essi, infatti, anziché cadere immediatamente sotto il divieto, hanno potuto beneficiare di un termine di trentasei mesi per esprimere la decisione dell'attività cui dedicarsi in futuro in via esclusiva (...) e, nell'ipotesi di una prima manifestazione optativa per la professione forense, di un ulteriore quinquennio per l'esercizio dello ius



poenitendi, tale da garantire loro il diritto alla riammissione in servizio a tempo pieno». I dipendenti pubblici già autorizzati all'esercizio della professione forense hanno così avuto tutto il tempo per «valutare, di fronte ad una interdizione oramai generalizzata allo svolgimento contemporaneo delle due attività, presupposti e situazioni, personali e familiari, per orientare la propria scelta nella direzione del mantenimento del rapporto di lavoro pubblico piuttosto che in quella dell'esercizio esclusivo della professione legale». Pertanto, «il descritto regime di tutela, lungi dal tradursi in un regolamento irrazionale lesivo dell'affidamento maturato dai titolari di situazioni sostanziali legittimamente sorte sotto l'impero della normativa previgente», è stato ritenuto «assolutamente adeguato a contemperare la doverosa applicazione del divieto generalizzato reintrodotta dal legislatore per l'avvenire (con effetto, altresì, sui rapporti di durata in corso) con le esigenze organizzative di lavoro e di vita dei dipendenti pubblici a tempo parziale, già ammessi dalla legge dell'epoca all'esercizio della professione legale»; del resto, «diversamente opinando, si sarebbe avuto il risultato, giudicato certamente irragionevole, "di conservare 'ad esaurimento' una riserva di lavoratori pubblici part-time, contemporaneamente avvocati, all'interno di un sistema radicalmente contrario alla coesistenza delle due figure lavorative nella stessa persona"». In proposito, la sentenza n. 378 del 1994 aveva enucleato il principio che raccomanda di «evitare diversità di trattamento diffuse e indeterminate nel tempo, "non potendosi lasciare nell'ordinamento sine die una duplicità di discipline diverse e parallele per le stesse situazioni"».

Nel vigente sistema costituzionale «non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione). Unica condizione essenziale è che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze nn. 236 e 206 del 2009, 264 del 2005). Tale consolidato orientamento è stato ripreso dalla sentenza n. 64 che ha deciso nel senso della non fondatezza le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 1 del 2004 e 3, commi 1 e 2, della legge provinciale n. 13 del 2000, impugnati, in riferimento a plurimi parametri, in quanto, determinando i canoni delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica per uso idroelettrico, introducono una tariffa progressiva, articolata in importi crescenti in relazione agli scaglioni di potenza nominale riconosciuta o concessa. I Giudici hanno negato che «l'effetto dell'aumento del canone prodotto dalla disposizione (...) sia giunto inaspettato, in quanto l'adozione del criterio della graduazione del canone sulla base degli scaglioni di potenza "non è frutto di una decisione improvvisa ed arbitraria del legislatore, ma si inserisce in una precisa linea evolutiva nella disciplina dell'utilizzazione dei beni demaniali" (sentenza n. 302 del 2010)», militando in tal senso «il dato storico della reiterazione nel tempo dell'intervento normativo sospettato di illegittimità». Pertanto, non è stata considerata irragionevole «l'opzione normativa di rideterminazione del canone sulla base di fasce di utenza commisurate alla potenza nominale degli impianti di derivazione idroelettrica, sulla quale si è assestato nel tempo il legislatore provinciale allo scopo di attuare un maggiore prelievo al progredire della risorsa sottratta all'uso della collettività, nell'ottica della più idonea preservazione delle risorse idriche». La stessa pronuncia ha escluso l'asserito eccesso di potere imputato al legislatore provinciale per avere ancorato l'aumento del canone soltanto alla quantità di acqua di cui si consente l'utilizzazione, prescindendo da altri valori o elementi, con l'effetto di incentivare la proliferazione di piccoli impianti a basso rendimento che risultano di maggior impatto ambientale rispetto a pochi, grandi impianti di nuova generazione. A tale riguardo, si è sostenuto che la finalità della disciplina «porta ad escludere che la ragionevolezza dei criteri dettati per la misurazione dei canoni possa essere ancorata alla valutazione di altri elementi, quali il diverso impatto ambientale o il diverso rendimento degli impianti, del tutto estranei all'intervento teso esclusivamente ad assicurare – sulla base della linea di indirizzo politico-economico seguita dal legislatore provinciale – l'adeguatezza del corrispettivo dovuto per il prelievo della risorsa da parte del concessionario in relazione alla distrazione della risorsa idrica dall'uso della collettività».

Un *vulnus* al principio dell'affidamento è stato riconosciuto dalla sentenza n. 69 che ha sancito l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui prevedeva che i termini di decadenza e prescrizione stabiliti dal

precedente comma 1, lett. d), relativamente al diritto ad accessori o a ratei arretrati di prestazioni pensionistiche già riconosciute, si applicassero anche ai giudizi pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore del decreto. La Corte ha rammentato che «non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo, e sia perciò retroattiva, ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, trattandosi, in entrambi i casi, di accertare se la retroattività della legge, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo che per la materia penale, trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e “non contrasti con altri valori o interessi costituzionalmente protetti”» (*ex plurimis*, sentenze nn. 257 del 2011, 74 del 2008 e 234 del 2007). In particolare, l’efficacia retroattiva della legge trova «un limite nel “principio dell’affidamento dei consociati nella certezza dell’ordinamento giuridico”, il mancato rispetto del quale si risolve in irragionevolezza e comporta, di conseguenza, l’illegittimità della norma retroattiva» (sentenze nn. 170 e 103 del 2013, 271 e 71 del 2011, 236 e 206 del 2009). Coerentemente con tale indirizzo, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che il principio dell’affidamento trova applicazione «anche in materia processuale» e risulta «violato a fronte di soluzioni interpretative, o comunque retroattive, adottate dal legislatore rispetto a quelle affermatesi nella prassi» (sentenze nn. 525 del 2000 e 111 del 1998). Con specifico riguardo a disposizioni relative ai termini dell’azione, la sentenza n. 191 del 2005 ha «escluso che l’istituto della decadenza tollerata, per sua natura, applicazioni retroattive, “non potendo logicamente configurarsi una ipotesi di estinzione del diritto [...] per mancato esercizio da parte del titolare in assenza di una previa determinazione del termine entro il quale il diritto [...] debba essere esercitato”». Nella specie, i Giudici hanno riscontrato l’illegittimità della norma censurata nella circostanza che essa prevede che «il diritto ad accessori o ratei arretrati di già riconosciute prestazioni pensionistiche – diritto il cui titolare confidava, sulla base della pregressa consolidata giurisprudenza, essere unicamente soggetto alla prescrizione decennale – si estingua (in assenza di una già ottenuta decisione di primo grado), ove la domanda – di accessori o di ratei arretrati – non risulti, rispettivamente, proposta nel più ridotto termine triennale di decadenza od in quello quinquennale di prescrizione».

L’ordinanza n. **92** ha negato l’irragionevolezza dell’art. 2 della legge n. 218 del 2011, il quale, con riferimento ai procedimenti pendenti, prescrive che l’art. 165, primo comma, cod. proc. civ. si interpreta nel senso che la riduzione del termine di costituzione dell’attore ivi prevista si applica, nel caso di opposizione a decreto ingiuntivo, solo se l’opponente abbia assegnato all’opposto un termine di comparizione inferiore a quello di cui al precedente art. 163-*bis*, primo comma. Secondo il Collegio, infatti, «l’opzione ermeneutica prescelta dal legislatore non ha introdotto nella disposizione interpretata elementi ad essa estranei, ma le ha assegnato un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario», così rendendo «vincolante un dettato comunque ascrivibile al tenore letterale della disposizione». Peraltro, la medesima interpretazione «aveva trovato spazio nella consolidata giurisprudenza di legittimità formatasi in epoca anteriore all’entrata in vigore della legge n. 218». La sussistenza di un contrasto giurisprudenziale, comunque composto dall’organo di nomofilachia, sull’esegesi del combinato disposto degli artt. 165, primo comma, e 645, secondo comma, cod. proc. civ., in quanto fonte di dubbi ermeneutici con conseguente incremento del contenzioso, ha indotto a ritenere giustificato un intervento «finalizzato a garantire la certezza applicativa del sistema».

La sentenza n. **154** – nell’escludere la dedotta lesione dell’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica in riferimento ad una questione concernente l’applicabilità agli ufficiali della Guardia di finanza delle misure di raffreddamento della dinamica retributiva dei dipendenti pubblici contenute nell’art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 – ha ribadito la possibilità per il legislatore di modificare in senso sfavorevole la disciplina dei rapporti di durata, anche aventi ad oggetto diritti soggettivi perfetti, purché le disposizioni «non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l’affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, (...) elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze nn. 310 del 2013, 166 del 2012, 302 del 2010, 236 e 206 del 2009). L’insegnamento è stato ripreso dalla sentenza n. 219 che ha parimenti rigettato una questione riguardante le misure di contenimento della spesa pubblica dettate dall’art. 9, comma 23, del predetto d.l. per il personale docente e A.T.A. della scuola.

In tema di «disciplina del processo» e di «conformazione degli istituti processuali», «il legislatore dispone di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza» (*ex plurimis*,

sentenze nn. 10 del 2013, 17 del 2011, 82 e 50 del 2010, 221 del 2008). Questo consolidato indirizzo è stato confermato dalla sentenza n. **155** che ha reputato non irragionevole la scelta, compiuta dal legislatore con l'art. 32, comma 4, lett. b), della legge n. 183 del 2010, di prevedere l'applicazione del termine decadenziale di 60 giorni stabilito dal riformato art. 6, primo comma, della legge n. 604 del 1966 per contestare la legittimità del termine apposto al contratto di lavoro, anche quando si tratti di contratti a tempo determinato già conclusi (essendo ormai maturato il termine finale) alla data di entrata in vigore della censurata legge. La Corte ha osservato che il nuovo regime «si applica, nel suo complesso, a tutti i contratti a termine, cioè a quelli già scaduti alla data di entrata in vigore della legge, a quelli in corso di esecuzione e a quelli instaurati successivamente. La ratio di tale disciplina si rinviene in una pluralità di esigenze: quella di garantire la speditezza dei processi mediante l'introduzione di termini di decadenza in precedenza non previsti; quella di contrastare la prassi di azioni giudiziarie proposte anche a distanza di tempo assai rilevante dalla scadenza del termine apposto al contratto (...); quella di pervenire ad una riduzione del contenzioso giudiziario». Sono stati così rilevati «profili concreti che impongono di ritenere non irragionevoli le scelte» del legislatore; e l'«applicazione retroattiva del più rigoroso e gravoso regime della decadenza alla sola categoria dei contratti a termine già conclusi prima della entrata in vigore della legge n. 183 del 2010, lasciando immutato per il passato il più favorevole regime previsto per le altre ipotesi disciplinate dalla norma», non è stata ritenuta in contrasto con il principio di ragionevolezza.

La sentenza n. **156** ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento a plurimi parametri, dell'art. 18, comma 19, del d.l. n. 98 del 2011, che, nel fornire l'interpretazione autentica dell'art. 64, comma 5, della legge n. 144 del 1999 di riordino degli enti previdenziali, ha disposto che il contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative dell'assicurazione generale obbligatoria per i dipendenti degli enti parastatali è dovuto sia dagli *ex*-dipendenti già collocati a riposo che dai lavoratori ancora in servizio e che, in quest'ultimo caso, il contributo è calcolato sul maturato di pensione integrativa al 30 settembre 1999 (data di soppressione dei fondi per la previdenza integrativa dell'assicurazione generale obbligatoria per i predetti dipendenti) ed è trattenuto sulla retribuzione percepita in costanza di attività lavorativa. La Corte ha così preliminarmente rammentato i propri orientamenti in tema di retroattività delle leggi, di leggi di interpretazione autentica e di limiti alla correlativa adozione: il divieto di retroattività della legge, «pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata riservata dall'art. 25 Cost. esclusivamente alla materia penale» (sentenze nn. 15 del 2012, 236 del 2011 e 393 del 2006); al legislatore non è, quindi, precluso di «emanare, nel rispetto di tale previsione, norme retroattive (sia innovative che di interpretazione autentica), “purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti ‘motivi imperativi di interesse generale’ ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU” (sentenza n. 264 del 2012)»; un intervento di interpretazione autentica può «trovare giustificazione quando questo – risolvendosi nella enucleazione di una delle possibili opzioni ermeneutiche dell'originario testo normativo – sia volto a superare una situazione di oggettiva incertezza di tale testo, evidenziata, appunto dai suoi diversi indirizzi interpretativi, e non incida su situazioni giuridiche definitivamente acquisite, non ravvisabili in mancanza di una consolidata giurisprudenza dei giudici nazionali (sentenza n. 257 del 2011)». Nella specie, la Corte ha ritenuto che l'impugnata disposizione sia «non solo dichiaratamente di interpretazione autentica, ma anche effettivamente tale», atteso che, nella norma interpretata, «l'espressione “prestazioni integrative maturate” può legittimamente essere letta, ai fini della imposizione del contributo di solidarietà, anche come alternativa a “prestazioni integrative erogate”, ove si consideri sia la disgiuntiva “o” posta tra di esse, come pure la circostanza che quando il legislatore ha voluto limitare la contribuzione di solidarietà ai soli trattamenti pensionistici già in godimento lo ha precisato in modo chiaro, usando il termine “corrisposti” (equivalente di erogati) e senza alcun richiamo a quelli semplicemente maturati». Inoltre, è stata riscontrata, «in ordine all'applicazione della norma interpretata», una situazione di oggettiva incertezza, tradottasi in un conclamato contrasto di giurisprudenza destinato a riproporsi in un gran numero di giudizi, «stante l'assenza di un intervento risolutore delle sezioni unite, che potesse consolidare una delle due opzioni interpretative in termini di diritto vivente. Con la conseguenza che lo *ius superveniens* non è suscettibile, in questo caso, di incidere su posizioni giuridiche acquisite, né su un affidamento che non poteva essere riposto su una disciplina di così controversa esegesi ed applicazione». Per contro, è stata riconosciuta la «rispondenza» dell'impugnata disposizione ad «obiettivi d'indubbio interesse generale, e di

rilievo costituzionale, quali, in primo luogo, quello della certezza del diritto e, parallelamente, quelli del ripristino dell'uguaglianza e della solidarietà, all'interno di un sistema di previdenza nel quale l'incremento del "maturato", per effetto della rivalutazione, sarebbe stato, altrimenti, conseguito dai dipendenti in servizio senza contribuzione alcuna, mentre la rivalutazione delle prestazioni erogate ai pensionati trovava copertura nel contributo in questione, con conseguente ingiustificata disparità di trattamento (tra iscritti ai fondi soppressi) e squilibrio finanziario nella gestione della previdenza integrativa».

La sentenza n. **208** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973, nella parte in cui non consente, nel caso di errore di diritto, la revoca o la modifica del provvedimento definitivo di liquidazione del trattamento pensionistico, ammesse, invece, per le ipotesi di errore di fatto o di calcolo. I Giudici hanno evidenziato che «l'autorità preposta alla liquidazione provvisoria e definitiva dispone fin dall'origine degli elementi necessari a svolgere le operazioni attinenti all'applicazione della legge. Così, se la fase interinale (...) serve ad assicurare la continuità della prestazione retributiva, rimanendo impregiudicata la possibilità per l'amministrazione di correggere eventuali errori di qualsiasi genere in sede definitiva, quest'ultima possibilità, quanto all'errore di diritto, non trova giustificazione dopo la fine del periodo interinale (...). Viene dunque in rilievo il principio dell'affidamento: non solo l'esclusione dell'errore di diritto dalle ipotesi di revoca non trasforma in un regolamento irrazionale ed arbitrario delle correlate situazioni sostanziali dello Stato e del pensionato, ma essa è funzionale all'esigenza di garantire la sicurezza giuridica, con particolare riguardo alle aspettative del dipendente collocato a riposo. Nella particolare ipotesi in esame, il fluire del tempo e la disponibilità di mezzi e spazi temporali adeguati ad assicurare la legittimità della prestazione pensionistica costituiscono idonei elementi diversificatori della fattispecie stessa, atteso che la demarcazione temporale consegue come effetto naturale alla struttura e all'articolazione complessiva del procedimento di liquidazione. Dunque, la determinazione definitiva del trattamento di quiescenza costituisce il momento dal quale la tutela dell'affidamento del pensionato nella stabilità del vitalizio percepito assume prevalente rilevanza nell'ambito dei valori tutelati dall'ordinamento in subiecta materia».

La sentenza n. **227** non ha riscontrato alcuna lesione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, tutela del legittimo affidamento e certezza delle situazioni giuridiche nella disciplina della liquidazione della pensione di reversibilità dettata, con norme incidenti sui giudizi in corso, dall'art. 1, commi 774 e 776, della legge n. 296 del 2006. Confermando quanto statuito dalla sentenza n. 1 del 2011 resa su analoga questione, i Giudici hanno puntualizzato che «non può parlarsi di un legittimo affidamento» nell'immutabilità dei rapporti di durata e che «le innovazioni che sono state apportate, e che non hanno trascurato del tutto i diritti acquisiti, hanno non irragionevolmente mirato alla armonizzazione e perequazione di tutti i trattamenti pensionistici, pubblici e privati. La legge n. 335 del 1995, infatti, ha costituito il primo approdo di un progressivo riavvicinamento della pluralità dei sistemi pensionistici, con effetti strutturali sulla spesa pubblica e sugli equilibri di bilancio (...). L'intervento legislativo ha, poi, salvaguardato i trattamenti di miglior favore già definiti in sede di contenzioso, "con ciò garantendo non solo la sfera del giudicato, ma anche il legittimo affidamento che su tali trattamenti poteva dirsi ingenerato" (sentenza n. 74 del 2008)».

#### **20.2.5. La ragionevolezza delle scelte sanzionatorie del legislatore**

La Corte «non può rimodulare liberamente le sanzioni degli illeciti penali. Se lo facesse, invaderebbe un campo riservato alla discrezionalità del legislatore, stante il carattere tipicamente politico degli apprezzamenti sottesi alla determinazione del trattamento sanzionatorio: discrezionalità il cui esercizio è censurabile, sul piano della legittimità costituzionale, solo ove trasmodi nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, come avviene quando si sia di fronte a sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione» (*ex plurimis*, sentenze nn. 68 del 2012, 161 del 2009, 324 del 2008 e 394 del 2006). L'insegnamento è stato ribadito dalla sentenza n. **81** che ha considerato inammissibile la questione di legittimità costituzionale, in riferimento anche all'art. 3 Cost., dell'art. 31 della legge n. 646 del 1982 (parzialmente trasfuso nell'art. 76, comma 7, del d.lgs. n. 159 del 2011), nella parte in cui prevede, per il delitto di omessa comunicazione delle variazioni patrimoniali, la pena minima di due anni di reclusione e di euro 10.329 di multa, nonché la confisca obbligatoria del bene acquistato o del corrispettivo dell'alienazione. La norma sanziona l'inadempimento dell'obbligo, gravante per 10 anni

sulle persone condannate con sentenza definitiva per delitti di criminalità organizzata o per trasferimento fraudolento di valori, ovvero sottoposte, con provvedimento definitivo, a misure di prevenzione personale, di comunicare al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale tutte le variazioni nell'entità e nella composizione del loro patrimonio concernenti elementi di valore non inferiore ad euro 10.329,14. Nella prassi applicativa, l'ipotesi più problematica ha riguardato variazioni patrimoniali non comunicate alla polizia tributaria derivanti da operazioni soggette a forme di pubblicità legale che ne assicurino la pronta e agevole conoscibilità, come nel caso paradigmatico della compravendita immobiliare stipulata mediante atto pubblico rogato da notaio: atto del quale il notaio è tenuto a curare entro brevi termini tanto la trascrizione nei registri immobiliari, quanto la registrazione a fini fiscali, comunicandolo, in tal modo, direttamente all'amministrazione finanziaria. Una prima giurisprudenza – sul presupposto che, in ipotesi del genere, l'operatività della norma incriminatrice risultasse priva di adeguato fondamento razionale e tale da condurre a risultati iniqui – aveva escluso, con un'interpretazione *secundum Constitutionem*, la configurabilità del reato per insussistenza dell'elemento soggettivo. In tale contesto interpretativo, le ordinanze nn. 442 del 2001, 362 e 143 del 2002 avevano sostenuto che la disciplina de qua costituiva «esercizio, non manifestamente arbitrario o irragionevole, dell'ampia discrezionalità spettante al legislatore in tema di configurazione degli illeciti penali e di determinazione delle relative sanzioni». La successiva giurisprudenza di legittimità ha tuttavia ritenuto configurabile il delitto anche in presenza di operazioni effettuate mediante atti pubblici, ravvisando nel paradigma punitivo in esame un reato di pericolo presunto integrato dal dolo generico. I Giudici, chiamati a scrutinare il sopravvenuto diritto vivente, pur rilevando un «indubbio profilo di criticità», hanno ritenuto impraticabile una rimodulazione della risposta punitiva del delitto *de quo*, sanzionato in modo uguale alla fattispecie asseritamente più grave del trasferimento fraudolento di valori al fine di eludere la legge in materia di misure di prevenzione o di commettere reati di riciclaggio (art. 12-quinquies del d.l. n. 306 del 1992). Infatti, come ha sostenuto la sentenza n. 22 del 2007, «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» della Corte «non potrebbe in alcun modo rimodulare le sanzioni previste dalla legge, senza sostituire la propria valutazione a quella che spetta al legislatore».

Le sentenze nn. 105 e 106 hanno rammentato che il giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee «consente al giudice di “valutare il fatto in tutta la sua ampiezza circostanziale, sia eliminando dagli effetti sanzionatori tutte le circostanze (equivalenza), sia tenendo conto di quelle che aggravano la *quantitas delicti*, oppure soltanto di quelle che la diminuiscono” (sentenza n. 38 del 1985). Deroghe al bilanciamento però sono possibili e rientrano nell'ambito delle scelte del legislatore, che sono sindacabili (...) “soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio” (sentenza n. 68 del 2012), ma in ogni caso “non possono giungere a determinare un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti nella strutturazione della responsabilità penale” (sentenza n. 251 del 2012)». Con la prima decisione l'art. 69, quarto comma, cod. pen. è stato dichiarato illegittimo nella parte in cui prevedeva, con riferimento al delitto di ricettazione, il divieto di prevalenza della circostanza attenuante stabilita per i fatti di particolare tenuità (art. 648, secondo comma, cod. pen.) sulla recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, del medesimo codice. Con la seconda pronuncia, la medesima disposizione è stata ritenuta illegittima nella parte in cui prevedeva, relativamente al delitto di violenza sessuale, il divieto di prevalenza sulla recidiva reiterata della circostanza attenuante contemplata per i casi di minore gravità (art. 609-*bis*, terzo comma, cod. pen.). La sentenza n. 105 ha sostenuto che le conseguenze del censurato divieto «risultano manifestamente irragionevoli, per l'annullamento delle differenze tra le due diverse cornici edittali delineate dal primo e dal secondo comma dell'art. 648 cod. pen.». A tale riguardo, «assume particolare rilievo non tanto la divaricazione tra i livelli massimi della pena detentiva prevista nei due commi, quanto (...) quella tra i livelli minimi, perché, per effetto della recidiva reiterata, il minimo della pena detentiva previsto per il fatto di particolare tenuità (15 giorni di reclusione) viene moltiplicato per 48, determinando un aumento incomparabilmente superiore a quello specificamente previsto per tale recidiva dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., che, a seconda dei casi, è della metà o di due terzi». La sentenza n. 106 ha parimenti censurato le «conseguenze manifestamente irragionevoli sul piano sanzionatorio» scaturenti dal divieto *de quo* che determina una rilevante «divaricazione tra i livelli minimi, rispettivamente di cinque anni, per il primo comma dell'art. 609-*bis* cod. pen., e di un anno e otto mesi, per il terzo comma»; in tal modo, «per effetto dell'equivalenza tra la recidiva reiterata e l'attenuante della

minore gravità, l'imputato viene di fatto a subire un aumento assai superiore a quello specificamente previsto dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., che, a seconda dei casi, è della metà o di due terzi».

Uno «scrutinio che investa direttamente il merito delle scelte sanzionatorie del legislatore è possibile soltanto “ove l'opzione normativa contrasti con il principio di eguaglianza, sotto il profilo dell'arbitrarietà o della manifesta irragionevolezza” (ordinanza n. 139 del 2004)». In tal senso si è espressa la sentenza n. **139** che ha escluso la violazione del principio di uguaglianza in riferimento al trattamento sanzionatorio previsto per i reati di omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali da parte del datore di lavoro e di omesso versamento delle ritenute fiscali da parte del datore di lavoro-sostituto di imposta. La Corte ha precisato che gli obblighi tributari e gli obblighi previdenziali, «pur rientrando nell'ampia categoria delle obbligazioni pubbliche, sono correlativi a interessi diversi, rispettivamente presi in considerazione dai due diversi precetti» degli artt. 53 e 28 Cost. Da ciò consegue che, «coerentemente con l'ampia discrezionalità del legislatore nel modulare le scelte sanzionatorie, “per assicurare il rituale adempimento degli anzidetti obblighi sono prevedibili differenziati e specifici sistemi, nell'ambito di ciascuno dei quali la sanzione penale rappresenta soltanto uno dei mezzi cui il legislatore può ricorrere, sicché la valutazione della ragionevolezza delle diverse opzioni sanzionatorie prescelte va effettuata nell'ambito di ciascun sistema [...]” (ordinanza n. 139 del 2004). Nel caso in questione “il mancato adempimento dell'obbligo di versamento dei contributi previdenziali determina un rischio di pregiudizio del lavoro e dei lavoratori, la cui tutela è assicurata da un complesso di disposizioni costituzionali contenute nei principi fondamentali e nella parte I della Costituzione (artt. 1, 4, 35, 38 della Costituzione)” (ordinanza n. 206 del 2003)».

Una violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza è stata riscontrata dalla sentenza n. **143** nell'art. 157, sesto comma, cod. pen., nella parte in cui stabiliva che il termine di prescrizione del reato di incendio colposo fosse raddoppiato, determinando un assetto irragionevole nel quale la corrispondente fattispecie dolosa rimaneva assoggettata ad un termine prescrizionale più breve. Il Collegio ha rammentato che, prima delle modifiche introdotte dalla legge n. 251 del 2005, «i delitti di incendio doloso e di incendio colposo erano soggetti al medesimo termine di prescrizione» di dieci anni. Il legislatore del 2005 ha poi significativamente innovato la disciplina della materia, sostituendo l'originario criterio di individuazione dei termini di prescrizione per “fasce di reati” di gravità decrescente con una regola unitaria in base alla quale il tempo necessario a prescrivere è pari al massimo della pena edittale stabilito dalla legge per i singoli reati, salva la previsione di una soglia minima. Inoltre, per alcune figure criminose, ritenute di particolare allarme sociale e tali da richiedere complesse indagini probatorie, il termine risultante dall'applicazione della regola generale è stato raddoppiato dalla censurata disposizione: tra tali reati figurano i delitti colposi di danno contro la pubblica incolumità, ivi incluso l'incendio colposo. La Corte non ha potuto non rilevare «una palese anomalia: e, cioè, che per taluni fra i suddetti delitti il termine di prescrizione dell'ipotesi colposa è divenuto più lungo di quello della corrispondente ipotesi dolosa». Con specifico riguardo al delitto di incendio, si è sottolineato che, se commesso con dolo, si prescrive in sette anni (tempo corrispondente al massimo della pena edittale); «se realizzato per colpa, in un termine ampiamente superiore, ossia in dodici anni: il termine minimo di prescrizione dei delitti (sei anni) – operante nella specie, discutendosi di reato punito con pena detentiva massima inferiore a tale soglia (cinque anni) – è infatti raddoppiato, ai sensi della norma censurata». Secondo i Giudici, un siffatto regime «ribalta la scala di gravità delle due figure criminose: l'ipotesi meno grave – secondo la valutazione legislativa espressa nelle comminatorie di pena, in coerenza con il rapporto sistematico che intercorre tra il dolo e la colpa – resta (...) soggetta ad un trattamento assai più rigoroso, sul versante considerato, rispetto alla corrispondente ipotesi più grave». Nell'esercizio della sua discrezionalità, il legislatore può «stabilire termini di prescrizione più brevi o più lunghi di quelli ordinari in rapporto a determinate ipotesi criminose, sulla base di valutazioni correlate alle specifiche caratteristiche degli illeciti considerati e alla ponderazione complessiva degli interessi coinvolti. Soluzioni di segno estensivo possono essere giustificate (...) sia dal particolare allarme sociale generato da alcuni tipi di reato, il quale comporti una “resistenza all'oblio” nella coscienza comune più che proporzionale all'energia della risposta sanzionatoria; sia dalla speciale complessità delle indagini richieste per il loro accertamento e dalla laboriosità della verifica dell'ipotesi accusatoria in sede processuale, cui corrisponde un fisiologico allungamento dei tempi necessari per pervenire alla sentenza definitiva». Tuttavia, la discrezionalità legislativa «deve essere pur sempre esercitata (...) nel rispetto del principio di ragionevolezza e in modo

tale da non determinare ingiustificabili sperequazioni di trattamento tra fattispecie omogenee». Nella specie si è escluso che il raddoppio del termine di prescrizione dell'incendio colposo potesse essere giustificato, nel raffronto con il trattamento riservato all'omologa figura dolosa, «facendo leva su considerazioni legate al grado di allarme sociale. Il riferimento a quest'ultimo può legittimare, nei congrui casi, parametrizzazioni dei termini prescrizionali che sovvertono la scala di disvalore segnata dalle comminatorie edittali quando si tratti di figure criminose eterogenee in rapporto al bene protetto o, quantomeno, alle modalità di aggressione: non quando si discuta di fattispecie identiche sul piano oggettivo, che si differenziano tra loro unicamente per la componente psicologica. È manifestamente insostenibile, perché contrario a logica, che un fatto criminoso (...) causato per colpa, alla cui base si pone invariabilmente un semplice difetto di attenzione, di prudenza, di perizia o di osservanza di regole cautelari (...), “resista all'oblio”, nella coscienza sociale, molto più a lungo del medesimo fatto di incendio causato intenzionalmente, suscettibile di collocarsi in contesti criminali ben più allarmanti, caratterizzati dal ricorso ad attività intimidatrici o di ritorsione». Né la registrata «anomalia sistematica» ha potuto trovare giustificazione «in considerazioni di ordine probatorio» poiché «è parimenti insostenibile che causare un incendio con colpa, anziché con dolo, innalzi verticalmente, nella generalità dei casi, il tasso di complessità delle indagini probatorie, al punto da giustificare la previsione, per l'ipotesi colposa, di un termine di prescrizione quasi doppio rispetto a quello dell'omologo illecito commesso intenzionalmente. L'esigenza di ricorrere all'ausilio di periti (...) è comune, in effetti, ad entrambe le figure criminose, stante l'identità delle previsioni relative alla condotta e all'evento. Né giova il rilievo che, nel caso dell'incendio colposo, la perizia si renderebbe necessaria non soltanto ai fini dell'accertamento dell'eziologia dell'evento, ma anche dell'individuazione della regola cautelare violata. Da un lato, l'argomento prova troppo: se corretto, esso dovrebbe valere per la generalità dei delitti colposi, e non soltanto per quelli presi in considerazione dalla norma censurata. Dall'altro, l'esistenza, nella fattispecie colposa, dell'evidenziato tema aggiuntivo di indagine è quantomeno “compensata” dalle maggiori difficoltà che generalmente incontra l'individuazione dei soggetti responsabili riguardo ai fatti commessi con dolo».

La sentenza n. **254** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione del principio di ragionevolezza, dell'art. 36-*bis*, comma 7, lett. a), del d.l. n. 223 del 2006, nella parte in cui stabiliva che l'importo delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria non potesse essere inferiore a 3.000 euro, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata. La norma, nel modificare il sistema di quantificazione delle sanzioni civili connesse all'evasione contributiva, aveva introdotto una sanzione reputata potenzialmente «sproporzionata rispetto alla gravità dell'inadempimento del datore di lavoro e incoerente con la sua natura», tenuto conto che la costante giurisprudenza di legittimità qualifica l'obbligo del datore di lavoro relativo alle somme aggiuntive, dovute in caso di omesso o ritardato pagamento dei contributi assicurativi, in termini di sanzione civile e non amministrativa, costituente una conseguenza automatica dell'inadempimento o del ritardo, tesa a rafforzare l'obbligazione contributiva e a risarcire, in misura predeterminata dalla legge il danno cagionato all'istituto assicuratore. In considerazione della predetta funzione risarcitoria, la previsione di una «soglia minima disancorata dalla durata della prestazione lavorativa accertata, dalla quale dipende l'entità dell'inadempimento contributivo e del relativo danno», è stata giudicata irragionevole poiché il legislatore «ha predeterminato in via presuntiva il danno subito dall'ente previdenziale a causa dell'omissione contributiva, ma nel far ciò ha escluso la rilevanza di uno degli elementi che concorrono a cagionare quel danno, costituito dalla durata dei rapporti di lavoro non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria e dal correlativo inadempimento dell'obbligo contributivo». La sanzione è così risultata «arbitraria e irragionevole, perché, pur avendo la funzione di “risarcire, in misura predeterminata dalla legge, con una presunzione iuris et de iure, il danno cagionato all'Istituto assicuratore” (...), è stabilita con un criterio privo di riferimento all'entità di tale danno, dipendente dalla durata del periodo in cui i rapporti di lavoro in questione si sono protratti».

#### ***20.2.6. La ragionevolezza, gli automatismi legislativi e le presunzioni***

La previsione della destituzione di diritto per gli appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, quale conseguenza automatica dell'applicazione di una misura di sicurezza personale, non è stata considerata irragionevole dalla sentenza n. **112**. Il Collegio – pur consapevole dei precedenti

giurisprudenziali (sentenza n. 971 del 1988) e legislativi che hanno, rispettivamente, sanzionato e ridimensionato gli automatismi sanzionatori a carico del dipendente pubblico condannato in sede penale – ha sottolineato la specialità del censurato art. 8, primo comma, lett. c), del d.P.R. n. 737 del 1981, dovuta alla «peculiarità e delicatezza dei compiti affidati» alla predetta categoria di dipendenti pubblici e «connessi alla salvaguardia di diritti fondamentali». Pertanto, è stata ritenuta conforme a Costituzione «una disciplina che valuti in termini rigorosi le conseguenze che discendono, sul piano del rapporto di impiego, dalla accertata pericolosità del pubblico dipendente, in particolar modo laddove (...) tale situazione abbia determinato condotte penalmente rilevanti. Essa trasparentemente riflette la preminenza attribuita dal legislatore all'interesse della collettività ad essere difesa dalla pericolosità sociale di un suo membro, allorché questo sia un dipendente dell'Amministrazione di pubblica sicurezza, rispetto all'interesse del singolo alla graduazione della sanzione disciplinare che gli deve essere applicata. (...) Con riguardo al personale di pubblica sicurezza, il giudizio di pericolosità sociale, che è presupposto dell'applicazione della misura, è ostativo della permanenza del rapporto di impiego, stante la indefettibile necessità che sussistano – e non vi sia ragione di temere che possano venir meno in futuro – i requisiti soggettivi di idoneità richiesti dall'ordinamento».

Una lesione del principio di ragionevolezza è stata ravvisata dalla sentenza n. **228** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale (limitatamente alle parole «o compensi») dell'art. 32, comma 1, n. 2), secondo periodo, del d.P.R. n. 600 del 1973 che, nel testo modificato dall'art. 1, comma 402, lett. a), n. 1), della legge n. 311 del 2004, aveva uniformato il trattamento del lavoratore autonomo a quello dell'imprenditore, estendendo al primo la presunzione secondo cui il prelevamento dal conto bancario corrisponderebbe ad un costo a sua volta produttivo di un ricavo, da porre a base delle rettifiche e degli accertamenti dell'amministrazione finanziaria e quindi assoggettabile a tassazione, salvo che il contribuente non ne indichi il beneficiario e sempreché l'operazione non risulti dalle scritture contabili. I Giudici, pur riconoscendo che «le figure dell'imprenditore e del lavoratore autonomo sono per molti versi affini nel diritto interno come nel diritto comunitario», hanno evidenziato le «specificità di quest'ultima categoria che inducono a ritenere arbitraria l'omogeneità di trattamento prevista dalla disposizione censurata». In precedenza, la sentenza n. 225 del 2005 aveva reputato il fondamento economico-contabile della presunzione de qua – secondo la quale, «in assenza di giustificazione, deve ritenersi che la somma prelevata sia stata utilizzata per l'acquisizione, non contabilizzata o non fatturata, di fattori produttivi e che tali fattori abbiano prodotto beni o servizi venduti a loro volta senza essere contabilizzati o fatturati» – «congruente con il fisiologico andamento dell'attività imprenditoriale, (...) caratterizzato dalla necessità di continui investimenti in beni e servizi in vista di futuri ricavi». Al contrario, l'attività dei lavoratori autonomi è segnata dalla «preminenza dell'apporto del lavoro proprio» e dalla «marginalità dell'apparato organizzativo», che sfuma «sino a divenire quasi assenza nei casi in cui è più accentuata la natura intellettuale dell'attività svolta, come per le professioni liberali». La non ragionevolezza della presunzione in esame è stata altresì fondata sul rilievo che «gli eventuali prelevamenti (che peraltro dovrebbero essere anomali rispetto al tenore di vita secondo gli indirizzi dell'Agenzia delle entrate) vengono ad inserirsi in un sistema di contabilità semplificata di cui generalmente e legittimamente si avvale la categoria; assetto contabile da cui deriva la fisiologica promiscuità delle entrate e delle spese professionali e personali». La Corte ha così addebitato al legislatore di avere arbitrariamente ipotizzato che «i prelievi ingiustificati da conti correnti bancari effettuati da un lavoratore autonomo siano destinati ad un investimento nell'ambito della propria attività professionale e che questo a sua volta sia produttivo di un reddito».

#### ***20.2.7. La ragionevolezza e le leggi-provvedimento***

La sentenza n. **64** ha riaffermato «la compatibilità della legge provvedimento con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, in quanto nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto» (sentenze nn. 275 e 85 del 2013, 143 del 1989). Tuttavia, «le leggi provvedimento devono soggiacere ad uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore» (sentenze nn. 20 del 2012, 429 del 2002 e 2 del 1997). Nella specie, la Corte ha escluso l'ascrivibilità alla categoria delle leggi provvedimento delle impugnate disposizioni della Provincia autonoma di Bolzano concernenti la determinazione dei canoni delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico.



La sentenza n. **231** ha ricordato che la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento deve essere «valutata in relazione al loro specifico contenuto» (*ex plurimis*, sentenze nn. 275 e 154 del 2013, 270 del 2010), «essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore» (sentenza n. 288 del 2008). Nel rigettare una questione avente ad oggetto la revoca dell'incarico di Segretario generale del Consiglio regionale molisano in essere e la risoluzione del connesso contratto di lavoro a tempo determinato, i Giudici hanno sostenuto che «l'impossibilità per il destinatario della disposizione censurata di ottenere tutela direttamente dal giudice comune» comporta «solo il trasferimento», da non ritenere discriminatorio, della tutela giurisdizionale nell'ambito proprio della giustizia costituzionale.

#### **20.2.8. La ragionevolezza nell'esercizio del potere legislativo delegato**

La sentenza n. **132** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 76 e 81, terzo comma, Cost., dell'art. 3-*bis*, comma 11, del d.lgs. n. 502 del 1992 riguardante la misura dell'indennità premio di fine servizio (IPS). La Corte, ribadendo quanto già sostenuto nella sentenza n. 119 del 2012, ha ritenuto che la censura disciplina, pur essendo «solo uno dei possibili strumenti attuativi della delega, (...) non può essere considerata manifestamente irragionevole dal momento che realizza una completa parificazione [pur nel rispetto delle peculiarità dei diversi sistemi previdenziali che la delega non consentiva di modificare] di tutti i soggetti, dipendenti pubblici e privati, che si trovino ad esercitare una certa funzione, quale che sia l'amministrazione di provenienza o il lavoro svolto nel settore privato».

#### **20.2.9. La ragionevolezza del sistema elettorale**

Un approfondito controllo del rispetto dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità è stato condotto nella sentenza n. **1** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di talune disposizioni della disciplina elettorale per la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica (artt. 83, commi 1, n. 5, e 2, del d.P.R. n. 361 del 1975 e 17, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 533 del 1993, nel testo in vigore con le modificazioni apportate dalla legge n. 270 del 2005) che attribuivano un premio di maggioranza su scala nazionale alla Camera e su scala regionale al Senato, indipendentemente dal raggiungimento di una soglia minima di voti o di seggi. La Corte ha ribadito che il sistema elettorale, «pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole» (sentenze nn. 242 del 2012 e 107 del 1996; ordinanza n. 260 del 2002). Già alcune pronunce rese in sede di giudizio di ammissibilità del referendum avevano segnalato al Parlamento l'esistenza di profili problematici della normativa elettorale, «ravvisati nella circostanza che il meccanismo premiale è foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consente ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi. In tal modo si può verificare in concreto una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto (sentenze n. 15 e n. 16 del 2008)». La sentenza n. 13 del 2012 «ha nuovamente sottolineato i profili di irrazionalità (...) insiti nell'attribuzione dei premi di maggioranza senza la previsione di alcuna soglia minima di voti e/o di seggi». Nella perdurante inerzia del legislatore, i Giudici hanno concluso che le censurate disposizioni «non superano lo scrutinio di proporzionalità e di ragionevolezza, al quale soggiacciono anche le norme inerenti ai sistemi elettorali». Infatti, il legittimo obiettivo di «agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale», è stato perseguito con un meccanismo premiale che garantiva, su scala nazionale per la Camera e su scala regionale per il Senato, l'attribuzione di seggi aggiuntivi a quella lista o coalizione di liste che avessero ottenuto anche un solo voto in più delle altre, e ciò pure nel caso che il numero di voti sia in assoluto molto esiguo, «in difetto della previsione di una soglia minima di voti e/o di seggi». Inoltre, le disposizioni in esame finivano per rovesciare la ratio della formula elettorale prescelta dal legislatore del 2005, che era quella di assicurare la rappresentatività delle assemblee parlamentari, perché – non imponendo «il raggiungimento di una soglia minima di voti alla lista (o coalizione di liste) di maggioranza relativa» e ad essa assegnando «automaticamente un numero anche molto elevato di seggi» – producevano un'eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica (...) e la volontà dei cittadini espressa

attraverso il voto». Pertanto, il Collegio ha ritenuto che i meccanismi di attribuzione dei premi di maggioranza prefigurati dalle norme censurate, inserite nel sistema proporzionale introdotto con la legge n. 270 del 2005, in quanto combinati con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio, sono tali da «determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.). Esso, infatti, pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema, esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi (sentenza n. 43 del 1961)». Le norme impugnate, «pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare», hanno dettato una disciplina che «non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti», perché «non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito», avendo determinato «una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente». Con specifico riguardo alle contestate norme per l'elezione del Senato, la Corte ha altresì puntualizzato che «il test di proporzionalità evidenzia, oltre al difetto di proporzionalità in senso stretto della disciplina censurata, anche l'inidoneità della stessa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, in modo più netto rispetto alla disciplina prevista per l'elezione della Camera (...). Essa, infatti, stabilendo che l'attribuzione del premio di maggioranza è su scala regionale, produce l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea. Ciò rischia di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa, che l'art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato. In definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo». La circostanza pacifica che «tali profili costituiscano, in larga misura, l'oggetto di scelte politiche riservate al legislatore» non ha potuto esonerare i Giudici dal dovere di «verificare se la disciplina legislativa violi manifestamente, come nella specie, i principi di proporzionalità e ragionevolezza».

La sentenza n. 275 ha deciso nel senso della non fondatezza la questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, lett. h), del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige n. 1/L del 2005, impugnato, in riferimento anche all'art. 3 Cost., nella parte in cui dispone che, nelle elezioni dei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, se la lista o la coalizione di liste collegate al candidato eletto sindaco non abbia conseguito il 60 per cento dei seggi del consiglio (detratto il seggio assegnato al sindaco), ad essa venga assegnato, oltre al seggio del sindaco, il numero di seggi necessario per raggiungere quella consistenza. La Corte ha, innanzitutto, smentito l'assunto del rimettente relativo ad una presunta sovrapposibilità della censurata normativa regionale a quella statale dichiarata illegittima dalla sentenza n. 1. Quest'ultima «riguarda l'elezione delle assemblee legislative nazionali, espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare. La legge regionale impugnata riguarda gli organi politico-amministrativi dei Comuni, (...) titolari di una limitata potestà di normazione secondaria e dotati ciascuno di una propria legittimazione elettorale diretta. La legge statale, inoltre, disciplina un'elezione a turno unico, mentre quella regionale prevede il doppio turno, secondo il modello della disciplina elettorale del TUEL. La legge statale, infine, fa riferimento, per l'attribuzione del premio di maggioranza, ad una sorta di collegio unico nazionale, che ha dimensioni non comparabili a quelle dei Comuni regolati dalla legge regionale». I Giudici hanno poi condiviso gli orientamenti espressi dal Consiglio di Stato che, nel valutare la legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 10, secondo periodo, del d.lgs. n. 267 del 2000, ha ritenuto manifestamente infondata la relativa questione, osservando che i premi di maggioranza previsti per le elezioni politiche riguardano sistemi elettorali fondati su turno unico e dunque caratterizzati da schemi assolutamente non raffrontabili con sistemi elettorali a doppio turno e che rientra nella discrezionalità del legislatore che disciplina le elezioni locali bilanciare l'interesse alla rappresentanza politica e quello alla governabilità. Siffatte conclusioni, «ancorché formulate in

riferimento alla norma statale che, nei Comuni al di sopra dei 15.000 abitanti, attribuisce un premio del 60 per cento dei seggi alla lista o al gruppo di liste collegate al sindaco eletto al ballottaggio», sono state considerate replicabili con riguardo alla norma regionale in esame, che modella l'elezione dei Comuni trentini al di sopra dei 3.000 abitanti sul sistema elettorale previsto dal TUEL per i Comuni al di sopra dei 15.000, introducendo, quali soli elementi di differenziazione, la mancata previsione del voto disgiunto ed il tetto del 70 per cento alla quota di seggi assegnati alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato eletto sindaco. In relazione alla disciplina statale delle elezioni amministrative, la sentenza n. 107 del 1996 ha affermato che «le votazioni al primo e al secondo turno non sono comparabili ai fini dell'attribuzione del premio»: infatti, nel ballottaggio «si vota soltanto il candidato sindaco collegato ad una o più liste. L'elettore quindi non può più esprimere il consenso al candidato, contemporaneamente, però, bocciando il collegamento dal medesimo prescelto: la sua manifestazione di volontà è necessariamente unica e quindi più non sussiste alcun ostacolo intrinseco a valorizzare il collegamento – nuovamente espresso in questo secondo turno mediante l'abbinamento grafico tra il nome del candidato sindaco ed i simboli delle liste a lui collegate – al fine di introdurre un più rigido effetto di trascinamento attribuendo alla lista collegata al sindaco la maggioranza assoluta dei seggi nella percentuale del 60% come premio di maggioranza». Anche il sistema trentino (in cui non è peraltro ammesso il voto disgiunto) ha valorizzato il collegamento tra sindaco e liste a lui collegate, attraverso l'abbinamento grafico, nella scheda per il ballottaggio, tra il nome del candidato sindaco ed i simboli di tali liste. Pertanto, nel dare il proprio voto al sindaco, «la manifestazione di volontà dell'elettore è espressamente legata alle liste che lo sostengono e ciò giustifica l'effetto di trascinamento che il voto al sindaco determina sulle liste a lui collegate con l'attribuzione del premio del 60 per cento dei seggi». La Corte ha così concluso che il meccanismo premiale e la conseguente alterazione della rappresentanza «non sono (...) irragionevoli, ma sono funzionali alle esigenze di governabilità dell'ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo».

#### ***20.2.10. La ragionevolezza e gli interventi di finanza pubblica***

La sentenza n. 22 – con cui sono state giudicate infondate questioni promosse da talune Regioni nei confronti della disciplina statale di riorganizzazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, anche attraverso la previsione del loro esercizio in forma associata (art. 19 del d.l. n. 95 del 2012) – ha ribadito i consolidati insegnamenti giurisprudenziali sull'ammissibilità di interventi dettati da «ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari». Al riguardo, costituisce ius receptum che il legislatore statale possa, «con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali (...) vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali». Tali vincoli «possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscano un "limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa"; e siano rispettosi del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato».

I riferiti insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. 23 che ha ritenuto non fondate plurime questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna avverso l'art. 2, commi 1 e 2, del d.l. n. 174 del 2012, che contempla sanzioni di carattere finanziario per le Regioni che non adottino i prescritti provvedimenti in materia di contenimento dei costi di funzionamento. Le denunciate disposizioni sono state reputate rispettose dell'art. 3 Cost., non determinando alcuna «irragionevole compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia speciale». In proposito, si è osservato che l'impugnato comma 1 «prevede innanzitutto una serie di risparmi relativi al funzionamento del sistema politico che possono essere senza dubbio ricondotti ad una "scelta di fondo" (sentenza n. 151 del 2012) del legislatore nazionale» che ben «può essere considerata un principio di coordinamento della finanza pubblica». Pertanto, «le prescrizioni (...) che costituiscono espressione di tale principio, nonché le conseguenze del mancato adeguamento, essendo legate al principio medesimo da un "evidente rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione" (sentenze n. 16 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007), non possono considerarsi una irragionevole limitazione dell'autonomia finanziaria regionale». Con riferimento ad altre previsioni del citato art. 2, i Giudici hanno sostenuto che «non possono (...) considerarsi irragionevolmente lesive dell'autonomia finanziaria delle Regioni ricorrenti, in quanto risultano poste dal legislatore nazionale in attuazione di altri precetti costituzionali ovvero

nell'esercizio di una potestà legislativa esclusiva».

Una valutazione di ragionevolezza del mezzo prescelto rispetto al fine perseguito dal legislatore statale è stata espressa dalla sentenza n. **39** che ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 174 del 2012 (impugnato dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna in riferimento a numerosi parametri) che disciplina il controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale (SSN). La norma de qua ha previsto l'obbligo dell'ente controllato, in caso di accertamento delle carenze di maggiore gravità ivi contemplate, di adottare i provvedimenti di modificazione del bilancio o del rendiconto necessari per la rimozione delle irregolarità e il ripristino degli equilibri di bilancio; l'eventuale inadempienza, per la mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o per la loro inadeguatezza, ha l'effetto di precludere l'attuazione dei programmi di spesa per i quali sia stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. La Corte ha sostenuto che gli esiti del controllo, «volti a evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio» degli enti del SSN, «comportano, in tutta evidenza, una limitazione» della loro autonomia, che «si giustifica “in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito [...] in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost.”, anche in considerazione delle esigenze di rispetto dei vincoli posti dal diritto dell'Unione europea. La ragionevolezza, in funzione della tutela dell'indicato interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e dell'unità economica della Repubblica, degli esiti del controllo finanziario della Corte dei conti (...) comporta l'infondatezza delle doglianze avanzate dalle ricorrenti in ordine al carattere “coercitivo” e “sanzionatorio e repressivo” degli stessi». Parimenti non fondate sono state giudicate le questioni aventi ad oggetto l'art. 6 del d.l. n. 174, impugnato dalle ricorrenti in quanto – disciplinando il rafforzamento degli strumenti utilizzabili per l'analisi della spesa pubblica ed affidando ai Servizi ispettivi della Ragioneria generale dello Stato lo svolgimento di analisi su campione relative all'efficienza dell'organizzazione e alla sostenibilità dei bilanci – estenderebbe, in contrasto con l'art. 14, comma 1, della legge n. 196 del 2009, agli enti ad autonomia differenziata le medesime verifiche sulla regolarità amministrativo-contabile ivi menzionate. Confermando le argomentazioni sviluppate dalla sentenza n. 219 del 2013 resa su analoga questione, i Giudici hanno chiarito che il rinvio al citato art. 14 ed alle relative verifiche è finalizzato solo ad «allargare il potere di vigilanza fino all'impiego dei servizi ispettivi di finanza pubblica», fermo restando che tale potere trova «il proprio sbocco naturale nell'attivazione delle attribuzioni di controllo spettanti alla Corte dei conti», con conseguente sottrazione della norma in esame «al profilo di manifesta contraddittorietà ed irrazionalità, per il quale è stata denunciata».

L'ordinanza n. **113** ha reputato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, censurato, in riferimento anche all'art. 3 Cost., nella parte in cui introduce misure incidenti sul trattamento retributivo dei professori universitari. Richiamando la motivazione della sentenza n. 310 del 2013 riguardante analoghi quesiti, la Corte ha confermato che «il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, implicano sacrifici gravosi (...) che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica. In particolare, in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, tali sacrifici non possono non interessare periodi, certo definiti, ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione» dalla pregressa giurisprudenza costituzionale relativa alla manovra economica del 1992. Pertanto, le norme impugnate hanno superato «il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono – e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio».

Ampi richiami alla sentenza n. 310 del 2013 sono contenuti altresì nella sentenza n. **154** che ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, impugnato, in riferimento a plurimi parametri, nella parte in cui – stabilendo che, per il personale pubblico non contrattualizzato beneficiario di meccanismi di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti stipendiali previsti dai rispettivi ordinamenti e che, per il medesimo personale, le progressioni di carriera eventualmente

disposte negli stessi anni hanno effetto ai fini esclusivamente giuridici – impedisce agli ufficiali della Guardia di finanza, che, nel corso del triennio oggetto delle misure di contenimento della spesa pubblica, abbiano acquisito il grado di maggiore o maturato i 13 anni di servizio senza demerito dalla nomina di ufficiale, di conseguire la remunerazione del lavoro straordinario nella misura corrispondente rispettivamente alla qualifica conseguita o all'anzianità raggiunta. La Corte ha confermato che l'intervento é «giustificato, nel suo complesso, dalle notorie esigenze di contenimento della spesa pubblica, in presenza del carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato nonché temporalmente limitato dei sacrifici richiesti»; e che, come già osservato nella sentenza n. 304 del 2013, «la misura adottata è giustificata dall'esigenza di assicurare la coerente attuazione della finalità di temporanea “cristallizzazione” del trattamento economico dei dipendenti pubblici per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, realizzata con modalità per certi versi simili a quelle già giudicate (...) non irrazionali ed arbitrarie (sentenze n. 496 e n. 296 del 1993; ordinanza n. 263 del 2002), anche in considerazione della limitazione temporale del sacrificio imposto ai dipendenti (ordinanza n. 299 del 1999)».

Una questione simile alla precedente è stata decisa nel senso della non fondatezza dalla sentenza n. 219 che ha scrutinato l'art. 9, comma 23, del d.l. n. 78 del 2010 secondo cui, per il personale docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario (A.T.A.) della scuola, gli anni 2010, 2011 e 2012 non sono utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali e dei relativi incrementi economici previsti dalle disposizioni contrattuali vigenti. Le norme impugnate hanno superato «il vaglio di ragionevolezza» in base alle medesime argomentazioni svolte nella sentenza n. 154 e nell'ordinanza n. 113 del 2014, nonché nelle citate sentenze nn. 310 del 2013, 166 del 2012, 302 del 2010, 236 e 206 del 2009.

L'ordinanza n. 158 – con cui è stata dichiarata manifestamente infondata una questione avente ad oggetto la previsione dell'estinzione di diritto delle controversie previdenziali di limitato valore economico, pendenti in primo grado alla data del 31 dicembre 2010 – ha rammentato che l'art. 38, primo comma, Cost. non esclude «la possibilità di un intervento legislativo che, per una inderogabile esigenza di contenimento della spesa pubblica, riduca un trattamento previdenziale prima spettante in base alla legge, fermo restando il controllo di ragionevolezza sulle singole norme riduttive» (sentenze n. 119 del 2012 e n. 257 del 2011)».

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

La sentenza n. 100 ha giudicato non fondate talune questioni di legittimità costituzionale, in riferimento a plurimi parametri, dell'art. 11, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 195 del 2009 che disciplina alcuni aspetti della gestione del ciclo dei rifiuti in Campania, in particolare prevedendo, in una fase transitoria, l'affidamento di tale gestione alle Province. Già la sentenza n. 69 del 2011 aveva ritenuto «l'avocazione alle Province della gestione del ciclo integrato dei rifiuti» come un «principio fondamentale, nell'ambito della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e, come tale, assolutamente inderogabile da parte delle Regioni». Pertanto, il Collegio ha affermato che le disposizioni in esame introducono una disciplina «pienamente adeguata alla finalità di fissare livelli di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale e di fronteggiare una situazione di emergenza – quella dei rifiuti – che, pur localizzata in una specifica Regione, ha indubbiamente rilevanza nazionale». Inoltre, è stato rilevato il «carattere eccezionale e transitorio» di tale disciplina che «giustifica razionalmente l'avocazione delle funzioni amministrative dai Comuni alle Province e rende la stessa rispettosa dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed autonomia». Infine, la necessità di un accordo con la Regione interessata è stata esclusa in base al rilievo che la norma impugnata «è transitoria e giustificata da una esigenza eccezionale».

La sentenza n. 125, nello scrutinare talune disposizioni ombre in materia di commercio (legge regionale n. 10 del 2013), ha sostenuto che lo sconfinamento nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza é derivato da misure non giustificate né proporzionate al perseguimento di specifici interessi pubblici. In particolare, alla disciplina dei nuovi impianti di distribuzione dei carburanti, posta dall'art. 43 della suddetta legge, è stata imputata l'introduzione di «significative e sproporzionate barriere all'ingresso nei mercati, non giustificate dal perseguimento di specifici interessi pubblici», atte a condizionare o ritardare l'ingresso di nuovi operatori e, conseguentemente, ad ingenerare

ingiustificate discriminazioni a danno della concorrenza. Anche il successivo art. 44, riguardante l'installazione di nuovi impianti dotati di apparecchiature self-service pre-pagamento funzionanti senza la presenza del gestore, è stato sanzionato perché «introduce una misura restrittiva della concorrenza ponendo divieti e restrizioni che condizionano e ritardano l'avvio di nuove attività economiche e l'ingresso di nuovi operatori, senza che tali ostacoli siano proporzionati alle finalità pubbliche perseguite».

La sentenza n. **141** ha rigettato una questione riguardante la disciplina campana del cd. bonus bebé (art. 1, comma 78, lett. *a*, della legge regionale n. 4 del 2011) che subordina l'attribuzione di un tantum del beneficio al requisito della permanenza biennale sul territorio regionale da parte degli interessati (madre, padre o altro soggetto esercente la potestà genitoriale al momento della presentazione della domanda). Secondo la Corte, «non è irragionevole la previsione regionale che si limiti a favorire la natalità in correlazione alla presenza stabile del nucleo familiare sul territorio, senza che vengano in rilievo ulteriori criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno o disagio, i quali non tollerano di per sé discriminazioni».

I consolidati indirizzi giurisprudenziali sui requisiti richiesti per una legittima attrazione in sussidiarietà di funzioni amministrative sono stati ribaditi dalla sentenza n. **144** che ha statuito l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi da 1 a 6, della legge n. 183 del 2011, nella parte in cui – stabilendo l'estensione in via sperimentale fino al 31 dicembre 2013 all'intero territorio nazionale della disciplina delle zone a burocrazia zero originariamente prevista dall'art. 43 del d.l. n. 78 del 2010 per il solo Meridione d'Italia – era destinato ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza primaria e integrativa/attuativa della Regione autonoma Valle d'Aosta. La norma richiamata dalle censurate disposizioni è stata già dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 232 del 2011 nella parte in cui era destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente o residuale. La Corte ha sottolineato che proprio «il rinvio operato dalla disposizione censurata a quanto previsto da quella dichiarata incostituzionale comporta che anche la normativa oggetto del presente scrutinio soffra degli stessi vizi della norma richiamata, che ne determina lo specifico contenuto dispositivo». La declaratoria di incostituzionalità è stata così motivata sulla base di argomentazioni conformi a quelle svolte nella decisione del 2011. In particolare, si è osservato che «la disposizione impugnata – prevedendo una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni, individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza – è destinata ad avere vigore in tutti i procedimenti amministrativi ad istanza di parte o avviati d'ufficio concernenti le “nuove iniziative produttive”. E ciò, a prescindere dalla materia nel cui contesto hanno rilievo tali procedimenti, i quali possono essere destinati ad esplicarsi nei più svariati ambiti materiali, sia di competenza esclusiva statale, sia di competenza primaria, ovvero integrativa ed attuativa» della Regione. I Giudici hanno perciò ripreso «il consolidato orientamento secondo il quale (poiché la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato), tale scelta deve giustificarsi in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (*ex plurimis*, sentenze n. 278 del 2010, n. 76 del 2009, n. 165 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006, n. 151 del 2005). (...) proprio in ragione della rilevanza dei valori coinvolti, una deroga al riparto» operato dallo statuto speciale «può essere giustificata solo se la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Affinché, dunque, nelle materie di competenza della Regione autonoma ricorrente, una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa detti una disciplina logicamente pertinente (dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni), che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine e che sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. Infatti, solo la presenza di tali presupposti, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, consente di giustificare la scelta statale dell'esercizio unitario di funzioni (*ex plurimis*, sentenza n. 232 del 2011)». Discostandosi dai riferiti insegnamenti, l'«intera normativa censurata – che (...) richiama, al comma 1, la disciplina di cui all'art. 43 del decreto-legge n. 78

del 2010 e ne fa proprio il relativo campo di applicazione indifferenziato, con ciò influenzando anche sulla portata dispositiva dei successivi commi da 2 a 6 – è viziata dagli stessi profili di incostituzionalità della disposizione richiamata, in ragione della assoluta carenza nel contesto dispositivo di una qualsiasi esplicitazione sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative de quibus possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori».

Gli orientamenti giurisprudenziali in materia di edilizia residenziale pubblica sono stati riepilogati dalla sentenza n. **168**, la quale ha rammentato che «le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza» (sentenza n. 222 del 2013). Un simile requisito deve essere «contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli», in linea con il principio che, «se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili» (sentenza n. 133 del 2013), tuttavia, «la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza» ed essere «coerenti ed adeguati a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze in questione» (sentenza n. 40 del 2011). In linea con tali indirizzi la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., dell'art. 19, comma 1, lett. b), della legge valdostana n. 3 del 2013, nella parte in cui annoverava, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente. La previsione di questo «presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio» è stata ritenuta fonte di «un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'Unione (...), sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo». Quanto ai primi, si è osservato che «la norma regionale in esame li pone in una condizione di inevitabile svantaggio in particolare rispetto alla comunità regionale, ma anche rispetto agli stessi cittadini italiani, che potrebbero più agevolmente maturare gli otto anni di residenza in maniera non consecutiva, realizzando una discriminazione vietata dal diritto comunitario (...), in quanto determina una compressione ingiustificata della loro libertà di circolazione e soggiorno (...). Infatti, il requisito della residenza protratta per otto anni sul territorio regionale induce i cittadini dell'Unione a non esercitare la libertà di circolazione abbandonando lo Stato membro cui appartengono (...), limitando tale libertà in una misura che non risulta né proporzionata, né necessaria al pur legittimo scopo di assicurare che a beneficiare della provvidenza siano soggetti che abbiano dimostrato un livello sufficiente di integrazione nella comunità presso la quale risiedono (...), anche al fine di evitare oneri irragionevoli onde preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale». La medesima portata «irragionevolmente discriminatoria della norma regionale» è stata ravvisata «anche con riguardo ai cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo» i quali godono dello «stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda "l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio"». Invero, la previsione di una «certa anzianità di soggiorno o di residenza sul territorio ai fini dell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che si aggiunge al requisito prescritto per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo, (...) potrebbe trovare una ragionevole giustificazione nella finalità di evitare che detti alloggi siano assegnati a persone che, non avendo ancora un legame sufficientemente stabile con il territorio, possano poi rinunciare ad abitarvi, rendendoli inutilizzabili per altri che ne avrebbero diritto (...). Tuttavia, l'estensione di tale periodo di residenza fino ad una durata molto prolungata, come quella pari ad otto anni (...), risulta palesemente sproporzionata allo scopo ed incoerente con le finalità stesse dell'edilizia residenziale pubblica, in quanto può finire con l'impedire l'accesso a tale servizio proprio a coloro che si trovino in condizioni di maggiore difficoltà e disagio abitativo».

# *Capitolo II*

## *Diritti e doveri degli individui*

### *Sezione I*

#### *I rapporti civili*

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

###### *1.1. Il principio di irretroattività delle disposizioni che introducono sanzioni amministrative*

La sentenza n. **104** ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 25 Cost., dell'art. 18 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 5 del 2013 nella parte in cui, nell'introdurre varie disposizioni che devono trovare applicazione anche ai procedimenti in corso, richiama espressamente anche sanzioni amministrative previste in leggi regionali precedenti. Più in dettaglio, l'art. 18 impugnato, nell'indicare le varie disposizioni da esso introdotte, le quali devono avere applicazione anche ai procedimenti in corso, richiama espressamente l'art. 11-ter della legge reg. n. 12 del 1999 introdotto dall'art. 12, comma 1, della legge reg. n. 5 del 2013. Tale disposizione prevede l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma di denaro da euro 1.800 a euro 6.000 per coloro che esercitino le attività commerciali di cui all'art. 4, senza aver presentato la SCIA. Assoggetta inoltre alla sanzione amministrativa del pagamento della somma da euro 800 a euro 3.000 coloro che non comunicano ogni variazione relativa a stati, fatti, condizioni e titolarità indicati nella SCIA entro trenta giorni dal suo verificarsi. La disposizione censurata, dunque, prevede la sanzione amministrativa anche per comportamenti posti in essere anteriormente alla sua entrata in vigore, e, per questo, viola il principio di irretroattività sancito dall'art. 25 Cost., riguardante anche le disposizioni che introducono sanzioni amministrative. La Corte così argomenta. «L'esame di tale censura deve prendere le mosse dalla sentenza n. 196 del 2010 nella quale questa Corte ha affermato che dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo formatasi sull'interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, si ricava “il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto”. Detto principio è peraltro desumibile anche dall'art. 25, secondo comma, Cost., “il quale – data l'ampiezza della sua formulazione («Nessuno può essere punito [...]») – 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” (sempre sentenza n. 196 del 2010). Analogo principio è sancito altresì dalla disciplina generale relativa agli illeciti amministrativi prevista dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), la quale, all'art. 1, pone la regola per 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; tale regola costituisce un principio generale di quello specifico sistema».

###### *1.2. Il principio di offensività*

Intervenendo sulla nuova disciplina della recidiva introdotta dalla legge n. 251 del 2005, sotto il particolare profilo della deroga al principio del bilanciamento delle circostanze prevista dall'art. 3 di tale legge, la Corte nelle sentenze n. **105** e n. **106** ha ribadito che la recidiva reiterata «riflette i due aspetti della colpevolezza e della pericolosità, ed è da ritenere che questi, pur essendo pertinenti al reato, non possano assumere, nel processo di individualizzazione della pena, una rilevanza tale da renderli comparativamente prevalenti rispetto al fatto oggettivo». Ciò perché «il principio di offensività è chiamato ad operare non solo rispetto alla fattispecie base e alle circostanze, ma anche rispetto a tutti gli istituti che incidono sulla individualizzazione della pena e sulla sua determinazione finale. Se così non fosse, la rilevanza dell'offensività della fattispecie base potrebbe risultare “neutralizzata” da un processo di individualizzazione prevalentemente orientato sulla colpevolezza e sulla pericolosità (sentenza n. 251 del 2012)».

Del principio di offensività la Corte ha parlato anche nella sentenza n. **172** con la quale è stata



dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 612-*bis* cod. pen. che disciplina il reato di atti persecutori, impugnato, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., per violazione del principio di determinatezza, ricordando «come spetti al giudice ricostruire e circoscrivere l'area di tipicità della condotta penalmente rilevante sulla base dei consueti criteri ermeneutici, in particolare alla luce del principio di offensività, che per giurisprudenza costante di questa Corte costituisce canone interpretativo unanimemente accettato (*ex plurimis*, sentenze n. 139 del 2014 e n. 62 del 1986)».

### ***1.3. Il principio di offensività e l'auspicio che il legislatore effettui interventi deflattivi della giustizia penale***

La sentenza n. 139 ha dichiarato non fondata - per inidoneità del *tertium comparationis* - la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1-*bis*, del decreto legge n. 463 del 1983, con la quale il rimettente denunciava la disparità di trattamento tra il reato di omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali operate sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti e il reato di omesso versamento di ritenute fiscali, per la mancanza nella fattispecie di reato censurata della previsione di una soglia di punibilità, presente invece per il reato invocato quale *tertium comparationis*. Il rimettente, fra le altre censure, rilevava anche l'esiguità dell'omesso versamento previdenziale (24,00 euro). La Corte, al riguardo osserva: «È precipuo dovere del giudice di merito di apprezzare - «alla stregua del generale canone interpretativo offerto dal principio di necessaria offensività della condotta concreta» - se essa, avuto riguardo alla ratio della norma incriminatrice, sia, in concreto, palesemente priva di qualsiasi idoneità lesiva dei beni giuridici tutelati (sentenza n. 333 del 1991). Il legislatore ben potrà, anche per deflazionare la giustizia penale, intervenire per disciplinare organicamente la materia, fermo restando il rispetto del citato principio di offensività che ha rilievo costituzionale».

### ***1.4. La riserva di legge in materia penale e l'ammissibilità di pronunce di incostituzionalità in malam partem***

La sentenza n. 5 - che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, con riferimento all'art. 76 Cost., dell'art. 2268 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, nella parte in cui, al numero 297) del comma 1, abroga il d.lgs. n. 43 del 1948, e dell'art. 1 del d.lgs. n. 213 del 2010, nella parte in cui modifica il d.lgs. n. 179 del 2009, espungendo, con l'Allegato B, dalle norme mantenute in vigore dall'Allegato 1 del citato d.lgs. n. 179 del 2009, il d.lgs. n. 43 del 1948 - pone, in punto di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, alcune importanti questioni che riguardano il principio della riserva di legge in materia penale e l'ammissibilità di pronunce di incostituzionalità *in malam partem*, nel particolare caso in cui le norme impuginate sarebbero state adottate dal Governo in mancanza della necessaria delega. Così la Corte argomenta: «Questa Corte, in numerose occasioni, ha ritenuto inammissibili questioni di legittimità costituzionale di norme penali la cui caducazione avrebbe determinato un trattamento peggiore per l'imputato. I giudici rimettenti non ignorano le ragioni di tali decisioni ma ritengono che nel caso in esame quelle ragioni non sussistano. Essi infatti ricordano che secondo la giurisprudenza costituzionale il principio della riserva di legge in materia penale, posto dall'art. 25, secondo comma, Cost., impedisce a questa Corte interventi *in malam partem*, rimessi esclusivamente al potere legislativo, ma sostengono che nel caso in esame sia proprio quel principio a giustificare una pronuncia di illegittimità costituzionale, perché le norme impuginate sarebbero state adottate dal Governo in mancanza della necessaria delega e quindi sarebbero state introdotte nell'ordinamento in violazione della riserva di legge. La tesi dei giudici rimettenti sull'ammissibilità delle questioni proposte è condivisibile, ma occorrono in proposito alcuni chiarimenti, perché la giurisprudenza di questa Corte in materia si è andata nel tempo evolvendo e precisando, ed è alla luce di questa evoluzione che tali questioni vanno ora considerate. L'inammissibilità del sindacato sulle norme penali più favorevoli era stata originariamente argomentata considerando che una questione finalizzata a una pronuncia *in malam partem* sarebbe stata priva di rilevanza, dato il principio di irretroattività delle norme penali sfavorevoli. Infatti, si era affermato, «i principi generali vigenti in tema di non retroattività delle sanzioni penali più sfavorevoli al reo, desumibili dagli artt. 25, secondo comma, della Costituzione, e 2 del codice penale, impedirebbero in ogni caso che una eventuale sentenza, anche se di accoglimento, possa produrre un effetto pregiudizievole per l'imputato nel processo penale pendente innanzi al giudice a quo» (sentenza n. 85 del 1976). Successivamente però questa Corte ha riconosciuto «che la retroattività della legge più favorevole non esclude l'assoggettamento di tutte le norme giuridiche di rango primario allo scrutinio di legittimità costituzionale: «Altro [...] è la garanzia che

i principi del diritto penale-costituzionale possono offrire agli imputati, circoscrivendo l'efficacia spettante alle dichiarazioni d'illegittimità delle norme penali di favore; altro è il sindacato cui le norme stesse devono pur sempre sottostare, a pena di istituire zone franche del tutto imprevedute dalla Costituzione, all'interno delle quali la legislazione ordinaria diverrebbe incontrollabile" (sentenza n. 148 del 1983 e sul punto, sostanzialmente nello stesso senso, sentenza n. 394 del 2006)» (sentenza n. 28 del 2010). Il mutato orientamento sulla rilevanza non ha comportato automaticamente l'ammissibilità delle questioni relative alle norme penali più favorevoli, perché si è ritenuto che a una pronuncia della Corte *in malam partem* fosse comunque di ostacolo il principio sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., il quale «demanda in via esclusiva al legislatore la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, impedendo alla Corte di creare nuove fattispecie criminose o estendere quelle esistenti a casi non previsti, ovvero anche di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità (*ex plurimis*, sentenza n. 394 del 2006; ordinanze n. 204, n. 66 e n. 5 del 2009)» (ordinanza n. 285 del 2012). Non sono però mancati casi in cui la Corte ha ritenuto che l'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale *in malam partem* non trovasse ostacolo nel principio dell'art. 25, secondo comma, Cost. Particolarmente significativa in questo senso è la sentenza n. 394 del 2006, che ha riconosciuto la sindacabilità delle «c.d. norme penali di favore: ossia delle norme che stabiliscano, per determinati soggetti o ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali o comuni». Alla nozione di "norma penale di favore" ha fatto successivamente, in più occasioni, riferimento la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 273 del 2010, n. 57 del 2009 e n. 324 del 2008; ordinanze n. 103 e n. 3 del 2009), ma è la sentenza n. 394 del 2006 che ne ha precisato le caratteristiche e le relative implicazioni ai fini del sindacato di legittimità costituzionale. Secondo questa sentenza «il principio di legalità impedisce certamente alla Corte di configurare nuove norme penali; ma non le preclude decisioni ablative di norme che sottraggono determinati gruppi di soggetti o di condotte alla sfera applicativa di una norma comune o comunque più generale, accordando loro un trattamento più benevolo (sentenza n. 148 del 1983); e ciò a prescindere dall'istituto o dal mezzo tecnico tramite il quale tale trattamento si realizza [...]. In simili frangenti, difatti, la riserva al legislatore sulle scelte di criminalizzazione resta salva: l'effetto *in malam partem* non discende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti da parte della Corte, la quale si limita a rimuovere la disposizione giudicata lesiva dei parametri costituzionali; esso rappresenta, invece, una conseguenza dell'automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una incostituzionale disciplina derogatoria». Un'altra decisione significativa è la n. 28 del 2010, con la quale la Corte, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge intermedia (e più esattamente di un decreto legislativo intermedio) che, in contrasto con una direttiva comunitaria, aveva escluso la punibilità di un fatto precedentemente e successivamente previsto come reato. Secondo questa decisione, infatti, «se si stabilisse che il possibile effetto *in malam partem* della sentenza di questa Corte inibisce la verifica di conformità delle norme legislative interne rispetto alle norme comunitarie – che sono cogenti e sovraordinate alle leggi ordinarie nell'ordinamento italiano per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. – non si arriverebbe soltanto alla conclusione del carattere non autoapplicativo delle direttive comunitarie [...], ma si toglierebbe a queste ultime ogni efficacia vincolante per il legislatore italiano». Questa decisione può costituire un utile punto di riferimento perché, come nel presente giudizio, anche se per una ragione diversa, il vizio del decreto legislativo traeva origine dalla carenza di potere del Governo che aveva adottato la normativa impugnata. Il difetto di delega denunciato dai giudici rimettenti, se esistente, comporterebbe un esercizio illegittimo da parte del Governo della funzione legislativa. L'abrogazione della fattispecie criminosa mediante un decreto legislativo, adottato in carenza o in eccesso di delega, si porrebbe, infatti, in contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost., che demanda in via esclusiva al Parlamento, in quanto rappresentativo dell'intera collettività nazionale, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, precludendo al Governo scelte di politica criminale autonome o contrastanti con quelle del legislatore delegante. Se si escludesse il sindacato costituzionale sugli atti legislativi adottati dal Governo anche nel caso di violazione dell'art. 76 Cost., si consentirebbe allo stesso di incidere, modificandole, sulle valutazioni del Parlamento relative al trattamento penale di alcuni fatti. Deve quindi concludersi che, quando, deducendo la violazione dell'art. 76 Cost., si propone una questione di legittimità costituzionale di una norma di rango legislativo adottata dal Governo su delega del Parlamento, il sindacato di questa Corte non può essere precluso invocando il principio della riserva di legge in materia penale. Questo principio rimette al legislatore, nella figura

appunto del soggetto-Parlamento, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare, ed è violato qualora quella scelta sia invece effettuata dal Governo in assenza o fuori dai limiti di una valida delega legislativa. La verifica sull'esercizio da parte del Governo della funzione legislativa delegata diviene, allora, strumento di garanzia del rispetto del principio della riserva di legge in materia penale, sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., e non può essere limitata in considerazione degli eventuali effetti che una sentenza di accoglimento potrebbe produrre nel giudizio *a quo*. Si rischierebbe altrimenti, come già rilevato in altre occasioni da questa Corte, di creare zone franche dell'ordinamento, sottratte al controllo di costituzionalità, entro le quali sarebbe di fatto consentito al Governo di effettuare scelte politico-criminali, che la Costituzione riserva al Parlamento, svincolate dal rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dal legislatore delegante, eludendo così il disposto dell'art. 25, secondo comma, della stessa Costituzione. Per superare il paradosso ed evitare al tempo stesso eventuali effetti impropri di una pronuncia *in malam partem*, «occorre quindi distinguere tra controllo di legittimità costituzionale, che non può soffrire limitazioni, se ritualmente attivato secondo le norme vigenti, ed effetti delle sentenze di accoglimento nel processo principale, che devono essere valutati dal giudice rimettente secondo i principi generali che reggono la successione nel tempo delle leggi penali» (sentenza n. 28 del 2010). È da aggiungere che, secondo il consolidato orientamento di questa Corte, «le questioni incidentali di legittimità sono ammissibili “quando la norma impugnata è applicabile nel processo d'origine e, quindi, la decisione della Corte è idonea a determinare effetti nel processo stesso; mentre è totalmente ininfluenza sull'ammissibilità della questione il “senso” degli ipotetici effetti che potrebbero derivare per le parti in causa da una pronuncia sulla costituzionalità della legge” (sentenza n. 98 del 1997)» (sentenza n. 294 del 2011). Compete, dunque, ai giudici rimettenti valutare le conseguenze applicative che potranno derivare da una eventuale pronuncia di accoglimento, mentre deve escludersi che vi siano ostacoli all'ammissibilità delle proposte questioni di legittimità costituzionale”.

La sentenza n. 32 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 4-*bis* e 4-*vecies ter*, introdotti in sede di conversione, del d.l. n. 272 del 2005, per vizio procedurale (carenza dei presupposti *ex art. 77*, secondo comma, Cost.) e nel far ciò, ha dichiarato la reviviscenza della disciplina dei reati sugli stupefacenti contenuta nel d.P.R. n. 309 del 1990, nella versione precedente alla novella del 2006, non essendosi validamente verificato l'effetto abrogativo. In tale contesto, sono di indubbio rilievo le affermazioni concernenti gli effetti della declaratoria di illegittimità nella prospettiva della ammissibilità della questione, e delle concrete dinamiche punitive, in relazione alle precipue garanzie rilevanti in materia penale. Al riguardo, dopo aver evidenziato che dalla reviviscenza della precedente disciplina deriva un trattamento sanzionatorio più mite, rispetto a quello caducato, per gli illeciti concernenti le cosiddette “droghe leggere” (puniti con la pena della reclusione da due a sei anni e della multa, anziché con la pena della reclusione da sei a venti anni e della multa), ed un trattamento sanzionatorio più severo per i reati concernenti le cosiddette “droghe pesanti” (puniti con la pena della reclusione da otto a venti anni, anziché con quella da sei a venti anni), la Corte ha ribadito – in linea con un orientamento ormai costante (a partire dalla sentenza n. 148 del 1983) – “che gli eventuali effetti *in malam partem* di una decisione della Corte non precludono l'esame nel merito della normativa impugnata, fermo restando il divieto per la Corte (in virtù della riserva di legge vigente in materia penale, di cui all'art. 25 Cost.) di «configurare nuove norme penali» (sentenza n. 394 del 2006), siano esse incriminatrici o sanzionatorie, eventualità questa che non rileva nel presente giudizio, dal momento che la decisione della Corte non fa altro che rimuovere gli ostacoli all'applicazione di una disciplina stabilita dal legislatore”. Quanto agli effetti sui singoli imputati, sempre seguendo una impostazione ormai consolidata (e già compiutamente esplicitata, ad esempio, nella sentenza n. 28 del 2010), si è riaffermato che “è compito del giudice comune, quale interprete delle leggi, impedire che la dichiarazione di illegittimità costituzionale vada a detrimento della loro posizione giuridica, tenendo conto dei principi in materia di successione di leggi penali nel tempo *ex art. 2 cod. pen.*, che implica l'applicazione della norma penale più favorevole al reo”, e che, allo stesso modo, “rientra nei compiti del giudice comune individuare quali norme, successive a quelle impugate, non siano più applicabili perché divenute prive del loro oggetto (in quanto rinviano a disposizioni caducate) e quali, invece, devono continuare ad avere applicazione in quanto non presuppongono la vigenza degli artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter*, oggetto della presente decisione”.

La sentenza n. 46 ha riconfermato – dopo le sentenze n. 5 e n. 32 - l'ammissibilità di questioni volte a conseguire una pronuncia *in malam partem* in materia penale, quando sia in discussione non il *quomodo*

dell'esercizio della potestà legislativa, ma la stessa idoneità della fonte di produzione normativa. Afferma la Corte: "Secondo la giurisprudenza da tempo costante di questa Corte, l'impedimento all'adozione di pronunce di illegittimità costituzionale di segno sfavorevole per il reo si radica non già in una ragione meramente processuale – di irrilevanza, nel senso che l'eventuale decisione di accoglimento non potrebbe trovare comunque applicazione nel giudizio a quo, alla luce del principio di irretroattività delle norme penali sfavorevoli – quanto piuttosto in una ragione di ordine sostanziale, intimamente connessa al principio della riserva di legge espresso dall'art. 25, secondo comma, Cost. Demandando il potere di normazione in materia penale, in quanto incidente sui diritti fondamentali dell'individuo (e, in particolare, sulla libertà personale), all'istituzione che costituisce la massima espressione della rappresentanza politica – ossia al Parlamento, eletto a suffragio universale dall'intera collettività nazionale (sentenze n. 230 del 2012, n. 394 del 2006 e n. 487 del 1989) – detto principio impedisce alla Corte sia di creare nuove fattispecie criminose o di estendere quelle esistenti a casi non previsti, sia di incidere in peius sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità (*ex plurimis*, ordinanze n. 285 del 2012, n. 204, n. 66 e n. 5 del 2009). Ma se l'esclusione delle pronunce *in malam partem* mira a salvaguardare il monopolio del «soggetto-Parlamento» sulle scelte di criminalizzazione, voluto dall'art. 25, secondo comma, Cost., sarebbe del tutto illogico che detta preclusione possa scaturire da interventi normativi operati da soggetti non legittimati, proprio perché non rappresentativi dell'intera collettività nazionale – quale il Governo, che si serva dello strumento del decreto legislativo senza il supporto della legge di delegazione parlamentare (come nel caso recentemente esaminato dalla sentenza n. 5 del 2014), ovvero un Consiglio regionale (come nel caso oggi in esame) – i quali pretendano, in ipotesi, di "neutralizzare" le scelte effettuate da chi detiene quel monopolio. In simili evenienze, l'eventuale decisione *in malam partem* della Corte non solo non collide con la previsione dell'art. 25, secondo comma, Cost., ma vale, anzi, ad assicurarne il rispetto. Quanto, poi, al versante processuale, questa Corte ha ancora di recente ribadito che a rendere ammissibili le questioni incidentali è sufficiente che la norma impugnata sia applicabile nel giudizio a quo (come certamente avviene nel caso oggi in esame) e, dunque, a determinare effetti su di esso, senza che rilevi il "senso" di tali effetti per le parti in causa (sentenza n. 294 del 2011). La valutazione «del modo in cui il sistema normativo reagisce ad una sentenza costituzionale di accoglimento» non è, infatti, compito di questa Corte, «in quanto la stessa spetta al giudice del processo principale, unico competente a definire il giudizio da cui prende le mosse l'incidente di costituzionalità» (sentenza n. 28 del 2010). Spetterebbe, pertanto, all'odierno rimettente stabilire le puntuali conseguenze applicative che potrebbero derivare da una eventuale sentenza di accoglimento della questione oggi sollevata (sentenza n. 5 del 2014), quale, in specie, la possibilità di accedere alla richiesta di sequestro preventivo del pubblico ministero, sebbene l'attività edilizia in discussione si sia svolta sinora nel vigore della norma regionale "liceizzante", in assunto illegittimamente emanata. La pronuncia di accoglimento influirebbe, in ogni caso, sull'esercizio della funzione giurisdizionale per ragioni analoghe a quelle evidenziate da questa Corte in rapporto alle norme penali di favore (sentenze n. 394 del 2006 e n. 148 del 1983), mutando le premesse normative della decisione che il rimettente è chiamato ad assumere: detta decisione, infatti, anche se di segno favorevole per l'indagata, dovrebbe fondarsi su un presupposto diverso dall'insussistenza di un fatto riconducibile al paradigma punitivo astratto. Si aggiunga, con specifico riferimento all'odierno *thema decidendum*, che questa Corte ha, già in passato, reiteratamente scrutinato nel merito – e in più occasioni accolto – questioni di legittimità costituzionale *in malam partem* aventi ad oggetto norme regionali, sollevate nell'ambito di giudizi penali (*ex plurimis*, sentenze n. 234 del 1995, n. 110 e n. 96 del 1994, n. 437, n. 307, n. 306 del 1992, n. 504, n. 213, n. 117 e n. 14 del 1991)".

### ***1.5. Sussistenza di un obbligo sovranazionale di penalizzazione***

La sentenza n. 32 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 4-*bis* e 4-*vecies ter*, introdotti in sede di conversione, del d.l. n. 272 del 2005, per vizio procedurale (carenza dei presupposti *ex art. 77*, secondo comma, Cost.) e nel far ciò, ha dichiarato la reviviscenza della disciplina dei reati sugli stupefacenti contenuta nel d.P.R. n. 309 del 1990, nella versione precedente alla novella del 2006, non essendosi validamente verificato l'effetto abrogativo. La Corte avvalorò il percorso argomentativo aggiungendo: "La materia del traffico illecito degli stupefacenti è oggetto di obblighi di penalizzazione, in virtù di normative dell'Unione europea. Più precisamente la decisione quadro n. 2004/757/GAI del 2004 fissa norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti, richiedendo che in tutti gli Stati membri siano punite alcune condotte

intenzionali, allorché non autorizzate, fatto salvo il consumo personale, quale definito dalle rispettive legislazioni nazionali. Pertanto, se non si determinasse la ripresa dell'applicazione delle norme sanzionatorie contenute nel d.P.R. n. 309 del 1990, resterebbero non punite alcune tipologie di condotte per le quali sussiste un obbligo sovranazionale di penalizzazione. Il che determinerebbe una violazione del diritto dell'Unione europea, che l'Italia è tenuta a rispettare in virtù degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.”.

### ***1.6. I limiti alla discrezionalità del legislatore nella configurazione degli illeciti penali e nella scelta del relativo trattamento sanzionatorio***

#### ***1.6.1. Il reato di omesso versamento dell'IVA***

L'esercizio della discrezionalità spettante al legislatore in materia di configurazione delle fattispecie astratte di reato è sindacabile ove dia luogo a sperequazioni sanzionatorie manifestamente irragionevoli. In applicazione di tale consolidato principio, la Corte ha dichiarato, con la sentenza n. 80, l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 10-ter del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), «nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto, dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo di imposta, ad euro 103.291,38». La Corte ha infatti ritenuto fondata la questione sollevata dal Tribunale di Bergamo (e dichiarato invece manifestamente inammissibile, per omessa descrizione della fattispecie, quella proposta dal Tribunale di Bologna), giudicando manifestamente irragionevole, per le conseguenze sanzionatorie palesemente illogiche che ne derivavano, la scelta legislativa - oggetto peraltro di un successivo intervento correttivo nel 2011 - di prevedere in relazione al reato di omesso versamento dell'IVA una soglia quantitativa di punibilità più bassa (50.000,00 euro) rispetto a quelle fissate per i reati di omessa dichiarazione (77.468,53 euro) e di dichiarazione infedele (103.291,38 euro). Il reato di omesso versamento dell'IVA (introdotto dall'art. 35, comma 7, del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006) mira, ha chiarito la Corte, «a colpire, con specifico riferimento all'IVA, i fenomeni di evasione che si realizzino nella fase successiva a quella di determinazione della base imponibile», «vale a dire, nella fase di riscossione dell'imposta», proteggendo «l'interesse del fisco alla riscossione dell'imposta così come “autoliquidata” dallo stesso contribuente». Presupposto per la sua applicazione è infatti che il soggetto abbia presentato la dichiarazione annuale ai fini dell'IVA, dalla quale risulti un saldo debitorio superiore a 50.000 euro, senza che sia seguito il pagamento, entro il termine previsto, della somma ivi indicata come dovuta. Da tale disciplina emerge tuttavia un «evidente difetto di coordinamento» tra la soglia di punibilità prevista per il delitto in questione e quelle relative ai delitti di dichiarazione infedele e omessa dichiarazione; un difetto – si rimarca nella sentenza - «foriero di sperequazioni sanzionatorie che, per la loro manifesta irragionevolezza, rendono censurabile l'esercizio della discrezionalità pure spettante al legislatore in materia di configurazione delle fattispecie astratte di reato (*ex plurimis*, sentenze n. 68 del 2012, n. 273 e n. 47 del 2010)». Anteriormente alle modifiche introdotte nel 2011, infatti, nel caso in cui l'IVA dovuta dal contribuente si situasse nell'intervallo tra i 50.000 euro e i 77.468,53 euro veniva trattato in modo peggiore chi avesse presentato regolarmente la dichiarazione IVA, senza versare l'imposta dovuta in base ad essa, rispetto a chi non avesse presentato la dichiarazione, evadendo del pari l'imposta, in quanto, nel primo caso, il contribuente avrebbe dovuto rispondere del reato di omesso versamento dell'IVA, stante il superamento della relativa soglia di punibilità, mentre nel secondo sarebbe rimasto invece esente da pena, non risultando attinto il limite di rilevanza penale dell'omessa dichiarazione. Analoga discrasia si riscontrava in rapporto alla soglia prevista in relazione al reato di dichiarazione infedele. La lesione del principio di eguaglianza insita in tale assetto, ha aggiunto la Corte, è «resa manifesta dal fatto che l'omessa dichiarazione e la dichiarazione infedele costituiscono illeciti incontestabilmente più gravi, sul piano dell'attitudine lesiva degli interessi del fisco, rispetto all'omesso versamento dell'IVA», e ciò nella considerazione dello stesso legislatore, come risulta dal raffronto delle rispettive pene edittali (reclusione da uno a tre anni, per i primi due reati; da sei mesi a due anni, per il terzo). Invero «il contribuente che, al fine di evadere l'IVA, presenta una dichiarazione infedele, tesa ad occultare la materia imponibile, o non presenta affatto la dichiarazione, tiene una condotta certamente più “insidiosa” per l'amministrazione finanziaria – in quanto idonea ad ostacolare l'accertamento

dell'evasione (e, nel secondo caso, a celare la stessa esistenza di un soggetto di imposta) – rispetto a quella del contribuente che, dopo aver presentato la dichiarazione, omette di versare l'imposta da lui stesso autoliquidata (omissione che può essere dovuta alle più varie ragioni, anche indipendenti da uno specifico intento evasivo, essendo il delitto di cui all'art. 10-ter a dolo generico). In questo modo, infatti, il contribuente rende la propria inadempienza tributaria palese e immediatamente percepibile dagli organi accertatori: sicché, in sostanza, finisce per essere trattato in modo peggiore chi – *coeteris paribus* – ha tenuto il comportamento maggiormente meno trasgressivo». Lo stesso legislatore del resto, ha sottolineato la Corte, avvedutosi della discrasia è successivamente intervenuto, come già ricordato, modificando la disciplina con l'art. 2, comma 36-*vicies semel*, del d.l. n. 138 del 2011, aggiunto dalla legge di conversione n. 148 del 2011, che ha ridotto la soglia di punibilità dell'omessa dichiarazione a 30.000 euro e quella della dichiarazione infedele a 50.000 euro, ovvero ad un importo inferiore, nel primo caso, e pari, nel secondo, a quello della soglia di punibilità dell'omesso versamento dell'IVA, rimasta per converso inalterata. Tale disciplina, tuttavia è applicabile per espressa previsione legislativa solo ai fatti successivi alla sua entrata in vigore (17 settembre 2011), ma non a quelli commessi sino a tale data, rispetto ai quali il *vulnus* costituzionale riscontrato, ha affermato conclusivamente la Corte, va pertanto rimosso. Quanto alle modalità per ricondurre a legittimità costituzionale la disciplina censurata, la Corte ha ritenuto necessario, al fine di rimuovere nella sua interezza la duplice violazione del principio di eguaglianza, «allineare la soglia di punibilità dell'omesso versamento dell'IVA (...) alla più alta fra le soglie di punibilità delle violazioni in rapporto alle quali si manifesta l'irragionevole disparità di trattamento», ovvero a quella della dichiarazione infedele (euro 103.291,38). Di qui la declaratoria di illegittimità costituzionale nei termini sopra precisati.

### ***1.6.2. Il trattamento sanzionatorio per gli obblighi previdenziali e gli obblighi tributari***

Nella sentenza n. 139 si ribadisce il principio secondo cui «uno scrutinio che investa direttamente il merito delle scelte sanzionatorie del legislatore è possibile soltanto “ove l'opzione normativa contrasti con il principio di eguaglianza, sotto il profilo dell'arbitrarietà o della manifesta irragionevolezza”» (ordinanza n. 139 del 2004). Con la sentenza in esame, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1-*bis*, del d.l. 12 settembre 1983, n. 463 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 1983, n. 638), il quale punisce con la reclusione fino a tre anni e la multa fino a 1.032,00 euro il datore di lavoro che omette il versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali operate sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti. Tale articolo era stato censurato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede una soglia di punibilità, a differenza di quanto stabilito dall'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 (introdotto dall'art. 1, comma 414, della legge n. 311 del 2004) per il reato di omesso versamento di ritenute fiscali da parte del datore di lavoro quale sostituto d'imposta. Sul presupposto della omogeneità degli obblighi tributari e di quelli previdenziali in quanto «obbligazioni pubbliche» e della conseguente completa sovrapposibilità della posizione del datore di lavoro-sostituto di imposta a quella del datore di lavoro tenuto alle ritenute previdenziali sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti, il rimettente riteneva, infatti, che la mancata previsione nella disciplina censurata di una soglia di punibilità determini una ingiustificata disparità di trattamento sanzionatorio tra il datore di lavoro che ometta il versamento di ritenute previdenziali di minima o irrisoria entità e il datore di lavoro-sostituto di imposta che, in una situazione identica, non versi l'importo delle ritenute fiscali operate. Consapevole, peraltro, di una precedente declaratoria di manifesta infondatezza (ordinanza n. 206 del 2003) di analoga questione di legittimità costituzionale della norma impugnata, proposta in riferimento al reato di omesso versamento delle ritenute di acconto (previsto dall'art. 2, commi 2, 3 e 4, del d.l. n. 429 del 1982, convertito, con modificazioni, nella legge n. 516 del 1982, e poi abrogato dall'art. 25 del d.lgs. n. 74 del 2000), il rimettente chiedeva alla Corte di “riconsiderare” la questione sulla base dell'approccio da ultimo seguito dalle Sezioni unite penali della Corte di cassazione con la sentenza n. 37954 del 2011 che, modificando il precedente indirizzo che ricostruiva la condotta di omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali come appropriazione indebita, in contrapposizione alla condotta di omesso versamento delle ritenute fiscali, ha affermato il principio della completa sovrapposibilità della posizione del datore di lavoro-sostituto d'imposta a quella del datore di lavoro che effettua le ritenute dei contributi previdenziali. Nel dichiarare non fondata la questione proposta la Corte ha ribadito i principi espressi nell'ordinanza n. 206 (e confermati nella successiva ordinanza n. 139 del 2004), non infirmati, a suo giudizio, dall'orientamento della giurisprudenza di legittimità indicato dal

rimettente, in quanto «inconferente, sia ai fini dell'individuazione degli interessi tutelati dalla norma censurata, sia per stabilire, di conseguenza, se la disciplina dettata dal legislatore si ponga in contrasto con il principio di eguaglianza». Nelle precedenti pronunce infatti, premesso che il sindacato sul merito «delle scelte sanzionatorie del legislatore è possibile soltanto “ove l'opzione normativa contrasti con il principio di eguaglianza, sotto il profilo dell'arbitrarietà o della manifesta irragionevolezza”», la Corte aveva chiarito che «gli obblighi tributari e gli obblighi previdenziali di cui si tratta, pur rientrando nell'ampia categoria delle obbligazioni pubbliche, sono correlativi a interessi diversi, rispettivamente presi in considerazione dai due diversi precetti costituzionali di cui agli articoli 53 e 38 della Costituzione» e che di conseguenza, coerentemente con l'ampia discrezionalità del legislatore nel modulare le scelte sanzionatorie, per assicurare il loro rituale adempimento «sono prevedibili differenziati e specifici sistemi, nell'ambito di ciascuno dei quali la sanzione penale rappresenta soltanto uno dei mezzi cui il legislatore può ricorrere», dovendo la valutazione della ragionevolezza delle diverse opzioni sanzionatorie essere effettuata nell'ambito di ciascun sistema (ordinanza n. 139 del 2004). E ancora, la Corte aveva rimarcato che «il mancato adempimento dell'obbligo di versamento dei contributi previdenziali determina un rischio di pregiudizio del lavoro e dei lavoratori, la cui tutela è assicurata da un complesso di disposizioni costituzionali contenute nei principi fondamentali e nella parte I della Costituzione (artt. 1, 4, 35, 38 della Costituzione)» (ordinanza n. 206 del 2003). Sulla base di tali riconfermate premesse, la Corte ha quindi escluso che la disciplina censurata determini una irragionevole disparità di trattamento, in quanto «la fattispecie di reato disciplinata dall'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 non si presta a fungere da termine di riferimento per configurare la lesione del principio di uguaglianza denunciata dal rimettente», attesa la diversità dei reati posti a confronto sia in relazione alla finalità delle relative previsioni (la norma censurata è indirizzata ad ovviare al grave fenomeno della evasione contributiva con un inasprimento delle sanzioni; quella evocata come *tertium* - dettata in attuazione della «Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario» - intende, invece, limitare l'intervento penale ad un ristretto numero di fattispecie caratterizzate da rilevante offensività per gli interessi dell'erario), sia sul piano della tipizzazione della fattispecie penale (la fattispecie previdenziale configura, infatti, un reato a consumazione anticipata con una speciale causa di estinzione collegata al versamento tardivo; quella tributaria prevede, invece, una condizione obiettiva di punibilità, in ragione della soglia dell'inadempimento). Da tutto ciò deriva, ha concluso la Corte, «l'impraticabilità del raffronto posto dal rimettente a sostegno della censurata omessa previsione della soglia di non punibilità nella disciplina dell'omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali operate sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti, in quanto l'acclarata eterogeneità delle norme in comparazione costituisce espressione di autonome scelte del legislatore, non irragionevoli e neppure arbitrarie in considerazione della natura e dell'intensità degli interessi protetti, ai quali corrisponde la modulazione degli interventi sanzionatori ispirati a scelte punitive differenziate». Né, in senso contrario, potrebbe invocarsi il principio dell'autonomia della erogazione della prestazione previdenziale rispetto alle vicende concernenti la regolarità del versamento dei relativi contributi (art. 2116 cod. civ.), come fa il rimettente per ribadire come vi sia «assoluta indifferenza per il lavoratore in relazione al versamento o meno delle ritenute, in maniera del tutto analoga a quella del mancato versamento delle ritenute fiscali». Tale principio, infatti, si sottolinea nella sentenza «comprova, da altra angolazione, la tutela rafforzata apprestata ai diritti del lavoratore nell'ambito del sistema specifico nel quale viene a collocarsi la norma censurata», concorrendo a «rafforzare la finalità della sanzione penale». Con riferimento, infine, ad una delle due ordinanze di rimessione (originata da un giudizio nel quale l'omesso versamento era di 24,00 euro), la Corte ha precisato che «resta precipuo dovere del giudice di merito di apprezzare – “alla stregua del generale canone interpretativo offerto dal principio di necessaria offensività della condotta concreta” – se essa, avuto riguardo alla *ratio* della norma incriminatrice, sia, in concreto, palesemente priva di qualsiasi idoneità lesiva dei beni giuridici tutelati (sentenza n. 333 del 1991)» e ha affermato che «il legislatore ben potrà, anche per deflazionare la giustizia penale, intervenire per disciplinare organicamente la materia, fermo restando il rispetto del citato principio di offensività che ha rilievo costituzionale».

### ***1.6.3. Il reato di omessa comunicazione delle variazioni patrimoniali***

La Corte «non può rimodulare liberamente le sanzioni degli illeciti penali. Se lo facesse, invaderebbe un campo riservato alla discrezionalità del legislatore, stante il carattere tipicamente politico degli apprezzamenti sottesi alla determinazione del trattamento sanzionatorio: discrezionalità il cui esercizio è

censurabile, sul piano della legittimità costituzionale, solo ove trasmodi nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, come avviene quando si sia di fronte a sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione (*ex plurimis*, sentenze n. 68 del 2012, n. 161 del 2009, n. 324 del 2008 e n. 394 del 2006)». Così la sentenza n. **81** che ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 31 della legge n. 646 del 1982, parzialmente trasfuso nell'art. 76, comma 7, del d.lgs. n. 159 del 2011, censurato, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 42 Cost., in quanto, comminando per il reato di omessa comunicazione delle variazioni patrimoniali da parte dei soggetti contemplati dal precedente art. 30 la pena minima di due anni di reclusione e di euro 10.329 di multa, nonché la confisca obbligatoria del bene acquistato o del corrispettivo dell'alienazione, delineerebbe un trattamento sanzionatorio manifestamente sproporzionato in eccesso. Più precisamente, l'intervento richiesto dal rimettente per porre rimedio ad «un indubbio profilo di criticità del paradigma punitivo considerato» è stato ritenuto dalla Corte «impraticabile», in quanto l'auspicata sostituzione dei censurati minimi edittali con quelli previsti dagli artt. 23 e 24 cod. pen. concreterebbe appunto l'invasione di un campo - quale la rimodulazione delle sanzioni penali - riservato alla discrezionalità del legislatore, censurabile sul piano della legittimità costituzionale solo ove trasmodi nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio. Inoltre il rimettente, lamentando che il reato in esame sia punito in modo irragionevolmente uguale ad altra fattispecie in assunto più grave (il trasferimento fraudolento di valori, di cui all'art. 12-*quinquies* del d.l. n. 306 del 1992), finisce per demandare inammissibilmente alla Corte il compito di scegliere, «in modo “creativo”, la pena da sostituire a quella censurata, così da “scaglionare” le ipotesi in comparazione sul piano sanzionatorio: operazione che le è preclusa». Né, d'altra parte, il parametro cui agganciare l'intervento di riequilibrio potrebbe essere rappresentato, secondo la Corte, dalle norme generali sull'entità minima dei diversi tipi di pena (artt. 23 e 24 cod. pen.), poiché «l'allineamento a tali minimi è esso stesso una scelta non “a rime obbligate”»: diversamente, ha osservato la Corte, si verrebbe ad affermare l'«inaccettabile» principio che, tutte le volte in cui si riscontri che due reati di diversa gravità sostanziale sono puniti con pene eguali, la pena minima del reato meno grave dovrebbe essere ridotta (nel caso di delitto punibile con pene congiunte) a quindici giorni di reclusione e ad euro cinquanta di multa.

### ***1.7. Il giudizio di bilanciamento nel concorso di circostanze aggravanti e attenuanti***

Nel solco tracciato dalla sentenza n. 251 del 2012, le sentenze n. **105** e n. **106** sono intervenute nuovamente sulla deroga al principio del bilanciamento delle circostanze introdotta dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251. Come già per la circostanza attenuante prevista, per le violazioni «di lieve entità» della disciplina degli stupefacenti, dall'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, la Corte con la sentenza n. 105 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., come sostituito dal citato art. 3, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di particolare tenuità del reato di ricettazione (art. 648, secondo comma, cod. pen.) sull'aggravante della recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen. Analogamente la Corte ha proceduto con la sentenza n. 106 in riferimento alla circostanza attenuante del caso di minore gravità del reato di violenza sessuale (art. 609-*bis*, terzo comma, cod. pen.). Le due sentenze presentano un comune apparato argomentativo che si riconnette essenzialmente alla citata sentenza n. 251, nella quale la Corte, dopo aver ricordato che l'art. 69, comma 4, c.p. costituisce il punto di arrivo di una evoluzione dei criteri di bilanciamento iniziata con il d.l. n. 99 del 1974, con il quale il giudizio di comparazione fu esteso alle circostanze autonome o indipendenti e a quelle inerenti alla persona del colpevole, aveva rilevato che proprio in riferimento alle circostanze autonome o indipendenti il criterio introdotto aveva determinato delle incongruenze inducendo il legislatore a intervenire con regole derogatorie (come avvenuto ad esempio con l'aggravante della finalità di terrorismo di cui all'art. 1 del d.l. n. 625 del 1979) «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». Nella medesima logica derogatoria si iscrive, secondo la Corte, l'impugnato art. 69, quarto comma, come modificato dalla legge del 2005, nel precludere la prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen. Sul piano della compatibilità costituzionale di simili deroghe, la Corte ha poi sottolineato che, se «il giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee consente al giudice di «valutare il fatto in tutta la sua ampiezza circostanziale (...)» (sentenza n. 38 del 1985), deroghe al bilanciamento sono tuttavia possibili e rientrano nell'ambito delle scelte del legislatore, che sono sindacabili «soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio» (sentenza n. 68 del



2012), ma in ogni caso «non possono giungere a determinare un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti nella strutturazione della responsabilità penale» (sentenza n. 251 del 2012). Alla luce di tali premesse, con le due sentenze in esame, la Corte ha accolto le questioni ritenendo sussistente anche nelle ipotesi lievi di ricettazione e di violenza sessuale un'alterazione degli equilibri costituzionali come già riscontrato per le violazioni «di lieve entità» della disciplina degli stupefacenti. Più precisamente, nella sentenza n. 105 la Corte ha rilevato che le conseguenze del divieto di prevalenza dell'attenuante del fatto di particolare tenuità della ricettazione sull'aggravante della recidiva reiterata risultano «manifestamente irragionevoli, per l'annullamento delle differenze tra le due diverse cornici edittali delineate dal primo e dal secondo comma dell'art. 648 cod. pen.», e, in particolare, «tra i livelli minimi» della pena detentiva prevista dai due commi. Per effetto della recidiva reiterata «il minimo della pena detentiva previsto per il fatto di particolare tenuità (15 giorni di reclusione) viene moltiplicato per 48, determinando un aumento incomparabilmente superiore a quello specificamente previsto per tale recidiva dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., che, a seconda dei casi, è della metà o di due terzi». Il giudizio di equivalenza, imposto dalla norma impugnata, determina infatti un aumento di un anno, 11 mesi e 15 giorni. In tal modo, si sottolinea nella sentenza, la disciplina censurata elide le differenze quantitative fra le comminatorie edittali del primo e del secondo comma dell'art. 648 cod. pen., le quali rispecchiano invece «le diverse caratteristiche oggettive delle due fattispecie, sul piano dell'offensività e alla luce delle stesse valutazioni del legislatore», indirizzando «l'individuazione della pena concreta verso un'abnorme enfaticizzazione delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva reiterata, a detrimento delle componenti oggettive del reato» (sentenza n. 251 del 2012), con conseguente violazione anche dell'art. 25, secondo comma, Cost., «che pone il fatto alla base della responsabilità penale» (sentenze n. 251 del 2012 e n. 249 del 2010). La norma censurata lede, inoltre, il principio di uguaglianza, «perché il recidivo reiterato autore di una ricettazione di normale o anche di rilevante gravità, da punire, in presenza delle attenuanti generiche, con il minimo edittale della pena stabilita dall'art. 648, primo comma, cod. pen., riceverebbe lo stesso trattamento sanzionatorio – quest'ultimo irragionevolmente severo – spettante al recidivo reiterato, cui pure siano riconosciute le attenuanti generiche, ma autore di un fatto di “particolare tenuità”». Infine, secondo la Corte, è violato anche il principio di proporzionalità della pena (art. 27, terzo comma, Cost.), in quanto «il divieto legislativo di soccombenza della recidiva reiterata rispetto all'attenuante dell'art. 648, secondo comma, cod. pen., impedisce il necessario adeguamento, che dovrebbe avvenire attraverso l'applicazione della pena stabilita dal legislatore per il fatto di “particolare tenuità”», rivelando nel caso di specie «il carattere palesemente sproporzionato del trattamento sanzionatorio determinato dall'innesto della deroga al giudizio di bilanciamento sull'assetto delineato dall'art. 648 cod. pen.». Nella sentenza n. 106 la Corte, richiamando la sentenza n. 325 del 2005, ha evidenziato che la circostanza attenuante per i casi di minore gravità del reato di violenza sessuale si pone, nel quadro della riforma della disciplina dei delitti contro la libertà sessuale introdotta dalla legge n. 66 del 1996, «quale temperamento degli effetti della concentrazione in un unico reato di comportamenti, tra loro assai differenziati, che comunque incidono sulla libertà sessuale della persona offesa, e della conseguente diversa intensità della lesione dell'oggettività giuridica del reato», consentendo, mediante «una consistente diminuzione» della pena prevista per il reato di violenza sessuale, di «rendere la sanzione proporzionata nei casi in cui la sfera della libertà sessuale subisca una lesione di minima entità». Ciò posto, la Corte ha ritenuto fondata, in primo luogo, la censura relativa al principio di proporzionalità della pena (art. 27, terzo comma, Cost.), sul rilievo che «il divieto di soccombenza della recidiva reiterata rispetto all'attenuante dell'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen., impedisce il necessario adeguamento, che dovrebbe avvenire appunto attraverso l'applicazione della pena stabilita dal legislatore per il caso di “minore gravità”». Innestandosi sull'assetto delineato dall'art. 609-bis cod. pen., ha osservato la Corte, la regola preclusiva sancita dall'art. 69, quarto comma, cod. pen. annulla la «diversità delle cornici edittali prefigurate dal primo e dal terzo comma dell'art. 609-bis cod. pen.» attribuendo alla risposta punitiva i connotati di «una pena palesemente sproporzionata» e, dunque, «inevitabilmente avvertita come ingiusta dal condannato» (sentenza n. 68 del 2012), in contrasto con la finalità rieducativa della pena, che implica «un costante “principio di proporzione” tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra (sentenza n. 341 del 1994)». Tale conclusione, secondo la Corte, anche in questo caso è resa ancor più evidente dalla «notevole divaricazione» dei livelli minimi delle cornici edittali stabilite dal legislatore nel primo e nel terzo comma dell'art. 609-bis cod. pen.: nei casi di minore gravità, infatti, la pena è diminuita «in misura non eccedente i due terzi», con la conseguenza che, in seguito al riconoscimento dell'attenuante speciale in questione, il

massimo della pena edittale è, «in modo considerevole, inferiore al minimo della pena prevista per l'ipotesi di cui al comma 1 (anni 5)». Come nel caso oggetto della sentenza n. 251 del 2012, quindi, dal divieto di prevalenza sancito dalla norma censurata derivano conseguenze manifestamente irragionevoli sul piano sanzionatorio posto che per effetto dell'equivalenza tra la recidiva reiterata e l'attenuante della minore gravità, l'imputato viene di fatto a subire un aumento assai superiore a quello specificamente previsto dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., che, a seconda dei casi, è della metà o di due terzi. Il giudizio di equivalenza, imposto dalla norma impugnata, comporta infatti l'applicazione della pena di cinque anni di reclusione, determinando un aumento di tre anni e due mesi. Infine, la Corte ha ritenuto violato anche il principio di uguaglianza poiché, per effetto della disciplina impugnata, fatti anche di minima entità vengono ad essere irragionevolmente sanzionati con la stessa pena, prevista dal primo comma dell'art. 609-*bis* cod. pen., per le ipotesi di violenza più gravi, ovvero per condotte che, pur aggredendo il medesimo bene giuridico, sono completamente diverse, sia per le modalità, sia per il danno arrecato alla vittima.

### **1.8. La prescrizione dei reati**

Con la sentenza n. 143 la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 157, sesto comma, cod. pen., «nella parte in cui prevede che i termini di cui ai precedenti commi del medesimo articolo sono raddoppiati per il reato di incendio colposo (art. 449, in riferimento all'art. 423 cod. pen.)». La norma censurata – che prevedeva per il reato di incendio colposo un termine di prescrizione di dodici anni, largamente superiore a quello del reato di incendio doloso, che è invece di sette anni in base alla regola generale fissata dal primo comma dello stesso art. 157 – era la risultante delle modifiche apportate alla materia dalla legge n. 251 del 2005. La Corte, preliminarmente, illustra l'incidenza della novella del 2005, ricordando che anteriormente i delitti di incendio doloso e di incendio colposo erano soggetti al medesimo termine di prescrizione di dieci anni; che per effetto della legge di modifica, l'«originario criterio di individuazione dei termini di prescrizione per “fasce di reati” di gravità decrescente», era stato sostituito con una regola unitaria in base alla quale «il tempo necessario a prescrivere è pari al massimo della pena edittale stabilito dalla legge per i singoli reati», salva la previsione di una soglia minima di sei anni per i delitti e di quattro per le contravvenzioni; che in relazione alla «contrazione dei termini prescrizionali relativi ai reati di media gravità», determinata da tale modifica, era stato introdotto quale «correttivo» il raddoppio dei termini prescrizionali in relazione ad alcune figure criminose «ritenute, secondo quanto emerge dai lavori parlamentari, di particolare allarme sociale e tali da richiedere complesse indagini probatorie»; che, in tal modo tuttavia, si era determinata una «palese anomalia», in quanto «per taluni fra i suddetti delitti [come nel caso appunto del delitto di incendio] il termine di prescrizione dell'ipotesi colposa è divenuto più lungo di quello della corrispondente ipotesi dolosa, identica sul piano oggettivo, a causa della tecnica di descrizione della fattispecie utilizzata». Successivamente, la Corte ricostruisce l'istituto della prescrizione, ricordando che esso costituisce, nell'attuale configurazione, un istituto di natura sostanziale, la cui *ratio* si collega, da un lato, all'interesse generale a non perseguire più i reati in ragione dell'affievolimento dell'allarme nella coscienza comune derivante dal tempo trascorso (sentenze n. 393 del 2006 e n. 202 del 1971, ordinanza n. 337 del 1999) e, dall'altro, «al “diritto all'oblio” dei cittadini, quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela» (sentenza n. 23 del 2013); che tali finalità si riflettono «nella tradizionale scelta di correlare alla gravità del reato il tempo necessario a prescrivere, ancorandolo al livello quantitativo della sanzione, indice del suo maggiore o minor disvalore nella coscienza sociale», secondo una correlazione divenuta ancora «più stretta» proprio con la legge n. 251 del 2005; che al legislatore non è certamente inibito introdurre deroghe alla regola generale di computo - non potendo in essa scorgersi un momento necessario di attuazione o di salvaguardia dei principi costituzionali (sentenza n. 455 del 1998, ordinanza n. 288 del 1999) - sulla base di valutazioni correlate alle specifiche caratteristiche degli illeciti considerati e alla ponderazione complessiva degli interessi coinvolti (il particolare allarme sociale generato da alcuni tipi di reato che comporta una maggiore “resistenza all'oblio” nella coscienza comune, ovvero la speciale complessità delle indagini, cui corrisponde un fisiologico allungamento dei tempi necessari per pervenire alla sentenza definitiva); che, tuttavia, la discrezionalità legislativa deve essere pur sempre esercitata «nel rispetto del principio di ragionevolezza e in modo tale da non determinare ingiustificabili sperequazioni di trattamento tra fattispecie omogenee». Orbene, nel caso di specie, la Corte rileva che il raddoppio del termine di prescrizione si pone in contrasto con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza, in quanto ribalta la

scala di gravità delle due figure criminose, senza che possa rinvenirsi una adeguata giustificazione in considerazioni legate al grado di allarme sociale. Quest'ultimo, infatti, «può legittimare, nei congrui casi, parametrizzazioni dei termini prescrizionali che sovvertono la scala di disvalore segnata dalle comminatorie edittali quando si tratti di figure criminose eterogenee in rapporto al bene protetto o, quantomeno, alle modalità di aggressione, non quando si discuta di fattispecie identiche sul piano oggettivo, che si differenziano tra loro unicamente per la componente psicologica», essendo «manifestamente insostenibile, perché contrario a logica, che un fatto criminoso – nella specie, un incendio – causato per colpa, alla cui base si pone invariabilmente un semplice difetto di attenzione, di prudenza, di perizia o di osservanza di regole cautelari (art. 43 cod. pen.), “resista all’oblio”, nella coscienza sociale, molto più a lungo del medesimo fatto di incendio causato intenzionalmente, suscettibile di collocarsi in contesti criminali ben più allarmanti, caratterizzati dal ricorso ad attività intimidatrici o di ritorsione». E neppure può trovarsi una giustificazione in considerazioni di ordine probatorio, «essendo parimenti insostenibile che causare un incendio con colpa, anziché con dolo, innalzi verticalmente, nella generalità dei casi, il tasso di complessità delle indagini probatorie, al punto da giustificare la previsione, per l'ipotesi colposa, di un termine di prescrizione quasi doppio rispetto a quello dell'omologo illecito commesso intenzionalmente».

### ***1.9. Il reato di atti persecutori e il principio di determinatezza delle fattispecie penali***

Con la sentenza n. 172 la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 612-bis cod. pen. impugnato, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., in quanto, nel disciplinare il reato di atti persecutori, violerebbe il principio di determinatezza delle fattispecie penali con riguardo, in particolare, alla condotta intrusiva temporalmente necessaria e sufficiente ad integrare il reato, alla nozione di «perdurante e grave stato di ansia o di paura», alla fondatezza del timore ingenerato nella vittima e al concetto di «abitudini di vita». Dopo aver preliminarmente escluso di dover procedere ad una restituzione degli atti a seguito delle modifiche apportate alla disposizione impugnata dal d.l. n. 78 del 2013 (convertito nella legge n. 94 del 2013) e dal d.l. n. 93 del 2013 (convertito nella legge n. 119 del 2013), in quanto relative ad aspetti diversi da quelli toccati dalla questione, la Corte pone innanzitutto le necessarie premesse in ordine alla portata del parametro costituzionale evocato dal rimettente e al metodo da seguire per accertarne l'osservanza, precisando che «per verificare il rispetto del principio di determinatezza, “occorre non già valutare isolatamente il singolo elemento descrittivo dell'illecito, bensì collegarlo con gli altri elementi costitutivi della fattispecie e con la disciplina in cui questa s'inserisce” (da ultimo, sentenza n. 282 del 2010)», attraverso «un metodo di interpretazione integrato e sistemico» volto ad accertare, «da una parte, la intelligibilità del precetto in base alla sua formulazione linguistica e, dall'altra, la verificabilità del fatto, descritto dalla norma incriminatrice, nella realtà dei comportamenti sociali» (così a partire dalla sentenza n. 96 del 1981). Ciò posto, la Corte evidenzia che la fattispecie in esame - introdotta nel 2009 dal legislatore allo scopo di «colmare un vuoto di tutela verso i comportamenti persecutori, assillanti e invasivi della vita altrui, di cui sono vittime soprattutto, ma non esclusivamente, le donne», in linea con quanto previsto da numerosi ordinamenti stranieri e con quanto ora è stabilito, quale obbligo convenzionale per lo Stato, da strumenti internazionali e, segnatamente, dall'art. 34 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica di Istanbul» (ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge n. 77 del 2013) - «si configura come specificazione delle condotte di minaccia o di molestia già contemplate dal codice penale, sin dalla sua originaria formulazione, agli artt. 612 e 660». Nel prevedere un'autonoma figura di reato il legislatore ha, infatti, ulteriormente connotato tali condotte, richiedendo che siano realizzate «in modo reiterato e idoneo a cagionare almeno uno degli eventi indicati nel testo normativo (stato di ansia o di paura, timore per l'incolumità e cambiamento delle abitudini di vita)», al fine di circoscrivere la nuova area di illecito a «specifici fenomeni di molestia assillante che si caratterizzano per un atteggiamento predatorio nei confronti della vittima» e che, essendo contrassegnati da «un aggravato disvalore rispetto alle generiche minacce e molestie», giustificano «una più severa reazione penale». Alla luce di tali considerazioni e tenuto conto anche del “diritto vivente” che qualifica il delitto in questione come reato abituale di evento, la Corte ritiene quindi che la norma censurata «non attenu(i) in alcun modo la determinatezza della incriminazione rispetto alle fattispecie di molestie o di minacce». Nella sentenza si afferma, inoltre, che la scelta del legislatore di ricorrere ad una «enunciazione sintetica della norma incriminatrice», anziché alla «tecnica analitica di enumerazione dei comportamenti sanzionati, non comporta, di per sé, un vizio di indeterminatezza, purché attraverso l'interpretazione integrata, sistemica e

teleologica, si pervenga alla individuazione di un significato chiaro, intelligibile e preciso dell'enunciato», come avviene appunto nella specie. Al riguardo la Corte - richiamata la propria giurisprudenza sulla compatibilità con il principio di determinatezza dell'uso, nella formula descrittiva dell'illecito penale, di una «tecnica esemplificativa» oppure di «concetti extragiuridici diffusi» o di «dati di esperienza comune o tecnica» o ancora di formule «elastiche (v. rispettivamente le sentenze nn. 79 del 1982, 120 del 1963 e 27 del 1961; nn. 42 del 1972 e 191 del 1970; n. 126 del 1971; nn. 302 del 2004 e 5 del 2004) - prende in esame i diversi elementi che integrano il reato in esame, giungendo ad escludere il lamentato vizio di indeterminatezza. In particolare, la Corte osserva che il concetto di «reiterazione» «chiarisce in modo preciso che sono necessarie almeno due condotte di minacce o molestia», le quali «devono anche essere idonee a cagionare uno dei tre eventi alternativamente previsti dalla norma incriminatrice»; idoneità da valutarsi in concreto e, come ritenuto dalla Cassazione, con la necessaria dimostrazione del nesso causale. Evidenza, poi, che il «perdurante e grave stato di ansia e di paura» e il «fondato timore per l'incolumità», in quanto riguardanti la sfera emotiva e psicologica, devono essere accertati «attraverso un'accurata osservazione di segni e indizi comportamentali, desumibili dal confronto tra la situazione pregressa e quella conseguente alle condotte dell'agente, che denotino una apprezzabile destabilizzazione della serenità e dell'equilibrio psicologico della vittima». A questo riguardo, la Corte ritiene utile richiamare la giurisprudenza di legittimità secondo cui la prova dello stato d'ansia e di paura deve essere ancorata ad «elementi sintomatici che rivelino un reale turbamento psicologico, ricavabili dalle dichiarazioni della stessa vittima del reato, dai suoi comportamenti conseguenti alla condotta posta in essere dall'agente, nonché dalle condizioni soggettive della vittima purché note all'agente, e come tali necessariamente rientranti nell'oggetto del dolo», rimarcando come, anche sotto questo profilo, l'enunciato legislativo consenta dunque «al giudice di appurare con ragionevole certezza il verificarsi dei fenomeni in esso descritti». Alla luce dell'aggettivazione usata, devono invece ritenersi irrilevanti, secondo la Corte, «ansie di scarso momento, sia in ordine alla loro durata sia in ordine alla loro incidenza sul soggetto passivo, nonché timori immaginari o del tutto fantasiosi della vittima». In proposito, peraltro, la Corte rammenta significativamente «come spetti al giudice ricostruire e circoscrivere l'area di tipicità della condotta penalmente rilevante sulla base dei consueti criteri ermeneutici, in particolare alla luce del principio di offensività», che costituisce «canone interpretativo unanimemente accettato» (*ex plurimis*, sentenze n. 139 del 2014 e n. 62 del 1986). Infine, per la Corte, il riferimento alle «abitudini di vita» rinvia in «modo chiaro e verificabile» al «complesso dei comportamenti che una persona solitamente mantiene nell'ambito familiare, sociale e lavorativo, e che la vittima è costretta a mutare a seguito dell'intrusione rappresentata dall'attività persecutoria, mutamento di cui l'agente deve avere consapevolezza ed essersi rappresentato, trattandosi di reato punibile solo a titolo di dolo».

#### ***1.10. La subornazione del consulente del p.m. e del perito nella logica del processo accusatorio***

La sentenza n. 163 ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 322, secondo comma, cod. pen., concernente l'offerta o promessa di denaro o altra utilità al consulente tecnico del pubblico ministero per il compimento di una falsa consulenza, denunciata, per asserita irragionevolezza, in quanto soggetta a una pena superiore a quella prevista per l'analoga offerta rivolta al perito nominato dal giudice penale, ovvero al consulente tecnico del giudice civile. La Corte, nel dichiarare l'inammissibilità della questione - per motivazione sulla rilevanza basata su erroneo assunto interpretativo, nonché per il *petitum* non in linea con la logica del processo accusatorio - così ricostruisce le coordinate generali del sistema: «è doveroso, peraltro, evidenziare come la pronuncia richiesta a questa Corte dal Collegio rimettente non garantirebbe comunque il ripristino del principio di eguaglianza, che si deduce violato, ma darebbe anzi luogo ad un assetto non in linea con le coordinate generali del sistema. Denunciando la violazione dell'art. 3 Cost., le sezioni unite chiedono, infatti, nella sostanza, che la subornazione del consulente del pubblico ministero venga equiparata, quoad poenam, alla subornazione del perito, sul presupposto che si tratti di «situazioni del tutto analoghe». Al riguardo, occorre tuttavia considerare come le false informazioni al pubblico ministero (art. 371-*bis* cod. pen.) siano punite con pena sensibilmente inferiore a quella della falsa testimonianza (art. 372 cod. pen.): rispettivamente, reclusione fino a quattro anni (stessa pena prevista dall'art. 371-*ter* cod. pen. per le false informazioni al difensore), contro reclusione da due a sei anni. Lo scarto si ripercuote puntualmente sul regime sanzionatorio della subornazione, che ricalca quello delle norme incriminatrici richiamate, con riduzione dalla metà a due terzi (art. 377, primo comma, cod. pen.): rispetto alle persone portatrici di «informazioni non tecniche» il

legislatore considera, quindi, notevolmente meno grave l'offerta di denaro fatta a favore di chi deve rendere dichiarazioni al pubblico ministero, rispetto all'analogo offerta effettuata nei confronti di chi deve rendere dichiarazioni al giudice. Ciò risponde pienamente alla logica del processo accusatorio: l'organo dell'accusa è una parte e gli elementi dallo stesso raccolti fuori del contraddittorio non assumono, di norma, la dignità di prove, diversamente da quanto avviene per le dichiarazioni rese davanti al giudice, le quali hanno, dunque, un maggior "valore intrinseco". La stessa logica imporrebbe, dunque, che la subornazione del consulente tecnico del pubblico ministero fosse punita con pena non già eguale – come chiedono le sezioni unite – ma anch'essa inferiore a quella comminata per la subornazione del perito, ausiliario del giudice. Equiparare le due ipotesi significherebbe, in effetti, rievocare una impostazione di tipo inquisitorio, alla stregua della quale il "sapere tecnico" acquisito dall'organo dell'accusa nel corso dell'attività di indagine varrebbe tanto quanto il "sapere tecnico" acquisito dal giudice in dibattimento. Si aggiunga che, sviluppando con rigore la linea interpretativa adottata dalle sezioni unite, si perverrebbe ad un ulteriore risultato contrastante con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza, non attinto né dalle censure, né dal *petitum*. Nell'ipotesi ordinaria, in cui l'indagine tecnica affidata all'ausiliario del pubblico ministero postuli tanto il riscontro di dati oggettivi che l'espressione di valutazioni – ipotesi che, per quanto detto, appare ricorrere nel caso oggetto del giudizio a quo – il soggetto che offre o promette denaro o altra utilità al consulente per influire sulla sua attività dovrebbe rispondere, non già di uno solo, ma di due reati, in concorso formale tra loro: da un lato, del reato "speciale" di intralcio alla giustizia, in rapporto ai contenuti "descrittivi" della consulenza; dall'altro, del reato "generale" di istigazione alla corruzione, in rapporto ai contenuti valutativi. Neppure tale esito, certamente incongruo, sarebbe peraltro rimosso dall'accoglimento del *petitum*, che mira ad incidere sul solo trattamento sanzionatorio dell'istigazione alla corruzione, e non sull'ipotetica duplicazione della risposta punitiva per il medesimo fatto".

### ***1.11. La sospensione condizionale della pena e la peculiarità del sistema sanzionatorio dei reati di competenza del giudice di pace***

Nella sentenza n. 47 la Corte sottolinea la peculiarità del sistema sanzionatorio dei reati di competenza del giudice di pace, dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60 del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui non consente l'applicazione della sospensione condizionale della pena nei casi di condanna a pena pecuniaria per reati di competenza del giudice di pace, neppure quando il beneficio sia stato invocato dalla difesa. Tale disposizione era censurata, in riferimento tra l'altro all'art. 3 Cost., per disparità di trattamento tra i reati di competenza del giudice di pace e quelli di competenza del tribunale in composizione monocratica, egualmente puniti con pena pecuniaria. La Corte muove dalla considerazione che quanto più volte affermato in relazione alla giurisdizione penale del giudice di pace – nel senso che essa «presenta caratteristiche peculiari, esprimendosi in un modulo processuale improntato a finalità di snellezza, semplificazione e rapidità, tali da renderlo non comparabile con il procedimento davanti al tribunale e da giustificare comunque sensibili deviazioni rispetto al modello ordinario (*ex plurimis*, sentenze n. 64 del 2009 e n. 298 del 2008; ordinanze n. 56 e n. 32 del 2010, n. 28 del 2007)» - possa estendersi, *mutatis mutandis*, alla norma in esame, che ha natura sostanziale. Secondo la Corte, «la simmetria tra la pena pecuniaria inflitta per reati di competenza del giudice di pace, non sospensibile, e quella inflitta per reati attribuiti alla competenza del tribunale, che può essere invece sospesa, è in effetti solo "formale"». Ciò perché «il divieto censurato non può essere valutato isolatamente, senza tenere conto delle connotazioni complessive del "microcosmo punitivo" in cui si inserisce e da cui ripete la propria giustificazione» (come già evidenziato nelle ordinanze n. 370 del 2004 e n. 290 del 2003). In particolare, ad escludere un *vulnus* al principio di eguaglianza concorrono, da un lato, «i tratti d'assieme dell'apparato sanzionatorio dei reati di competenza del giudice di pace, composto da sanzioni con modesto tasso di afflittività e carenti di effetti desocializzanti», e, dall'altro, «le peculiari coordinate del procedimento all'esito del quale dette sanzioni sono applicate, volte a privilegiare soluzioni deflattive e conciliative, anziché repressive». Il divieto della sospensione condizionale della pena, in definitiva, «si inserisce in un sistema diversamente strutturato nel suo complesso», con il quale «la scelta legislativa di privilegiare l'effettività della pena – allorché alla sua irrogazione si pervenga – può essere ritenuta ragionevolmente coerente». Né a diversa conclusione potrebbe condurre la considerazione degli effetti che il divieto sarebbe suscettibile di produrre, allorché la sospensione condizionale venga richiesta da persona che assume di non essere in grado di provvedere al pagamento della pena pecuniaria inflittale e che tema,

perciò, di incorrere nella sua conversione per insolvibilità (art. 55 del d.lgs. n. 274 del 2000), poiché anche tale effetto negativo non può essere ritenuto irragionevolmente discriminatorio, «alla luce del sistema in cui si colloca».

### ***1.12. La finalità rieducativa della pena***

La finalità rieducativa della pena «implica un costante “principio di proporzione” tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall’altra (sentenza n. 341 del 1994)». È quanto ha ribadito la Corte nelle sentenze n. **105** e n. **106** dichiarando l’illegittimità costituzionale - in riferimento, fra l’altro, all’art. 27, terzo comma, Cost. - dell’art. 69, quarto comma, cod. pen., come sostituito dall’art. 3 della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di “particolare tenuità” del reato di ricettazione (art. 648, secondo comma, cod. pen.) e dell’attenuante del caso di “minore gravità” del reato di violenza sessuale (art. 609-*bis*, terzo comma, cod. pen.) sull’aggravante della recidiva reiterata di cui all’art. 99, quarto comma, cod. pen.

## ***2. I principi costituzionali in materia processuale***

### ***2.1. Il diritto alla tutela giurisdizionale***

“Ripetutamente questa Corte ha osservato che fra i principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale vi è il diritto di agire e di resistere in giudizio a difesa dei propri diritti riconosciuto dall’art. 24 Cost., in breve il diritto al giudice. A maggior ragione, poi, ciò vale quando il diritto in questione è fatto valere a tutela dei diritti fondamentali della persona”. E ancora: “Fin dalla sentenza n. 98 del 1965 in materia comunitaria, questa Corte affermò che il diritto alla tutela giurisdizionale «è tra quelli inviolabili dell’uomo, che la Costituzione garantisce all’art. 2, come si arguisce anche dalla considerazione che se ne è fatta nell’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo» (punto 2. del Considerato in diritto). In una meno remota occasione, questa Corte non ha esitato ad ascrivere il diritto alla tutela giurisdizionale «tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l’assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio» (sentenze n. 18 del 1982, nonché n. 82 del 1996). D’altra parte, in una prospettiva di effettività della tutela dei diritti inviolabili, questa Corte ha anche osservato che «al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi ad un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale»: pertanto, «l’azione in giudizio per la difesa dei propri diritti (...) è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili e caratterizzanti lo stato democratico di diritto» (sentenza n. 26 del 1999, nonché n. 120 del 2014, n. 386 del 2004 e n. 29 del 2003). Né è contestabile che il diritto al giudice ed a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti inviolabili è sicuramente tra i grandi principi di civiltà giuridica in ogni sistema democratico del nostro tempo. Tuttavia, proprio con riguardo ad ipotesi di immunità dalla giurisdizione degli Stati introdotte dalla normativa internazionale, questa Corte ha riconosciuto che nei rapporti con gli Stati stranieri il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale possa subire un limite ulteriore rispetto a quelli imposti dall’art. 10 Cost. Ma il limite deve essere giustificato da un interesse pubblico riconoscibile come potenzialmente preminente su un principio, quale quello dell’art. 24 Cost., annoverato tra i “principi supremi” dell’ordinamento costituzionale (sentenza n. 18 del 1982); inoltre la norma che stabilisce il limite deve garantire una rigorosa valutazione di tale interesse alla stregua delle esigenze del caso concreto (sentenza n. 329 del 1992)”. Così la sentenza n. **238**.

### ***2.2. L’effettività della tutela giurisdizionale***

“...il diritto al giudice sancito dalla Costituzione italiana, come in tutti gli ordinamenti democratici, richiede una tutela effettiva dei diritti dei singoli (sull’effettività della tutela giurisdizionale dei diritti *ex* art. 24 Cost., tra le tante, di recente, sentenze n. 182 del 2014 e n. 119 del 2013; anche sentenze n. 281 del 2010 e n. 77 del 2007)”. Così la sentenza n. **238**, che nella specifica fattispecie ha riscontrato l’incompatibilità tra la norma consuetudinaria internazionale che sancisce l’immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati per tutti indistintamente gli atti *iure imperii*, inclusi gli atti qualificabili quali crimini di guerra o contro l’umanità lesivi di diritti fondamentali della persona, e gli artt. 2 e 24 Cost., stante “l’insussistenza della possibilità di una tutela effettiva dei diritti fondamentali mediante un giudice, rilevata, come detto, dalla CIG e confermata, dinanzi alla predetta, dalla RFG”. La medesima

sentenza, inoltre, in un interessante *excursus* illustra l'incidenza del principio di effettività della tutela giurisdizionale nell'ambito eurounitario: "Questa Corte, che pure aveva, come sopra ricordato, riconosciuto che il sistema di controllo giurisdizionale previsto per l'ordinamento comunitario appariva rispondere ai caratteri di un sistema di tutela giurisdizionale equivalente a quello richiesto dall'art. 24 Cost. (sentenza n. 98 del 1965), ha espresso una valutazione diversa di fronte alla prassi della stessa Corte di giustizia UE di differire gli effetti favorevoli di una sentenza su rinvio pregiudiziale anche per le parti che avevano fatto valere i diritti poi riconosciuti, così vanificando la funzione del rinvio pregiudiziale, riducendo vistosamente l'effettività della tutela giurisdizionale richiesta e pertanto non rispondendo in parte qua a quanto richiesto dal diritto al giudice sancito dalla Costituzione italiana (sentenza n. 232 del 1989, che indusse la Corte di giustizia UE a mutare la sua giurisprudenza in proposito). Significativo è del pari che la Corte di giustizia UE, in riferimento all'impugnazione di un regolamento del Consiglio che disponeva il congelamento dei beni delle persone inserite in un elenco di presunti terroristi predisposto da un organo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (comitato delle sanzioni), ha anzitutto respinto la tesi del Tribunale di primo grado che aveva sostanzialmente stabilito il difetto di giurisdizione del giudice comunitario, affermandone il dovere di garantire il controllo di legittimità di tutti gli atti dell'Unione, anche di quelli che attuano risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. La Corte ha poi affermato che gli obblighi derivanti da un accordo internazionale non possono violare il principio del rispetto dei diritti fondamentali che deve caratterizzare tutti gli atti dell'Unione. L'esito è stato l'annullamento del regolamento comunitario, per quanto di ragione, per la violazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva e la mancanza, nel sistema delle Nazioni Unite, di un adeguato meccanismo di controllo del rispetto dei diritti fondamentali (Corte di giustizia UE, sentenza 3 settembre 2008, cause C-402 P e 415/05 P, punti 316 e seguenti, 320 e seguenti)" (La questione è ampiamente illustrata in: *Principi fondamentali – I diritti fondamentali quali controlimiti alle norme internazionali sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati*).

### ***2.3. I principi costituzionali interni in materia di parità delle parti in giudizio e quelli convenzionali in punto di equo processo***

La sentenza n. **191** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, del d.l. n. 225 del 2010, che introduceva l'art. 2, comma 196-*bis*, della legge n. 191 del 2009, per violazione del principio della parità delle parti in giudizio, di cui all'art. 111, primo comma, Cost., e del corrispondente principio convenzionale dell'equo processo, censurato attraverso l'art. 117, primo comma, Cost. L'impugnato art. 2, comma 7, stabiliva che il Commissario straordinario del Governo incaricato della gestione del piano di rientro concernente l'accertamento del debito del Comune di Roma alla data del 30 luglio 2010 dovesse possedere requisiti di elevata professionalità nell'ambito economico-finanziario maturati nel settore privato. La disposizione impugnata - che introduceva un requisito (l'esperienza nel settore privato) precedentemente non richiesto - si inseriva nell'ambito di una complessa vicenda processuale, sovrapponendosi alle valutazioni espresse dall'organo giurisdizionale nel primo giudizio e obbligando quest'ultimo a prendere in considerazione, come requisito indispensabile per la validità della nomina, il dato della professionalità maturata nel settore privato, in possesso solo del secondo Commissario nominato e non di quello sostituito. In questo modo il legislatore aveva compromesso la parità delle armi processuali. Osserva la Corte: "Tali essendo gli effetti della disciplina in parola, occorre anzitutto evidenziare la violazione dell'art. 111, primo comma, Cost., insieme con quella dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, i quali, secondo un consolidato orientamento, devono essere fatti valere congiuntamente per consentire a questa Corte di effettuare una valutazione sistemica e non frazionata dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, in modo da assicurare la massima espansione delle garanzie di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione e reciproco bilanciamento (sentenze n. 170 e n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012). Del resto, in ordine al sindacato sulle leggi retroattive può ritenersi sussistere una piena corrispondenza tra principi costituzionali interni in materia di parità delle parti in giudizio e quelli convenzionali in punto di equo processo. La giurisprudenza costituzionale ravvisa una violazione del «principio della parità delle parti», di cui all'art. 111 Cost., quando il legislatore statale immette nell'ordinamento una fattispecie di *ius singularis* che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco (da ultimo, *ex plurimis*, sentenza n. 186 del 2013). La Corte di Strasburgo ha più volte ribadito che «in linea di principio non è vietato al

potere legislativo di stabilire in materia civile una disciplina innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'art. 6 della Convenzione, ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia» (sentenze 11 dicembre 2012, De Rosa contro Italia; 14 febbraio 2012, Arras e altri contro Italia; 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia; 31 maggio 2011, Maggio e altri contro Italia; 10 giugno 2008, Bortesi e altri contro Italia; 29 marzo 2006, Scordino e altri contro Italia). La medesima Corte ha altresì rimarcato che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere «trattate con la massima circospezione possibile» (sentenza 14 febbraio 2012, Arras e altri contro Italia), in particolare quando l'intervento legislativo finisca per alterare l'esito giudiziario di una controversia (sentenza 28 ottobre 1999, Zielinski e altri contro Francia). Inoltre, lo stato del giudizio, il grado di consolidamento dell'accertamento e la prevedibilità dell'intervento legislativo (sentenza 27 maggio 2004, Ogis Institut Stanislas e altri contro Francia), nonché la circostanza che lo Stato sia parte in senso stretto della controversia (sentenze 22 ottobre 1997, Papageorgou contro Grecia; 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e altri contro Regno Unito) sono tutti elementi valorizzati dal giudice di Strasburgo per affermare la violazione dell'art. 6 della CEDU da parte di norme innovative che incidono retroattivamente su controversie in corso. Nel caso portato al vaglio di questa Corte, l'intervento legislativo disposto dal Governo con decreto-legge determinerebbe fatalmente l'esito della controversia in corso a favore del Governo stesso, parte della controversia medesima – fatti salvi gli effetti della decisione sulla questione di legittimità costituzionale in esame – in spregio alla parità processuale delle parti. La giustificazione addotta dall'Avvocatura generale dello Stato – secondo la quale la norma impugnata mira a privilegiare l'esperienza maturata nel settore privato piuttosto che in quello pubblico, in quanto si tratterebbe di gestire aspetti finanziari che comportano rapporti con istituti di credito – oltre che essere di dubbia conformità a Costituzione sotto il profilo della disparità di trattamento, non costituisce un valido motivo imperativo di interesse generale, tale da giustificare l'alterazione della parità delle parti in giudizio. Essa si basa sull'apodittico assunto che la gestione del risanamento di un ente pubblico sia meglio assicurata da chi abbia maturato professionalità ed esperienza nel solo settore privato, supponendo che chi acquisisca esperienze nel settore pubblico non possieda una sufficiente conoscenza di nozioni finanziarie (è da notare, oltre tutto che, nel caso di specie il Commissario sostituito era un magistrato della Corte dei conti) o non abbia occasione di sviluppare una adeguata dimestichezza in ordine ai rapporti tra enti pubblici e istituti di credito. Tali supposizioni appaiono indimostrate e non vanno esenti da una certa inverosimiglianza, così da risultare del tutto inidonee a integrare un imperativo motivo di interesse generale atto a giustificare una deroga al fondamentale principio del giusto processo garantito dall'art. 111 Cost. e dall'art. 6 della CEDU».

#### **2.4. Il diritto di azione e di difesa**

La tutela garantita dall'art. 24 Cost. «non comporta l'assoluta immediatezza dell'esperibilità del diritto di azione (sentenze n. 251 del 2003 e n. 276 del 2000); detta tutela giurisdizionale non deve necessariamente porsi in relazione di immediatezza con il sorgere del diritto, ma la determinazione concreta di modalità e di oneri non deve rendere difficile o impossibile l'esercizio di esso (*ex multis*, sentenze n. 67 del 1990 e n. 186 del 1972)». In tal senso si è espressa la sentenza n. **243** che ha altresì rammentato la costante giurisprudenza costituzionale che ha collegato «la legittimità di forme di accesso alla giurisdizione, subordinate al previo adempimento di oneri finalizzati al perseguimento di interessi generali, al triplice requisito che il legislatore non renda la tutela giurisdizionale eccessivamente difficoltosa (sentenza n. 406 del 1993), contenga l'onere nella misura meno gravosa possibile ed operi un congruo bilanciamento tra l'esigenza di assicurare la tutela dei diritti e le altre esigenze che il differimento dell'accesso alla stessa intende perseguire (sentenza n. 98 del 2014)». La stessa decisione – con cui sono state rigettate talune questioni relative all'accertamento tecnico preventivo obbligatorio nelle controversie in materia di invalidità, cecità, sordità civile, *handicap* e disabilità, nonché di pensione di inabilità e di assegno di invalidità – ha poi precisato che «la garanzia costituzionale del diritto di difesa non comporta l'illegittimità di preclusioni e decadenze processuali (sentenza n. 221 del 2008)», né può implicare che sia contrario alla Costituzione, o irragionevole, «imporre all'esercizio di facoltà o poteri processuali limitazioni temporali, senza le quali i processi potrebbero durare per un tempo indefinibile, con grave nocumento delle esigenze di giustizia». Piuttosto, come già rilevato dalla sentenza n. 106 del 1973, nel



processo civile l'immutabilità dei termini perentori, legali e giudiziali, la cui improrogabilità discende da «motivi di certezza e di uniformità la cui ragionevolezza non può essere contestata», «tende ad assicurare una effettiva parità dei diritti delle parti, contemperando l'esercizio dei rispettivi diritti di difesa». Infine, i Giudici – dopo aver affermato che «gli interventi diretti a comporre le contrapposte esigenze di concedere alla parte ulteriori strumenti di difesa e di assicurare al processo una ragionevole durata, attraverso la previsione di termini perentori, richiedono apprezzamenti rimessi esclusivamente al legislatore (ordinanze n. 305 del 2001 e n. 855 del 1988)» – hanno ribadito la compatibilità con l'art. 24 Cost. della previsione di termini, con effetti di decadenza o di preclusione, purché gli stessi «siano congrui e non tali da rendere eccessivamente difficile per gli interessati la tutela delle proprie ragioni», verificandosi la lesione del diritto alla tutela giurisdizionale «solo quando la irrazionale brevità del termine renda meramente apparente la possibilità del suo esercizio».

### ***2.5. Il diritto di difesa e l'accesso ai riti alternativi***

La sentenza n. **184**, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione di pena, a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., in seguito alla contestazione nel dibattimento di una circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale, rappresenta una significativa conferma dell'ormai consolidata giurisprudenza della Corte, da ultimo ribadita anche nella sentenza n. 237 del 2012, secondo cui i riti alternativi a contenuto premiale (giudizio abbreviato e patteggiamento) «costituiscono anch'essi “modalità, tra le più qualificanti (sentenza 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)».

In senso analogo, si veda anche la sentenza n. **273** nella quale la Corte, nel ribadire i principi affermati nella sentenza n. 237 del 2012, ha affermato che «condizione primaria per l'esercizio del diritto di difesa è che l'imputato abbia ben chiari i termini dell'accusa mossa nei suoi confronti»: e ciò particolarmente in rapporto alla «scelta di valersi del giudizio abbreviato», la quale «è certamente una delle più delicate, fra quelle tramite le quali si esplicano le facoltà defensionali». Ancora nella medesima sentenza si afferma che le «ragioni della deflazione processuale debbono cedere di fronte alla necessità del rispetto degli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost.: “se pure è indubbio, in una prospettiva puramente “economica”, che più si posticipa il termine utile per la rinuncia al dibattimento e meno il sistema ne “guadagna”, resta comunque assorbente la considerazione che l'esigenza della “corrispettività” fra riduzione di pena e deflazione processuale non può prendere il sopravvento sul principio di eguaglianza né tantomeno sul diritto di difesa” (sentenza n. 237 del 2012)». Con la sentenza indicata la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 516 cod. proc. pen., consentendo la rimessione in termini dell'imputato per la richiesta di giudizio abbreviato relativamente al fatto diverso oggetto di contestazione “fisiologica” in dibattimento.

### ***2.6. La cedevolezza del diritto di difesa nelle controversie di modesta entità***

La sentenza n. **157** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 91, ultimo comma, cod. proc. civ. ove è previsto che la liquidazione delle spese e competenze legali della parte vittoriosa nelle cause instaurabili dinanzi al giudice di pace, il cui valore non ecceda la somma di euro 1.100,00 e per le quali è ammessa la facoltà delle parti di stare in giudizio personalmente, non possa superare, nel caso in cui la parte sia stata assistita e rappresentata da un difensore, il valore della domanda. In tale contesto la Corte ha affermato: «il margine di compromissione del principio di effettività della tutela giurisdizionale» – che si vuole «correlato ad un effetto dissuasivo del ricorso alla difesa tecnica nelle controversie di che trattasi, cui darebbe luogo la normativa denunciata» – è stato ritenuto conseguente ad una «legittima opzione del legislatore, nel quadro di un bilanciamento di valori di pari rilievo costituzionale. Nel contesto del quale, il diritto di difesa (art. 24 Cost.) risulta in questo caso cedevole a fronte del valore del giusto processo (art. 111 Cost.), per il profilo della ragionevole durata delle liti, che trova innegabile ostacolo nella mole abnorme del contenzioso e che può trovare rimedio nella contrazione di quello bagatellare, che costituisce il dichiarato obiettivo della disposizione impugnata». La Corte ha, altresì aggiunto, che «l'assistenza del difensore costituisce il normale presidio per l'esercizio effettivo del diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost. (per tutte, sentenze n. 106 del 2010, n. 63 del 1972). Ma la tutela di tale diritto non esclude che le modalità del

suo esercizio possano essere regolate secondo le speciali caratteristiche della struttura dei singoli procedimenti»: perciò, ben può registrarsi «sia una scelta di non obbligatorietà dell'assistenza di difensore abilitato in relazione alla tenuità del valore della lite o alla natura della controversia (sentenza n. 158 del 2003), sia l'opzione per una deroga all'istituto della condanna del soccombente alla rifusione delle spese di lite in favore della parte vittoriosa, in presenza di elementi che la giustifichino (sentenze n. 270 del 2012 e n. 196 del 1982), non essendo, quindi, indefettibilmente coesistente alla tutela giurisdizionale la ripetizione di dette spese (sentenza n. 117 del 1999)».

### **2.7. La giurisdizione condizionata**

I consolidati insegnamenti della giurisprudenza costituzionale in materia di giurisdizione condizionata sono stati riepilogati dalla sentenza n. **98** che si è occupata degli istituti del reclamo e della mediazione nel processo tributario. In particolare, si è ribadito che la garanzia costituzionale della tutela giurisdizionale non implica «necessariamente una relazione di immediatezza tra il sorgere del diritto (o dell'interesse legittimo) e tale tutela (sentenze n. 154 e n. 82 del 1992, n. 130 del 1970, n. 64 del 1964), essendo consentito al legislatore di imporre l'adempimento di oneri – in particolare, il previo esperimento di un rimedio amministrativo – che, condizionando la proponibilità dell'azione, ne comportino il differimento, purché gli stessi siano giustificati da esigenze di ordine generale o da superiori finalità di giustizia (sentenze n. 132, n. 81 e n. 62 del 1998, n. 233 del 1996, n. 56 del 1995, n. 255 del 1994, n. 406 del 1993, n. 154 del 1992; in termini simili, sentenze n. 403 del 2007, n. 251 del 2003, n. 276 del 2000, n. 113 del 1997, n. 82 del 1992, n. 130 del 1970)». Peraltro, la riconosciuta legittimità di «forme di accesso alla giurisdizione condizionate al previo adempimento di oneri quando questi siano finalizzati al perseguimento di interessi generali» non ha impedito alla Corte di precisare che, «anche là dove ricorra tale circostanza, il legislatore “è sempre tenuto ad osservare il limite imposto dall'esigenza di non rendere la tutela giurisdizionale eccessivamente difficoltosa” (sentenza n. 154 del 1992; in termini analoghi, sentenze n. 360 del 1994, n. 406 del 1993, n. 530 del 1989), “deve contenere l'onere nella misura meno gravosa possibile” (sentenze n. 233 del 1996 e n. 56 del 1995), deve operare un “congruo bilanciamento” tra l'esigenza di assicurare la tutela dei diritti e le altre esigenze che il differimento dell'accesso alla stessa intende perseguire (sentenza n. 113 del 1997)». Conseguentemente, sono state dichiarate illegittime, per violazione dell'art. 24 Cost., numerose «disposizioni che comminavano la sanzione della decadenza dall'azione giudiziaria in conseguenza del mancato previo esperimento di rimedi di carattere amministrativo (sentenze n. 296 del 2008, n. 360 del 1994, n. 406 e n. 40 del 1993, n. 15 del 1991, n. 93 del 1979)». Nella specie, i Giudici, pur riconoscendo l'interesse generale alla deflazione del contenzioso tributario, hanno ritenuto illegittima la previsione, contenuta nell'originario testo dell'art. 17-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992 (anteriore alle modifiche apportate dalla legge n. 147 del 2013), dell'inammissibilità del ricorso al giudice tributario (rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio) in caso di omessa previa presentazione del reclamo amministrativo da parte del contribuente.

### **2.8. Il diritto alla tutela processuale e le leggi-provvedimento**

Con la sentenza n. **231** la Corte ha ribadito «che “in assenza nell'ordinamento attuale di una ‘riserva di amministrazione’ opponibile al legislatore, non può ritenersi preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa [...] con la conseguenza che il diritto di difesa [...] non risulterà annullato, ma verrà a connotarsi secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale” (sentenza n. 62 del 1993)» (sentenza n. 85 del 2013). In sostanza – dice la Corte – «il passaggio dall'atto amministrativo alla legge implica un mutamento del regime di tutela giurisdizionale, tutela che dal giudice comune passa alla giustizia costituzionale» (sentenza n. 20 del 2012), ma non determina, in quanto tale, una lesione del diritto a tale tutela. (*La questione di legittimità costituzionale è trattata in: L'ordinamento dello Stato – La funzione normativa e il rapporto tra diverse fonti normative – Le leggi provvedimento*)

### **2.9. La parità delle parti nel processo e le leggi provvedimento**

Con la sentenza n. **231** la Corte ha escluso che la legge provvedimento sia, di per sé, discriminatoria o suscettibile di alterare la parità delle parti nel processo. Non sussiste un'interferenza con l'esercizio della funzione giurisdizionale, quando non vi sia, al momento dell'approvazione della legge, alcuna

controversia o pronuncia giurisdizionale con le quali essa possa interferire. In tal caso, deve escludersi che possa venire in rilievo la giurisprudenza che, con «riferimento alla funzione giurisdizionale, [...] ha stabilito [...] che non può essere consentito al legislatore di “risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie e di vanificare gli effetti di una pronuncia giurisdizionale divenuta intangibile, violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi” (sentenza n. 94 del 2009, conforme a sentenza n. 374 del 2000)» (sentenza n. 85 del 2013). (*La questione di legittimità costituzionale è trattata in: L’ordinamento dello Stato - La funzione normativa e il rapporto tra diverse fonti normative – Le leggi provvedimento*)

### **2.10. Il diritto alla tutela giurisdizionale e l’estinzione ex lege dei giudizi in corso**

In linea con quanto statuito nelle sentenze n. 223 del 2001 e n. 310 del 2000, la sentenza n. **244**, nel rigettare la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge n. 228 del 2012 in materia di indennità di buonuscita dei dipendenti pubblici, ha ribadito che «il legislatore, intervenendo a regolare una data materia, può anche incidere sui giudizi in corso, dichiarandoli estinti, senza ledere il diritto alla tutela giurisdizionale garantito dall’art. 24 Cost., ove la nuova disciplina, lungi dal tradursi in una sostanziale vanificazione dei diritti azionati, sia tale da realizzare le pretese fatte valere dagli interessati, così eliminando le basi del preesistente contenzioso».

### **2.11. La discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali**

La disciplina degli istituti processuali identifica una «materia soggetta alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. 10 del 2013)»: in tal senso si è espressa l’ordinanza n. **42** che ha altresì sottolineato come «la garanzia del doppio grado di giurisdizione» non goda, «di per sé, di copertura costituzionale».

“La giurisprudenza della Corte è costante nell’affermare che nella disciplina degli istituti processuali vige il principio della discrezionalità e insindacabilità delle scelte operate dal legislatore con il limite della non manifesta irragionevolezza (*ex multis*, sentenze n. 10 del 2013, n. 304 del 2012 e ordinanza n. 141 del 2011)”. Così la sentenza n. **65**.

La sentenza n. **155** ha ribadito il consolidato principio giurisprudenziale secondo cui, «in tema di disciplina del processo e di conformazione degli istituti processuali, il legislatore dispone di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza (*ex plurimis*: sentenze n. 10 del 2013, n. 17 del 2011, n. 82 e 50 del 2010, n. 221 del 2008)».

La sentenza n. **157** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dell’art. 91, ultimo comma, cod. proc. civ. ove è previsto che la liquidazione delle spese e competenze legali della parte vittoriosa nelle cause instaurabili dinanzi al giudice di pace, il cui valore non ecceda la somma di euro 1.100,00 e per le quali è ammessa la facoltà delle parti di stare in giudizio personalmente, non possa superare, nel caso in cui la parte sia stata assistita e rappresentata da un difensore, il valore della domanda. La Corte ha ritenuto che la scelta legislativa, ispirata dalla duplice finalità di deflazionare il contenzioso, con riferimento al flusso delle cause bagatellari, «più delle altre esposte all’esercizio abusivo del diritto di azione», e di tutelare le parti soccombenti, «a fronte del rischio di subire, in tal genere di cause, un aggravio di spese legali di importo superiore al valore della controversia», è stata ritenuta il frutto dell’esercizio, «in termini di assoluta ragionevolezza», dell’«ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nel dettare norme processuali (*ex plurimis* sentenze n. 270 del 2012, n. 446 del 2007, n. 158 del 2003, n. 59 del 1999)».

“...la giurisprudenza di questa Corte è costante nell’affermare che nella disciplina degli istituti processuali vige il principio della discrezionalità e insindacabilità delle scelte operate dal legislatore, con il limite della loro non manifesta irragionevolezza; tale principio generale è stato richiamato da questa Corte anche in riferimento alla giustizia amministrativa e ai criteri di distribuzione delle competenze tra gli organi giurisdizionali (*ex multis*, sentenze n. 10 del 2013, n. 304 del 2012, n. 237 del 2007, n. 341 del 2006 e n. 206 del 2004; ordinanza n. 141 del 2011)”. Così la sentenza n. **182**, relativa a questioni sul codice del processo amministrativo.

### **2.12. Il principio dell’affidamento in materia processuale**

La Corte “ha sottolineato come il principio dell’affidamento trovi applicazione anche in materia

processuale e risulti violato a fronte di soluzioni interpretative, o comunque retroattive, adottate dal legislatore rispetto a quelle affermatesi nella prassi (sentenze n. 525 del 2000 e n. 111 del 1998). Con ancor più puntuale riguardo a disposizioni processuali sui termini dell'azione, questa Corte ha poi comunque escluso che l'istituto della decadenza tolleri, per sua natura, applicazioni retroattive, «non potendo logicamente configurarsi una ipotesi di estinzione del diritto [...] per mancato esercizio da parte del titolare in assenza di una previa determinazione del termine entro il quale il diritto [...] debba essere esercitato» (sentenza n. 191 del 2005)”. Così la sentenza n. **69**.

### **2.13. Il principio del giudice naturale precostituito per legge**

“...il principio del giudice naturale precostituito per legge *ex art. 25 Cost.*, invocato a parametro del presente giudizio, secondo la giurisprudenza costituzionale, lungi dall'ancorarsi a un dato pre-normativo, quale la prossimità geografica del giudice alla vicenda da giudicare, deve interpretarsi unicamente come volto ad assicurare l'individuazione del giudice competente in base a criteri predeterminati, in via generale, dalla legge. Tale precetto costituzionale è quindi osservato quando l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge e la sua competenza sia definita sulla base di criteri generali fissati in anticipo, nel rispetto della riserva di legge (*ex plurimis*, sentenze n. 117 del 2012 e n. 30 del 2011)”. Così la sentenza n. **159**.

“...l'art. 25 Cost., nell'affermare il principio della necessaria precostituzione del giudice, «lungi dall'ancorarsi a un dato pre-normativo, quale la prossimità geografica del giudice alla vicenda da giudicare, va interpretato come volto ad assicurare l'individuazione del giudice competente in base a criteri predeterminati, in via generale, dalla legge». Tale precetto costituzionale è, quindi, osservato laddove, come nel caso in esame, l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge e la sua competenza sia definita sulla base di criteri generali predeterminati, nel rispetto della riserva di legge (*ex plurimis*, ordinanza n. 15 del 2014; sentenze n. 237 del 2013; n. 117 del 2012 e n. 30 del 2011)”. Così la sentenza n. **182**.

### **2.14. Terzietà e imparzialità del giudice**

Secondo un consolidato insegnamento richiamato nell'ordinanza n. **21**, «il novellato art. 111 Cost. non introduce alcuna sostanziale innovazione o accentuazione dei valori della terzietà e della imparzialità del giudice (ordinanze n. 75 e n. 168 del 2002); ed invero la locuzione “giudice terzo e imparziale” contenuta nel nuovo art. 111 Cost. non è espressiva di un nuovo valore di livello costituzionale, ma è la sintesi di una serie di valori che connotano il modo in cui, nel suo complesso, l'ordinamento deve far sì che il giudice si ponga di fronte alla *res iudicanda* (sentenza n. 240 del 2003)». Nell'occasione, i Giudici hanno ritenuto inammissibile, per difetto di motivazione sulla rilevanza, una questione avente ad oggetto la previsione di poteri di impulso officioso in capo al Commissario regionale per gli usi civici (art. 29 della legge n. 1766 del 1927), escludendo che fosse intervenuto *medio tempore* un mutamento del quadro normativo tale da determinare il superamento del «criterio di legittimità provvisoria» adottato dalla sentenza n. 46 del 1995, resa sulla medesima disciplina. In proposito, si è negato il valore di *ius superveniens* anche all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il cui richiamo è stato considerato come «finalizzato non già a prospettare un'autonoma censura (...), ma solo a rafforzare quella formulata con riguardo all'art. 111 Cost.».

### **2.15. La garanzia del doppio grado di giurisdizione**

“La garanzia del doppio grado di giurisdizione non gode, di per sé, di copertura costituzionale (*ex multis*, ordinanze n. 42 del 2014; n. 190 del 2013; n. 410 del 2007 e n. 84 del 2003)”. (...) La “conformazione degli istituti processuali, non [è] sindacabile da questa Corte per l'ampia discrezionalità spettante al legislatore (*ex multis*, sentenze n. 65 del 2014 e n. 216 del 2013; ordinanze n. 48 del 2014 e n. 190 del 2013)”. Così la sentenza n. **243**.

### **2.16. L'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo**

#### **2.16.1. La proposizione della domanda di equa riparazione in pendenza del procedimento - monito al legislatore**

La sentenza n. **30** ha ritenuto inammissibile – per l'inidoneità di un'eventuale pronuncia di accoglimento a conseguire il risultato avuto di mira dal rimettente e per il difetto di una soluzione

costituzionalmente obbligata – la questione di legittimità costituzionale dell’art. 55, comma 1, lett. *d*), del d.l. n. 83 del 2012, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in quanto, novellando l’art. 4 della legge n. 89 del 2001, non consente la proposizione della domanda di equa riparazione in pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione della ragionevole durata si assume essersi verificata. Come ha sostenuto l’ordinanza n. 305 del 2001, la c.d. legge Pinto è intervenuta «in un contesto di riconoscimento del bene costituzionale della ragionevole durata del processo», già implicito nell’art. 24 Cost. e divenuto «oggetto di specifica enunciazione nel nuovo testo dell’art. 111 Cost.», sulla scia dell’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Il legislatore ha così risposto alla «necessità di prevedere un rimedio giurisdizionale interno contro le violazioni relative alla durata dei processi, in modo da realizzare la sussidiarietà dell’intervento della Corte di Strasburgo (...) su cui si fonda il sistema europeo di protezione dei diritti dell’uomo». Il principio di sussidiarietà impone agli Stati contraenti di «garantire agli individui la tutela dei diritti» convenzionali «in modo “effettivo” (...), ossia tale da porre rimedio alla doglianza, senza la necessità di adire la Corte EDU». Prima della legge *de qua* non esisteva nell’ordinamento italiano un rimedio interno ed i ricorsi contro l’Italia per la violazione dell’art. 6 della CEDU venivano indirizzati direttamente alla Corte di Strasburgo, sovraccaricandone il ruolo. L’originario tessuto normativo del 2001 è stato poi significativamente modificato dal legislatore del 2012 che, anche al fine di ridurre il carico gravante sulle corti d’appello rappresentato dai ricorsi per equa riparazione, ha, da un lato, ridisegnato e reso più snello il relativo procedimento, e, dall’altro, condizionato l’*an* e il *quantum* del diritto all’indennizzo alla definizione del giudizio presupposto, riconoscendolo solo all’esito, e non anche in pendenza, di quest’ultimo. Il richiesto intervento additivo è stato dunque ritenuto precluso sia dall’impossibilità di estendere i meccanismi indennitari specificamente previsti per la fattispecie del processo tardivamente concluso a quella del giudizio pendente, sia dalla «pluralità di soluzioni normative configurabili a tutela del principio della ragionevole durata del processo». Peraltro, i Giudici non hanno mancato di rilevare un profilo di contrasto della censurata disciplina con il principio di effettività che ispira il sistema europeo di protezione dei diritti umani e di rivolgere un preciso monito al legislatore per la rimozione di tale *vulnus*. Infatti, «la Convenzione accorda allo Stato aderente ampia discrezionalità nella scelta del tipo di rimedio interno tra i molteplici ipotizzabili, ma nel caso in cui opti per quello risarcitorio, detta discrezionalità incontra il limite dell’effettività, che deriva dalla natura obbligatoria dell’art. 13 CEDU», il quale attribuisce ad ogni persona, le cui libertà convenzionali siano state violate, il diritto ad un ricorso effettivo davanti a un’istanza nazionale. In proposito, la Corte europea ha chiarito, sia pure non in riferimento all’ordinamento italiano, come «il differimento dell’esperibilità del ricorso alla definizione del procedimento in cui il ritardo è maturato ne pregiudichi l’effettività e lo renda incompatibile con i requisiti al riguardo richiesti dalla Convenzione». Pertanto, il «*vulnus* riscontrato e la necessità che l’ordinamento si doti di un rimedio effettivo a fronte della violazione della ragionevole durata del processo, se non inficiano (...) la ritenuta inammissibilità della questione e se non pregiudicano la “priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario” (sentenza n. 23 del 2013), impongono tuttavia di evidenziare che non sarebbe tollerabile l’eccessivo protrarsi dell’inerzia legislativa in ordine al problema individuato nella presente pronuncia (sentenza n. 279 del 2013)».

### **2.16.2. La restituzione degli atti al rimettente e la ragionevole durata del processo**

“...come questa Corte ha già avuto modo di precisare, «un’eventuale restituzione degli atti al giudice rimettente, ove questa non sia giustificata dalla necessità che sia nuovamente valutata la perdurante rilevanza nel giudizio *a quo* e la non manifesta infondatezza della *quaestio* a suo tempo sollevata, potrebbe condurre, proprio in aperto contrasto col principio di effettività della tutela giurisdizionale che non può essere disgiunta dalla sua tempestività, ad un inutile dilatamento dei tempi dei giudizi *a quibus*, soggetti per due volte alla sospensione conseguente al promovimento dell’incidente di legittimità costituzionale, e ad una duplicazione dello stesso giudizio di costituzionalità, con il rischio di vulnerare il canone di ragionevole durata del processo sancito dall’art. 111 Cost.» (sentenza n. 186 del 2013)”. Così la sentenza n. 172.

### **2.16.3. La misura dell’indennizzo liquidabile**

Con l’ordinanza n. 124 è stata dichiarata manifestamente infondata, per erroneità del presupposto

interpretativo, la questione di legittimità costituzionale - sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - dell'art. 2-bis, comma 3, della legge n. 89 del 2001 nella parte in cui dispone che la misura dell'indennizzo liquidabile a titolo di equa riparazione della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo «non può in ogni caso essere superiore [...] al valore del diritto accertato dal giudice». Secondo i giudici rimettenti, l'unico significato attribuibile a tale disposizione sarebbe quello in base al quale essa comporta l'impossibilità di liquidare un indennizzo in favore di chi - attore o convenuto - sia risultato, nello stesso, soccombente. A giudizio della Corte, invece, tale ultima affermazione - basata su un'erronea interpretazione - non è condivisibile in quanto la disposizione censurata deve essere intesa nel senso che essa si riferisce ai soli casi in cui il giudice del giudizio presupposto «accerti l'esistenza del diritto fatto valere in giudizio e non anche, come invece ritenuto dai giudici *a quibus*, al caso dell'accertamento dell'inesistenza di tale diritto - e, quindi, della soccombenza (dell'attore)». Tale conclusione, infatti, da un lato è in linea con un'interpretazione sistematica dell'intera legge che disciplina i casi di esclusione del diritto all'indennizzo in un apposito articolo (art. 2 comma 2-quinquies) e non vi include l'ipotesi in esame; dall'altro - anche in ossequio al canone che impone di attribuire alla legge, nei limiti in cui ciò sia permesso dal suo testo, un significato conforme alla CEDU - è coerente con l'interpretazione che la Corte europea dei diritti dell'uomo fornisce dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione «nel senso della spettanza dell'equa soddisfazione per la lesione del diritto alla durata ragionevole del processo a tutte le parti di esso e, in particolare, anche alla parte che sia risultata soccombente (*ex aliis*, sentenza 19 febbraio 1998, Paulsen-Medalen e Svensson contro Svezia, 149/1996/770/967)».

L'ordinanza n. **223** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 35, paragrafo 3, lett. b), della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - dell'art. 2, comma 2-quinquies, lett. d), della legge n. 89 del 2001 nella parte in cui esclude l'indennizzo per la violazione del termine ragionevole del processo nel caso di estinzione del reato per intervenuta prescrizione solo se questa sia «connessa a condotte dilatorie della parte». La normativa censurata accorda all'interesse alla ragionevole durata del processo un livello di tutela superiore a quello riconosciuto dalla Convenzione poiché la più recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 6 marzo 2012, Gagliano Giorgi contro Italia) ha affermato che quando il processo si conclude con la dichiarazione di prescrizione del reato manca un «pregiudizio importante», tale da superare la soglia minima di indennizzabilità e ciò anche in assenza di «condotte dilatorie della parte». A giudizio della Corte, però, ciò non comporta alcuna lesione del parametro evocato poiché «i livelli minimi di tutela dei diritti fondamentali prefigurati dalla CEDU, nell'interpretazione offertane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, costituiscono, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., un limite inderogabile per il legislatore italiano solo “verso il basso”, ma non “verso l'alto”». In tale materia, inoltre, «il rispetto degli obblighi internazionali non può mai essere causa di una diminuzione di tutela rispetto a quelle già predisposte dall'ordinamento interno, ma può e deve costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa (sentenza n. 317 del 2009): vale, in altre parole, il principio della massima espansione delle tutele e della conseguente prevalenza della fonte che conferisce la protezione più intensa».

L'ordinanza n. **204**, in coerenza con quanto in precedenza affermato dall'ordinanza n. 124 del 2014, ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dell'art. 2-bis, comma 3, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui - col disporre che la misura dell'indennizzo liquidabile a titolo di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo «non può in ogni caso essere superiore [...] al valore del diritto accertato dal giudice» (se inferiore al valore della causa) - comporterebbe «l'impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente». A giudizio della Corte, l'interpretazione dei giudici remittenti è erronea in quanto la disposizione censurata deve essere intesa nel senso che essa si riferisce ai soli casi in cui il giudice accerta «l'esistenza del diritto fatto valere in giudizio dall'attore, il cui valore accertato “costituisce un dato oggettivo, che non muta in ragione della posizione che la parte che chiede l'indennizzo aveva nel processo presupposto”» (ordinanza n. 124 del 2014). Da ciò consegue che la normativa impugnata non esclude la possibilità di liquidare un indennizzo a titolo di equa riparazione della violazione del diritto alla

ragionevole durata del processo, in favore di chi, attore o convenuto, sia risultato, nello stesso, soccombente. La Corte ha confermato la suddetta decisione anche nelle successive ordinanze nn. **240** e **280**.

## *Sezione II*

### *I rapporti etico sociali*

#### *1. Famiglia e filiazione*

##### *1.1. La fecondazione eterologa*

L'assolutezza del divieto di ricorrere a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, stabilito dall'art. 4, comma 3, della legge n. 40 del 2004, è stata scalfita dalla sentenza n. 162 che ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, 3, 29, 31 e 32 Cost., nella parte in cui si applicava anche ai casi nei quali fosse stata diagnosticata una patologia comportante sterilità o infertilità assolute ed irreversibili. La Corte, chiamata ad occuparsi di questioni involgenti «temi eticamente sensibili», ha rammentato che «la procreazione medicalmente assistita coinvolge “plurime esigenze costituzionali” (sentenza n. 347 del 1998) e, conseguentemente, la legge n. 40 del 2004 incide su una molteplicità di interessi di tale rango. Questi, nel loro complesso, richiedono “un bilanciamento tra di essi che assicuri un livello minimo di tutela legislativa” ad ognuno (sentenza n. 45 del 2005)», posto che «la stessa “tutela dell’embrione non è comunque assoluta, ma limitata dalla necessità di individuare un giusto bilanciamento con la tutela delle esigenze di procreazione” (sentenza n. 151 del 2009)». La legge n. 40, che rappresenta la «prima legislazione organica» in un così delicato settore, è stata ritenuta «costituzionalmente necessaria» (sentenza n. 45 del 2005), sebbene non abbia un contenuto costituzionalmente vincolato (sentenza n. 49 del 2005), poiché la finalità da essa perseguita di soddisfare le «esigenze di procreazione» deve contemperarsi con «ulteriori valori costituzionali, senza peraltro che sia stata riconosciuta a nessuno di essi una tutela assoluta, imponendosi un ragionevole bilanciamento tra gli stessi (sentenza n. 151 del 2009)». Il censurato divieto, «impedendo alla coppia destinataria della legge n. 40 del 2004, ma assolutamente sterile o infertile, di utilizzare la tecnica di PMA eterologa», è stato giudicato «privo di adeguato fondamento costituzionale». Infatti, «la scelta di tale coppia di diventare genitori e di formare una famiglia che abbia anche dei figli costituisce espressione della fondamentale e generale libertà di autodeterminarsi, (...) riconducibile agli artt. 2, 3 e 31 Cost., poiché concerne la sfera privata e familiare. Conseguentemente, le limitazioni di tale libertà, ed in particolare un divieto assoluto imposto al suo esercizio, devono essere ragionevolmente e congruamente giustificate dall'impossibilità di tutelare altrimenti interessi di pari rango (sentenza n. 332 del 2000). La determinazione di avere o meno un figlio, anche per la coppia assolutamente sterile o infertile, concernendo la sfera più intima ed intangibile della persona umana, non può che essere incoercibile, qualora non vulneri altri valori costituzionali, e ciò anche quando sia esercitata mediante la scelta di ricorrere a questo scopo alla tecnica di PMA di tipo eterologo, perché anch'essa attiene a questa sfera». Sebbene la Costituzione non ponga una nozione di famiglia inscindibilmente correlata alla presenza di figli (sentenze n. 189 del 1991 e n. 123 del 1990), nondimeno «il progetto di formazione di una famiglia caratterizzata dalla presenza di figli, anche indipendentemente dal dato genetico, è favorevolmente considerata dall'ordinamento giuridico, (...) come dimostra la regolamentazione dell'istituto dell'adozione. La considerazione che quest'ultimo mira prevalentemente a garantire una famiglia ai minori» (sentenza n. 11 del 1981) rende, comunque, evidente che «il dato della provenienza genetica non costituisce un imprescindibile requisito della famiglia stessa. La libertà e volontarietà dell'atto che consente di diventare genitori e di formare una famiglia (...) non implica che la libertà in esame possa esplicarsi senza limiti. Tuttavia, questi limiti, anche se ispirati da considerazioni e convincimenti di ordine etico, pur meritevoli di attenzione in un ambito così delicato, non possono consistere in un divieto assoluto, (...) a meno che lo stesso non sia l'unico mezzo per tutelare altri interessi di rango costituzionale». La disciplina impugnata è stata ritenuta altresì incidente sul diritto alla salute che va inteso – coerentemente con la nozione sancita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità in termini di diritto fondamentale di ogni essere umano al possesso del migliore stato di sanità possibile – «“nel significato, proprio dell'art. 32 Cost., comprensivo anche della salute psichica oltre che fisica” (sentenza n. 251 del 2008; analogamente, sentenze n. 113 del 2004; n. 253 del 2003) e “la cui tutela deve essere di grado pari a quello della salute fisica” (sentenza n. 167 del 1999)». In relazione a questo profilo, non sono state considerate dirimenti le differenze tra PMA di tipo omologo ed eterologo, benché soltanto



la prima renda possibile la nascita di un figlio geneticamente riconducibile ad entrambi i componenti della coppia. «Anche tenendo conto delle diversità che caratterizzano dette tecniche, è, infatti, certo che l'impossibilità di formare una famiglia con figli insieme al proprio partner, mediante il ricorso alla PMA di tipo eterologo, possa incidere negativamente, in misura anche rilevante, sulla salute della coppia». La sentenza n. 161 del 1985 ha già affermato la liceità degli atti dispositivi del proprio corpo, «quando rivolti alla tutela della salute, (...) sempre che non siano lesi altri interessi costituzionali». Nel caso di patologie produttive di una disabilità, la Corte ha altresì chiarito che la discrezionalità legislativa «nell'individuare le misure a tutela di quanti ne sono affetti incontra (...) il limite del “rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati” (sentenze n. 80 del 2010, n. 251 del 2008)». Sicché, un «intervento sul merito delle scelte terapeutiche, in relazione alla loro appropriatezza, non può nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica del legislatore, ma deve tenere conto anche degli indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi a ciò deputati (sentenza n. 8 del 2011), anche in riferimento all'accertamento dell'esistenza di una lesione del diritto alla salute psichica ed alla idoneità e strumentalità di una determinata tecnica a garantirne la tutela». La sentenza n. 151 del 2009 ha puntualizzato che, «in materia di pratica terapeutica, la regola di fondo deve essere la autonomia e la responsabilità del medico, che, con il consenso del paziente, opera le necessarie scelte professionali», fermo restando il potere del legislatore di intervenire in modo conforme ai precetti costituzionali. Peraltro, i Giudici non hanno inteso «soggettivizzare la nozione di salute, né (...) assecondare il desiderio di autocompiacimento dei componenti di una coppia, piegando la tecnica a fini consumistici», bensì hanno sottolineato la necessità di tenere conto che «la nozione di patologia, anche psichica, la sua incidenza sul diritto alla salute e l'esistenza di pratiche terapeutiche idonee a tutelarlo vanno accertate alla luce delle valutazioni riservate alla scienza medica, ferma la necessità di verificare che la relativa scelta non si ponga in contrasto con interessi di pari rango». L'esito di incostituzionalità è derivato, oltre che dal rilevato impatto sui richiamati beni costituzionali, anche dall'accertamento negativo circa la necessità di un divieto assoluto quale unico mezzo per garantire la tutela di altri valori costituzionali coinvolti dalla tecnica *de qua*. La prospettazione della questione, riferita a situazioni caratterizzate da sterilità o infertilità assolute ed irreversibili, ha imposto di escludere che il suo accoglimento possa condurre ad un'eventuale utilizzazione della fecondazione eterologa ad illegittimi fini eugenetici; inoltre, si è sostenuto che tale tecnica non comporta rischi per la salute dei donanti e dei donatari eccedenti la normale alea insita in qualsiasi pratica terapeutica, purché eseguita all'interno di strutture operanti sotto i rigorosi controlli delle autorità, nell'osservanza dei protocolli elaborati dagli organismi specializzati a ciò deputati. Invero, l'unico interesse contrapposto ai predetti beni costituzionali è stato individuato in quello della persona nata dalla PMA eterologa, che potrebbe essere leso sotto il duplice profilo del rischio psicologico correlato ad una genitorialità non naturale e dell'impossibilità di conoscere la propria identità genetica. In proposito, il Collegio ha rilevato che la questione del «diritto all'identità genetica», non è nuova poiché si è posta in riferimento all'istituto dell'adozione e sulla stessa è di recente intervenuto il legislatore, che ha disciplinato l'*an* ed il *quomodo* del diritto dei genitori adottivi all'accesso alle informazioni concernenti l'identità dei genitori biologici dell'adottato. Inoltre, in tale ambito era stato già infranto il dogma della segretezza dell'identità dei genitori biologici quale garanzia insuperabile della coesione della famiglia adottiva, nella consapevolezza dell'esigenza di una valutazione dialettica dei relativi rapporti (art. 28, commi 4 e 5, della legge n. 184 del 1983). Siffatta esigenza è stata confermata dalla sentenza n. 278 del 2013 la quale, nello scrutinare la norma che vietava l'accesso alle informazioni nei confronti della madre che abbia dichiarato alla nascita di non volere essere nominata, ha affermato che l'irreversibilità del segreto arrecava un insanabile *vulnus* agli artt. 2 e 3 Cost.

### ***1.2. La nozione di matrimonio presupposta dal Costituente***

“...la nozione di matrimonio presupposta dal Costituente (cui conferisce tutela il citato art. 29 Cost.) è quella stessa definita dal codice civile del 1942, che «stabiliva (e tuttora stabilisce) che i coniugi dovessero essere persone di sesso diverso» (sentenza n. 138 del 2010)”. Così la sentenza n. 170.

### ***1.3. Lo scioglimento automatico del matrimonio per effetto della sentenza di rettificazione di sesso di uno dei coniugi – monito al legislatore.***

La sentenza n. 170 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge n. 164 del 1982, e in via consequenziale del meramente riproduttivo art. 31, comma 6, del d.lgs. n. 150 del 2011, i

quali prevedevano lo scioglimento del matrimonio quale effetto automatico della sentenza di rettificazione di sesso di uno dei coniugi. La Corte – esclusa la rilevanza quali parametri degli artt. 3, 10, primo comma, 29 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 12 della CEDU – afferma che la disposizione in esame realizza un inadeguato bilanciamento, sotto il profilo dell’adeguatezza e della proporzionalità, tra l’interesse dello Stato a mantenere fermo il modello eterosessuale del matrimonio ed i contrapposti diritti maturati dai due coniugi nel contesto della precedente vita di coppia, e lede il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia omosessuale. Dispone, dunque, che la sentenza di rettificazione dell’attribuzione di sesso di uno dei coniugi, che comporta lo scioglimento del matrimonio, deve consentire, comunque, ove entrambi lo richiedano, di mantenere in vita un rapporto di coppia giuridicamente regolato, e lancia un monito al legislatore affinché introduca, con la massima sollecitudine, una forma di convivenza registrata che tuteli i diritti e gli obblighi della coppia. In considerazione della importanza della pronuncia si riportano integralmente i passaggi decisivi della motivazione: “Al riguardo questa Corte ha già avuto modo di affermare, nella richiamata sentenza n. 138 del 2010, che nella nozione di “formazione sociale” – nel quadro della quale l’art. 2 Cost. dispone che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo – «è da annoverare anche l’unione omosessuale, intesa come stabile convivenza tra due persone dello stesso sesso, cui spetta il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia, ottenendone – nei tempi, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge – il riconoscimento giuridico con i connessi diritti e doveri». In quella stessa sentenza è stato, però, anche precisato doversi «escludere [...] che l’aspirazione a tale riconoscimento – che necessariamente postula una disciplina di carattere generale, finalizzata a regolare diritti e doveri dei componenti della coppia – possa essere realizzata soltanto attraverso una equiparazione delle unioni omosessuali al matrimonio», come confermato, del resto, dalla diversità delle scelte operate dai Paesi che finora hanno riconosciuto le unioni suddette. Dal che la conclusione, per un verso, che «nell’ambito applicativo dell’art. 2 Cost., spetta al Parlamento, nell’esercizio della sua piena discrezionalità, individuare le forme di garanzia e di riconoscimento per le unioni suddette», e, per altro verso, che resta, però, comunque, «riservata alla Corte costituzionale la possibilità di intervenire a tutela di specifiche situazioni», nel quadro di un controllo di ragionevolezza della rispettiva disciplina. Sulla linea dei principi enunciati nella riferita sentenza, è innegabile che la condizione dei coniugi che intendano proseguire nella loro vita di coppia, pur dopo la modifica dei caratteri sessuali di uno di essi, con conseguente rettificazione anagrafica, sia riconducibile a quella categoria di situazioni “specifiche” e “particolari” di coppie dello stesso sesso, con riguardo alle quali ricorrono i presupposti per un intervento di questa Corte per il profilo, appunto, di un controllo di adeguatezza e proporzionalità della disciplina adottata dal legislatore. La fattispecie peculiare che viene qui in considerazione coinvolge, infatti, da un lato, l’interesse dello Stato a non modificare il modello eterosessuale del matrimonio (e a non consentirne, quindi, la prosecuzione, una volta venuto meno il requisito essenziale della diversità di sesso dei coniugi) e, dall’altro lato, l’interesse della coppia, attraversata da una vicenda di rettificazione di sesso, a che l’esercizio della libertà di scelta compiuta dall’un coniuge con il consenso dell’altro, relativamente ad un tal significativo aspetto della identità personale, non sia eccessivamente penalizzato con il sacrificio integrale della dimensione giuridica del preesistente rapporto, che essa vorrebbe, viceversa, mantenere in essere (in tal ultimo senso si sono indirizzate le pronunce della Corte costituzionale austriaca – VerfG 8 giugno 2006, n. 17849 – e della Corte costituzionale tedesca BVerfG, 1, Senato, ord. 27 maggio 2008, BvL 10/05) . La normativa – della cui legittimità dubita la Corte rimettente – risolve un tale contrasto di interessi in termini di tutela esclusiva di quello statale alla non modificazione dei caratteri fondamentali dell’istituto del matrimonio, restando chiusa ad ogni qualsiasi, pur possibile, forma di suo bilanciamento con gli interessi della coppia, non più eterosessuale, ma che, in ragione del pregresso vissuto nel contesto di un regolare matrimonio, reclama di essere, comunque, tutelata come «forma di comunità», connotata dalla «stabile convivenza tra due persone», «idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione» (sentenza n. 138 del 2010). Sta in ciò, dunque, la ragione del vulnus che, per il profilo in esame, le disposizioni sottoposte al vaglio di costituzionalità arrecano al precetto dell’art. 2 Cost. Tuttavia, non ne è possibile la *reductio ad legitimitatem* mediante una pronuncia manipolativa, che sostituisca il divorzio automatico con un divorzio a domanda, poiché ciò equivarrebbe a rendere possibile il perdurare del vincolo matrimoniale tra soggetti del medesimo sesso, in contrasto con l’art. 29 Cost. Sarà, quindi, compito del legislatore introdurre una forma alternativa (e diversa dal matrimonio) che consenta ai due coniugi di evitare il passaggio da uno stato di massima protezione giuridica ad una condizione, su tal piano, di assoluta

indeterminatezza. E tal compito il legislatore è chiamato ad assolvere con la massima sollecitudine per superare la rilevata condizione di illegittimità della disciplina in esame per il profilo dell'attuale deficit di tutela dei diritti dei soggetti in essa coinvolti. Va, pertanto, dichiarata – in accoglimento, per quanto di ragione, delle sollevate questioni – l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge 14 aprile 1982 n. 164, con riferimento all'art. 2 Cost., nella parte in cui non prevedono che la sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso di uno dei coniugi, che comporta lo scioglimento del matrimonio, consenta, comunque, ove entrambi lo richiedano, di mantenere in vita un rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata, che tuteli adeguatamente i diritti ed obblighi della coppia medesima, la cui disciplina rimane demandata alla discrezionalità di scelta del legislatore. Negli stessi termini, la dichiarazione di illegittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, n. 87, va estesa all'art. 31, comma 6, del d.lgs. n. 150 del 2011, che ha sostituito l'art. 4 della legge n. 164 del 1982, abrogato dall'art. 36 del medesimo d.lgs., ma che ne ripete, con minima ininfluyente variante lessicale, identicamente il contenuto”.

#### ***1.4. Il prevalente interesse del figlio minore nella concessione di benefici penitenziari extramurari***

La sentenza n. **239** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua*, per violazione degli artt. 3, 29, 30 e 31 Cost., dell'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, che prevedeva il divieto assoluto di concessione dei benefici penitenziari extramurari, anche in relazione alla misura della detenzione domiciliare speciale, prevista dall'art. 47-*quinquies* della legge n. 354 del 1975, a favore delle condannate madri di prole di età non superiore a dieci anni. La Corte ha ritenuto che il divieto assoluto fosse irragionevole in riferimento ad una misura che ha la finalità di tutelare il preminente interesse del figlio minore, e che l'omologazione di trattamento di fattispecie profondamente diversificate fosse, nella specie, lesiva della tutela della famiglia, del diritto-dovere di educazione dei figli, della protezione dell'infanzia. Per effetto della dichiarazione di incostituzionalità viene, dunque, consentito al giudice un margine di apprezzamento delle singole situazioni. La sentenza, inoltre, ha dichiarato, in via consequenziale, l'illegittimità del medesimo divieto anche in relazione alla meno grave fattispecie della detenzione domiciliare ordinaria, prevista dall'art. 47-*ter*, comma 1, lettere a) e b) della medesima legge. La questione è diffusamente illustrata in: *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I benefici penitenziari extramurari (divieto di automatismi a tutela del preminente interesse di figli minori)*.

## ***2. Il diritto alla salute***

### ***2.1. La salute del singolo individuo e della collettività quale interesse generale costituzionalmente rilevante***

Con la sentenza n. **11**, la Corte ha ritenuto che l'art. 17 della legge della Regione Toscana n. 69 del 2012, sostitutivo dell'art. 41 della legge regionale n. 38 del 2004, subordinando lo svolgimento dell'attività di utilizzazione dell'acqua minerale naturale e di sorgente a semplice SCIA, anziché ad autorizzazione, violasse un principio fondamentale della materia della tutela della salute (artt. 6 e 22 del d.lgs. n. 176 del 2011), e si ponesse in contrasto la normativa comunitaria. La Corte ha ribadito quanto già affermato nella sentenza n. 244 del 2010: «Il legislatore comunitario, nell'esercizio della propria discrezionalità normativa, ha ritenuto prevalente, rispetto a quella della semplificazione amministrativa dei procedimenti, la finalità di assicurare la tutela della salute dei consumatori di acque minerali. Nell'ordinamento nazionale analoga finalità costituisce un interesse generale, costituzionalmente rilevante, in quanto *species* del più ampio *genus* della salute del singolo individuo e della collettività di cui all'art. 32 Cost. e, nel caso di specie, anche pienamente conforme alla regola introdotta dal legislatore comunitario».

### ***2.2. La fecondazione eterologa (il diritto alla salute psichica e la scelta delle pratiche terapeutiche)***

La sentenza n. **162** – che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui prevede il divieto di fecondazione eterologa per la coppia di cui all'art. 5, comma 1, della medesima legge, qualora sia stata diagnosticata una patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute ed irreversibili – così pone i temi del diritto alla salute psichica e della scelta delle pratiche terapeutiche. “La disciplina in esame incide, inoltre, sul diritto alla salute, che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, va inteso «nel significato, proprio dell'art. 32 Cost., comprensivo anche

della salute psichica oltre che fisica» (sentenza n. 251 del 2008; analogamente, sentenze n. 113 del 2004; n. 253 del 2003) e «la cui tutela deve essere di grado pari a quello della salute fisica» (sentenza n. 167 del 1999). Peraltro, questa nozione corrisponde a quella sancita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, secondo la quale «Il possesso del migliore stato di sanità possibile costituisce un diritto fondamentale di ogni essere umano» (Atto di costituzione dell'OMS, firmato a New York il 22 luglio 1946). In relazione a questo profilo, non sono dirimenti le differenze tra PMA di tipo omologo ed eterologo, benché soltanto la prima renda possibile la nascita di un figlio geneticamente riconducibile ad entrambi i componenti della coppia. Anche tenendo conto delle diversità che caratterizzano dette tecniche, è, infatti, certo che l'impossibilità di formare una famiglia con figli insieme al proprio partner, mediante il ricorso alla PMA di tipo eterologo, possa incidere negativamente, in misura anche rilevante, sulla salute della coppia, nell'accezione che al relativo diritto deve essere data, secondo quanto sopra esposto. In coerenza con questa nozione di diritto alla salute, deve essere, quindi, ribadito che, «per giurisprudenza costante, gli atti dispositivi del proprio corpo, quando rivolti alla tutela della salute, devono ritenersi leciti» (sentenza n. 161 del 1985), sempre che non siano lesi altri interessi costituzionali. Nel caso di patologie produttive di una disabilità – nozione che, per evidenti ragioni solidaristiche, va accolta in un'ampia accezione – la discrezionalità spettante al legislatore ordinario nell'individuare le misure a tutela di quanti ne sono affetti incontra, inoltre, il limite del «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» (sentenze n. 80 del 2010, n. 251 del 2008). Un intervento sul merito delle scelte terapeutiche, in relazione alla loro appropriatezza, non può nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica del legislatore, ma deve tenere conto anche degli indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi a ciò deputati (sentenza n. 8 del 2011), anche in riferimento all'accertamento dell'esistenza di una lesione del diritto alla salute psichica ed alla idoneità e strumentalità di una determinata tecnica a garantirne la tutela nei termini nei quali essa si impone alla luce della nozione sopra posta. Pertanto, va ribadito che, «in materia di pratica terapeutica, la regola di fondo deve essere la autonomia e la responsabilità del medico, che, con il consenso del paziente, opera le necessarie scelte professionali» (sentenza n. 151 del 2009), fermo restando il potere del legislatore di intervenire in modo conforme ai precetti costituzionali. Non si tratta di soggettivizzare la nozione di salute, né di assecondare il desiderio di autocompiacimento dei componenti di una coppia, piegando la tecnica a fini consumistici, bensì di tenere conto che la nozione di patologia, anche psichica, la sua incidenza sul diritto alla salute e l'esistenza di pratiche terapeutiche idonee a tutelarla vanno accertate alla luce delle valutazioni riservate alla scienza medica, ferma la necessità di verificare che la relativa scelta non si ponga in contrasto con interessi di pari rango”.

### ***2.3. Il principio di doverosa cautela nella validazione e somministrazione di nuovi farmaci (il metodo stamina)***

Con la sentenza n. 274 è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.l. n. 24 del 2013 (convertito nella legge n. 57 del 2013), sollevata in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost. La norma – che prevede lo svolgimento di una sperimentazione clinica concernente l'impiego di medicinali per terapie avanzate a base di cellule staminali mesenchimali (metodo stamina), condotta anche in deroga alla normativa vigente – ha stabilito che, comunque, le strutture pubbliche possono completare i trattamenti già avviati su singoli pazienti anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto. Secondo il giudice rimettente la violazione dei menzionati parametri costituzionali dipenderebbe dal fatto che la normativa preclude il trattamento con cellule staminali non in base alle condizioni di salute dei pazienti, ma unicamente in ragione del limite temporale fissato dalla normativa, escludendo, quindi, i pazienti che ne abbiano fatto richiesta dopo l'entrata in vigore del decreto “sino all'esito della decisione da parte della Corte costituzionale”. La Corte – dopo aver ribadito che decisioni sul merito delle scelte terapeutiche dovrebbero prevedere «l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi (...) a ciò deputati» (sentenza n. 282 del 2002) e non nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica del legislatore – ha ritenuto non fondate le censure prospettate facendo applicazione del principio di doverosa cautela nella validazione e somministrazione di nuovi farmaci. Infatti, le deroghe al suddetto principio, previste col decreto in esame, sono giustificate dalle circostanze peculiari ed eccezionali che hanno indotto il legislatore a non interrompere il trattamento con cellule staminali nei confronti dei pazienti che di fatto l'avevano già avviato, circostanze che non ricorrono, invece, nei riguardi dei pazienti che lo richiedono

solo successivamente all'entrata in vigore del decreto. La Corte ricorda, infine, che anche la Corte di Strasburgo ha ritenuto che il diniego di accesso alla terapia secondo il metodo "Stamina" persegue lo scopo legittimo di tutela della salute ed è proporzionato a tale obiettivo, né ha effetti discriminatori (sentenza 6 maggio 2014, su ricorso Durisotto contro l'Italia).

#### **2.4. Il diritto alla salute quale interesse preminente sulla libertà di impresa**

“Le ragioni di tutela della salute, declinate secondo le peculiarità della normativa nazionale, ben consentono di derogare all'ampia nozione di libertà di stabilimento e, di conseguenza, di libertà di impresa”. Così la sentenza n. **216** che – nel dichiarare la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1 del d.l. n. 223 del 2006, relativa al divieto di vendita nelle parafarmacie dei medicinali di fascia C soggetti a prescrizione medica – ha aggiunto alle considerazioni formulate sulla base dei parametri interni (artt. 3 e 41 Cost.) gli argomenti offerti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. La Corte cita, in particolare, la sentenza 5 dicembre 2013 (in cause riunite C-159, 160 e 161/12), Venturini, la quale ha osservato, tra l'altro, che la tutela della salute può giustificare restrizioni alla libertà di stabilimento (punto 41); che l'apertura delle farmacie sul territorio italiano è oggetto di un regime di pianificazione (punto 45); che la situazione auspicata dalle ricorrenti in quel giudizio equivarrebbe a poter commercializzare tali medicinali senza osservare il requisito della pianificazione territoriale (punto 51), con ripercussioni negative sull'effettività dell'intero sistema di pianificazione delle farmacie e quindi sulla sua stabilità (punto 54); che la riserva della distribuzione di detti farmaci alle sole farmacie è atta a garantire la tutela della salute (punto 55) e che la normativa italiana al riguardo è proporzionata e necessaria (punti 58-65). E inoltre, la sentenza 13 febbraio 2014, in causa C-367/12, Sokoll-Seebacher, punti 24-25, in cui la Corte di giustizia ha anche precisato che «la salute e la vita delle persone occupano una posizione preminente tra i beni e gli interessi protetti dal Trattato e che spetta agli Stati membri stabilire il livello al quale essi intendono garantire la tutela della salute pubblica e il modo in cui tale livello debba essere raggiunto. Poiché quest'ultimo può variare da uno Stato membro all'altro, si deve riconoscere agli Stati membri un margine di discrezionalità» (punto 26).

#### **2.5. Il risarcimento del danno biologico alla persona da circolazione stradale**

La sentenza n. **235** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 139 del Codice delle assicurazioni private (d.lgs. n. 209 del 2005), impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 32 e 117, primo comma, Cost., in quanto – introducendo un meccanismo tabellare di risarcimento del danno biologico (permanente o temporaneo) da lesioni di lieve entità derivanti da sinistro stradale, ancorato a livelli pecuniari normativamente riconosciuti *ex ante* come equi – non consentirebbe un'adeguata personalizzazione del danno e minerebbe l'integralità della tutela risarcitoria al fine di garantire l'esercizio dell'attività assicurativa. Innanzitutto, la Corte ha precisato che l'asserita limitazione del diritto risarcitorio «attiene alla garanzia dell'oggetto di tale diritto, e non all'aspetto della azionabilità in giudizio (...) la quale non è in alcun modo pregiudicata dalla norma denunciata». In ordine alla prospettata disparità di trattamento in presenza di identiche lievi lesioni, si è osservato che essa «è smentita dalla constatazione che, nel sistema, la tutela risarcitoria dei danneggiati da sinistro stradale è (...) più incisiva e sicura, rispetto a quella dei danneggiati in conseguenza di eventi diversi», poiché «solo i primi, e non anche gli altri, possono avvalersi della copertura assicurativa, *ex lege* obbligatoria, del danneggiante – o, in alternativa, direttamente di quella del proprio assicuratore – che si risolve in garanzia dell'*an*» del risarcimento. Inoltre, la diversa incidenza che identiche lesioni possano avere nei confronti dei singoli soggetti è risultata presa in considerazione dal comma 3 dello stesso art. 139 che consente al giudice di aumentare fino ad un quinto l'importo liquidabile, con equo e motivato apprezzamento delle condizioni soggettive del danneggiato. I Giudici hanno altresì negato rilievo alla mancata menzione nella norma *de qua* del danno morale, poiché esso, secondo la giurisprudenza di legittimità, rientra nell'area del danno biologico e, ricorrendone i presupposti, ben può essere riconosciuto al danneggiato. Infine, la censurata disciplina ha positivamente superato il vaglio di ragionevolezza perché ha correttamente bilanciato i contrapposti valori coinvolti nel vigente sistema di responsabilità civile per la circolazione dei veicoli obbligatoriamente assicurata, nel quale «le compagnie assicuratrici, concorrendo *ex lege* al Fondo di garanzia per le vittime della strada, perseguono anche fini solidaristici» e «l'interesse risarcitorio particolare del danneggiato deve comunque misurarsi con quello, generale e sociale, degli assicurati ad avere un livello accettabile e sostenibile dei premi assicurativi». Infatti, l'introdotta meccanismo standard

di quantificazione del danno, «attinente al solo specifico e limitato settore delle lesioni di lieve entità e coerentemente riferito alle conseguenze pregiudizievoli registrate dalla scienza medica», non ha privato il giudice della possibilità di personalizzare l'importo risarcitorio risultante dall'applicazione delle tabelle.

### **3. Il diritto allo studio**

#### **3.1. Gli istituti paritari**

La sentenza n. **242** ha deciso nel senso della non fondatezza le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lett. *f*), della legge n. 62 del 2000, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 33, 41 e 76 Cost., nella parte in cui – prevedendo, fra i requisiti necessari per il riconoscimento della parità degli istituti scolastici, l'organica costituzione di corsi completi – introduce, nel periodo transitorio di passaggio al nuovo ordinamento scolastico, il divieto per gli istituti paritari di creare intere sezioni *ex novo*, consentendo di costituire solo la prima classe a partire dall'anno scolastico 2010/2011 e gradualmente ciascuna classe per ogni anno successivo fino al completamento del corso, in considerazione della progressiva entrata in vigore del nuovo regime per tutte le classi. Interpretando la norma *de qua*, i Giudici hanno valorizzato la nozione di «corsi completi» ed il principio di «organicità», che inducono a negare, nella fase transitoria, «la possibilità del riconoscimento della parità per quelle classi che non possano più funzionare sulla base dell'ordinamento ormai superato». All'atto dell'introduzione dei nuovi ordinamenti scolastici, le scuole statali e quelle paritarie sono state, invero, trattate allo stesso modo poiché, come richiesto dal Ministero dell'istruzione, tutte «dovevano confluire nel nuovo ordinamento e potevano attivare solo classi prime relative ai nuovi percorsi didattici». Pertanto, si è osservato che, con l'introduzione del nuovo ordinamento, alle scuole statali così come alle paritarie è consentita l'attivazione delle sole prime classi dei nuovi percorsi, è fatto divieto di attivare classi successive alla prima ed è permessa la prosecuzione del percorso scolastico delle classi già funzionanti, fino al graduale esaurimento dei corsi. In questo quadro, che non ha determinato alcuna disparità di trattamento nei confronti delle scuole paritarie, «una fisiologica e temporanea coesistenza fra le nuove classi prime del corso di studi, da sviluppare in conformità al nuovo ordinamento, e le ulteriori classi, già avviate secondo il vecchio corso di studi, da completare sino al suo esaurimento», si è potuta verificare «solo negli istituti scolastici statali, o in quelli paritari preesistenti». La Corte ha poi affermato che il divieto di istituire classi successive alla prima, volto a realizzare il «graduato ed organico passaggio (...) ai nuovi corsi di studio», è animato da una *ratio* «coerente con la finalità di assicurare il rispetto degli standard qualitativi ai quali la scuola paritaria deve rispondere e (...) di garantire il ruolo riconosciuto alle scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione pluralistico». In particolare, il richiamato principio di organicità ha inteso escludere dall'ambito della parità quegli istituti che, nell'indirizzare la propria attività verso un'offerta formativa ormai superata, non assicurino la piena rispondenza al progetto educativo della programmazione scolastica statale. Tale rispondenza è stata negata per quegli istituti privati, non ancora paritari, che chiedano il riconoscimento della parità non solo per il nuovo corso istituito a partire dalla prima classe in base al nuovo ordinamento, ma per la prosecuzione di corsi già avviati in base all'ordinamento previgente. L'organico passaggio ai nuovi corsi di studio è stato altresì valutato come motivo di una ragionevole limitazione della libertà d'iniziativa economica nel quadro di un bilanciamento con altri interessi di rango costituzionale. Infine, è stata notata l'inconferenza dell'invocato art. 76 Cost. poiché la disposizione censurata non è stata adottata in attuazione della legge delega indicata dal rimettente, che è persino successiva (legge n. 53 del 2003).

### **4. L'assistenza**

#### **4.1. La misura regionale del bonus bebè**

«Non è irragionevole, la previsione regionale che si limiti a favorire la natalità in correlazione alla presenza stabile del nucleo familiare sul territorio, senza che vengano in rilievo ulteriori criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno o disagio, i quali non tollerano di per sé discriminazioni» (tra le altre, le sentenze n. 222, n. 178, n. 4 e n. 2 del 2013). Così la sentenza n. **141**, che ha dichiarato la non fondatezza, con riferimento agli artt. 3, 38 e 117, secondo comma, Cost., della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 78, lett. *a*), della legge della Regione Campania n. 4 del 2011, che prevede l'istituzione del «bonus bebè» a beneficio di soggetti residenti nella Regione da almeno due anni dalla nascita del

bambino o dalla presentazione dell'istanza di adozione.

#### ***4.2. L'assegnazione di alloggi popolari***

“Questa Corte ha da tempo rilevato che le finalità proprie dell'edilizia residenziale pubblica sono quelle di «garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi» (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla «provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti» (sentenze n. 417 del 1994, n. 347 del 1993, n. 486 del 1992). Dal complesso delle disposizioni costituzionali relative al rispetto della persona umana, della sua dignità e delle condizioni minime di convivenza civile, emerge, infatti, con chiarezza che l'esigenza dell'abitazione assume i connotati di una pretesa volta a soddisfare un bisogno sociale ineludibile, un interesse protetto, cui l'ordinamento deve dare adeguata soddisfazione, anche se nei limiti della disponibilità delle risorse finanziarie. Per tale motivo, l'accesso all'edilizia residenziale pubblica è assoggettato ad una serie di condizioni relative, tra l'altro, ai requisiti degli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica, quali, ad esempio, il basso reddito familiare (sentenza n. 121 del 1996) e l'assenza di titolarità del diritto di proprietà o di diritti reali di godimento su di un immobile adeguato alle esigenze abitative del nucleo familiare dell'assegnatario stesso, requisiti sintomatici di una situazione di reale bisogno”. Così la sentenza n. **168**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con la normativa europea e con il principio di eguaglianza, dell'art. 19, comma 1, lettera b) della legge della Regione Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui prevedeva fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica la “residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente”, per l'irragionevole discriminazione nei confronti dei cittadini dell'Unione europea e nei confronti dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, l'ingiustificata restrizione alla libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini europei e degli extracomunitari, la sproporzione dell'obbligo rispetto all'esigenza di preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale.

## *Sezione III*

### *I rapporti economici*

#### *1. Il lavoro*

##### *1.1. Il diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato*

“Con riferimento all’art. 36 Cost., poi, questa Corte è ferma nel sostenere che il giudizio sulla conformità a tale parametro costituzionale non può essere svolto per singoli istituti, né giorno per giorno, ma occorre valutare l’insieme delle voci che compongono il trattamento complessivo del lavoratore in un arco temporale di una qualche significativa ampiezza (sentenze n. 310 e n. 304 del 2013, n. 366 e n. 287 del 2006, n. 470 del 2002 e n. 164 del 1994)”. Così la sentenza n. **154**, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all’art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo del d.l. n. 78 del 2010 – sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 53 e 97, Cost. – nella parte in cui “cristallizza” il trattamento economico dei dipendenti pubblici per il triennio 2011-2013, così impedendo agli ufficiali della Guardia di finanza “che nel corso del triennio abbiano acquisito il grado di maggiore o maturato i 13 anni di servizio senza demerito dalla nomina, di conseguire la remunerazione del lavoro straordinario nella misura corrispondente rispettivamente alla qualifica conseguita o all’anzianità raggiunta”.

##### *1.2. L’orario di lavoro, le ferie, i riposi*

La sentenza n. **153** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 18-bis, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 66 del 2003, nel testo introdotto dall’art. 1, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 213 del 2004, per violazione dell’art. 76 Cost. Le disposizioni censurate, vigenti nel periodo ottobre 2007-giugno 2008, recavano le sanzioni amministrative per le violazioni relative alla durata media dell’orario di lavoro, al periodo annuale di ferie, al riposo giornaliero e ai riposi settimanali. Dette sanzioni amministrative erano più elevate rispetto a quelle previste dal sistema previgente e, pertanto, si ponevano in contrasto con la legge delega, la quale aveva previsto come criterio direttivo - contenuto nell’art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 39 del 2002 - che, nel passaggio dal precedente al nuovo regime, in ogni caso “saranno previste sanzioni identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per le violazioni che siano omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi”. La Corte così ricostruisce il quadro normativo: “il sistema sanzionatorio relativo alle violazioni in tema di orario di lavoro e di riposo domenicale e festivo era contenuto, fino all’entrata in vigore della norma oggi in esame, in una normativa molto risalente nel tempo, ossia il regio decreto-legge 15 marzo 1923, n. 692 (Limitazioni dell’orario di lavoro per gli operai ed impiegati delle aziende industriali o commerciali di qualunque natura), e la legge 22 febbraio 1934, n. 370 (Riposo domenicale e settimanale). In particolare, gli artt. 1 e 5 del r.d.l. n. 692 del 1923 prevedevano una durata massima della normale giornata di lavoro pari ad otto ore al giorno per 48 ore settimanali di lavoro effettivo, con possibilità di incremento, a titolo di lavoro straordinario, per non più di due ore al giorno per dodici ore settimanali. La relativa sanzione era contenuta nel successivo art. 9 il quale – nel testo risultante dalle modifiche di cui all’art. 3, comma 1, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758 (Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro) – prevedeva una sanzione amministrativa da lire cinquantamila a lire trecentomila (ossia da 25 a 155 euro), con incremento qualora essa si riferisse a più di cinque lavoratori ovvero si fosse verificata nel corso dell’anno solare per più di cinquanta giorni. In materia di riposo settimanale, l’art. 1 della legge n. 370 del 1934 prevedeva l’obbligo di un riposo di 24 ore consecutive per ogni settimana, di regola fissato per la domenica (art. 3); le relative sanzioni erano contenute nel successivo art. 27, secondo cui la contravvenzione a tale previsione era punita con la sanzione amministrativa da lire cinquantamila a lire trecentomila, suscettibile di aumento qualora la stessa fosse riferita a più di cinque lavoratori. Tali disposizioni, com’è evidente, rispondevano ad una realtà economica e lavorativa assai più semplice di quella odierna, ma tuttavia dimostrano come fin da allora la legge fosse attenta a questo profilo, ritenendo che la violazione della disciplina in tema di orario di lavoro fosse un indice di sfruttamento dei lavoratori, da punire con il necessario rigore. Rispetto a tale risalente normativa, il d.lgs. n. 66 del 2003 introduce alcune significative modifiche. Ai fini che interessano l’odierna questione, è da porre in evidenza, ad



esempio, che l'art. 3, nel prevedere un orario normale di 40 ore settimanali, consente ai contratti collettivi di stabilire una durata minore; l'art. 4, nell'attribuire ai contratti collettivi il potere di stabilire la durata massima settimanale dell'orario di lavoro, dispone che la durata media non possa superare, per ogni periodo di sette giorni, le 48 ore, comprese quelle dello straordinario; e il successivo comma 3 stabilisce che la durata media vada calcolata con riferimento ad un periodo non superiore a quattro mesi. Quanto al lavoro straordinario, l'art. 5 del d.lgs. n. 66 del 2003, pur rimandando ai contratti collettivi la regolamentazione delle relative prestazioni, fissa un massimo di 250 ore annuali. In relazione, infine, al riposo giornaliero e settimanale, l'art. 7 determina il riposo giornaliero in undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore, mentre l'art. 9 dispone che il lavoratore ha diritto ogni sette giorni a un periodo di riposo di almeno 24 ore consecutive, di regola in coincidenza con la domenica. Per ciò che riguarda, invece, il sistema delle sanzioni, il comma 3 dell'art. 18-*bis* oggi censurato stabilisce la sanzione amministrativa da 130 a 780 euro, per ogni lavoratore e per ciascun periodo di violazione, per le violazioni di cui agli artt. 4, commi 2, 3 e 4, e 10, comma 1, del decreto (fra i quali rientra la disciplina sull'orario di lavoro); mentre il comma 4 dell'art. 18-*bis* oggi censurato stabilisce la sanzione amministrativa da 105 a 630 euro per le violazioni di cui agli artt. 7, comma 1, e 9, comma 1, del medesimo decreto, ossia le norme che regolano il riposo giornaliero e settimanale". Successivamente, la Corte afferma: "Sembra innegabile, in altre parole, che, nonostante le indubbie diversità, vi sia una sostanziale coincidenza nella logica di fondo che anima i due diversi sistemi: entrambi sanzionano l'eccesso di lavoro e lo sfruttamento del lavoratore che ne consegue, ponendo limiti all'orario di lavoro giornaliero e settimanale ed imponendo periodi di necessario riposo. Ed è appena il caso di rilevare che, nel lungo tempo che separa la legislazione degli anni venti e trenta dello scorso secolo dall'intervento del legislatore del 2003, si colloca anche l'entrata in vigore della Costituzione, il cui art. 36 demanda alla legge ordinaria il compito di stabilire la durata massima della giornata lavorativa e riconosce al lavoratore il diritto al riposo settimanale ed alle ferie annuali retribuite. Ai fini, quindi, del rispetto dei criteri fissati nella legge delega, deve affermarsi che le sanzioni amministrative previste dal r.d.l. n. 692 del 1923 e dalla legge n. 370 del 1934 corrispondono a violazioni da ritenere omogenee rispetto a quelle regolate dal d.lgs. n. 66 del 2003 e che, pertanto, la normativa sanzionatoria oggi in esame era tenuta al rispetto della previsione della delega nel senso della necessaria identità rispetto alle sanzioni precedenti; le quali, come si è già detto, erano state ritoccate al rialzo dal d.lgs. n. 758 del 1994. Risulta in modo evidente, invece, proprio sulla base del confronto sopra compiuto, che le sanzioni amministrative di cui all'art. 18-*bis* del d.lgs. n. 66 del 2003 sono più alte di quelle irrogate nel sistema precedente; e, trattandosi di un'operazione di puro confronto aritmetico, non sussistono dubbi interpretativi. Ne discende la fondatezza della questione di legittimità costituzionale, perché effettivamente sussiste la violazione del criterio direttivo contenuto nell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge di delega n. 39 del 2002, sicché se ne impongono l'accoglimento e la conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni, per violazione dell'art. 76 Cost. È appena il caso di rilevare, d'altronde, che le conclusioni cui la Corte giunge trovano ulteriore conforto dalla consultazione degli atti parlamentari, dai quali si evince che il legislatore delegato ha riformato il sistema sanzionatorio nella erronea convinzione di poter intervenire liberamente per l'assenza di norme sanzionatorie precedenti (in particolare, la seduta del 28 aprile 2004 della undicesima Commissione della Camera dei deputati)".

### ***1.3. L'autonomia collettiva***

La Corte con la sentenza n. **219**, sul blocco del trattamento economico del personale della scuola, ha chiarito le relazioni tra legge e contratti espressione dell'autonomia collettiva, nell'ambito del rapporto di lavoro pubblico privatizzato. Questo assetto, che trova la sua legittimazione costituzionale nell'art. 39 Cost., e quindi nei due principi della libertà sindacale e dell'autonomia collettiva, non esclude la possibilità di intervento del legislatore. Precisa la Corte: "In linea generale questa Corte ha più volte affermato che l'autonomia collettiva può venire compressa o, addirittura, annullata nei suoi esiti concreti; e ciò non solo quando introduca un trattamento peggiore rispetto a quanto previsto dalla legge, ma anche quando sussista l'esigenza di salvaguardia di superiori interessi generali (sentenze 40 del 2007, n. 393 del 2000, n. 143 del 1998, n. 124 del 1991 e n. 34 del 1985). Ebbene, così come l'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, la norma oggetto di censura ha come finalità il contenimento e la razionalizzazione della spesa per il settore del pubblico impiego, finalità questa che, imposta dall'art. 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), è ribadita dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 165

del 2001 (sentenza n. 146 del 2008), il quale individua tra gli scopi della normativa, l'esigenza di «razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica». Più in particolare, secondo questa Corte (sentenza n. 215 del 2012), la circostanza che il trattamento economico sia materia di contrattazione collettiva non esclude che quest'ultima si debba svolgere entro limiti generali di compatibilità con le finanze pubbliche legittimamente fissati dal legislatore; come, di fatto, avviene sempre, poiché è la legge che ogni volta individua le risorse destinate a finanziare i rinnovi contrattuali nell'impiego pubblico. E dunque, l'art. 9, comma 23, del d.l. n. 78 del 2010, fissando esclusivamente un limite agli incrementi economici, in relazione alla maturazione delle posizioni stipendiali, che possono essere disposti dai contratti collettivi, definisce appunto il confine entro il quale può svolgersi l'attività negoziale delle parti”.

#### ***1.4. Il trattamento economico del personale della scuola***

La sentenza n. 219, in tema di trattamento economico del personale della scuola, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 23, del d.l. n. 78 del 2010 – secondo cui gli anni 2010, 2011 e 2012 non sono utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali e dei relativi incrementi economici previsti dalle disposizioni contrattuali vigenti – prospettata, fra l'altro, sotto il profilo della lesione del diritto ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro prestato. Osserva a tal riguardo la Corte: “Con riferimento all'art. 36 Cost., poi, questa Corte è ferma nel ritenere che il giudizio sulla conformità a tale parametro costituzionale non può essere svolto per singoli istituti, né giorno per giorno, ma occorre valutare l'insieme delle voci che compongono il trattamento complessivo del lavoratore in un arco temporale di una qualche significativa ampiezza (sentenze n. 310 e n. 304 del 2013, n. 366 e n. 287 del 2006). Quanto alla intervenuta proroga della misura in questione al 31 dicembre 2013, per effetto del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 [...] questa Corte ha già chiarito, rispetto ad analoga fattispecie, che il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, implicano sacrifici gravosi, quali quelli in esame, che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica. In particolare, in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, tali sacrifici non possono non interessare periodi, certo definiti, ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione dalle richiamate sentenze di questa Corte, pronunciate con riguardo alla manovra economica del 1992 (sentenza n. 310 del 2013)”. Oltre a ciò, per le censure relative agli artt. 2 e 3 Cost., la Corte ha affermato che “valgono, anche nel caso di specie, le considerazioni di questa Corte, che ha ritenuto l'intervento in esame giustificato, nel suo complesso, dalle notorie esigenze di contenimento della spesa pubblica, in presenza del carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitato dei sacrifici richiesti (sentenza n. 310 del 2013, nonché sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009)”. Infine, in relazione alla violazione degli artt. 35, 36 e 39 Cost., sotto il profilo della lesione dell'autonomia negoziale riservata alle parti nell'ambito della contrattazione collettiva, con la conseguente lesione del principio della proporzionalità della retribuzione affidato allo strumento del contratto collettivo, la Corte ha osservato che la circostanza che il trattamento economico sia materia di contrattazione collettiva non esclude che quest'ultima si debba svolgere entro limiti generali di compatibilità con le finanze pubbliche legittimamente fissati dal legislatore; come, di fatto, avviene sempre, poiché è la legge che ogni volta individua le risorse destinate a finanziare i rinnovi contrattuali nell'impiego pubblico.

#### ***1.5. Il trattamento economico dei docenti di religione supplenti***

In materia di trattamento economico (diritto agli aumenti economici biennali) dei supplenti con incarico a tempo determinato, l'ordinanza n. 101 ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, terzo comma, della legge n. 312 del 1980, nella parte in cui prevede un diverso trattamento tra docenti di religione e docenti di materie diverse, anche nel caso in cui entrambi rendano, come supplenti, una prestazione a tempo determinato. La Corte conferma il giudizio reso, su identica questione, con la sentenza n. 146 del 2013, per la peculiarità del rapporto di lavoro degli insegnanti di religione, inidoneo a fungere da *tertium comparationis*. Nella precedente sentenza la Corte aveva ricordato che tale categoria di docenti ha operato tradizionalmente con un rapporto di servizio nel quale assume un ruolo centrale l'Intesa tra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana (sentenza n. 297 del 2006) ed è caratterizzata da un particolare status che prevede la permanente possibilità di risoluzione del contratto per revoca dell'idoneità da parte dell'ordinario diocesano e l'assenza di un

sistema paragonabile a quello delle graduatorie permanenti, ora graduatorie ad esaurimento, previste per altri docenti, le quali consentono l'ingresso in ruolo in ragione del cinquanta per cento dei posti disponibili. In relazione agli altri parametri evocati, la Corte aveva rilevato che la diversità della condizione dei suddetti docenti rende priva di fondamento la questione anche in riferimento all'art. 36 Cost. nonché alla normativa europea richiamata attraverso gli artt. 11 e 117 Cost., poiché il principio di non discriminazione di cui alla clausola 4 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE del Consiglio, presuppone comunque la comparabilità tra le due categorie di lavoratori a tempo determinato e a tempo indeterminato.

#### ***1.6. I compensi variabili dei dirigenti e dei titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nel settore finanziario***

La sentenza n. **201** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 33 del d.l. n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. La Corte ritiene che la disposizione censurata - che prevede un prelievo addizionale del 10% sui compensi erogati a titolo di *bonus* e *stock options* ai dirigenti ed amministratori del settore finanziario eccedenti il triplo della parte fissa della retribuzione - non sia irragionevole in quanto consegue alle determinazioni del vertice G20 di Pittsburgh del 2009, che, con riguardo ai problemi afferenti alla crisi economica globale, ha individuato, tra le aree critiche su cui incidere al fine di agevolare la stabilità finanziaria, le modalità retributive recanti l'effetto di incentivare l'assunzione di rischi eccessivi. Inoltre, l'intento disincentivante del legislatore è coerente con un coevo atteggiamento manifestatosi a livello internazionale e culminato con l'adozione della direttiva 26 giugno 2013, n. 2013/36/UE sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale su detti enti. L'inasprimento del prelievo fiscale costituisce, pertanto, un disincentivo per dette prassi retributive applicate a soggetti che, in ragione del tasso di professionalità, della autonomia operativa, del potere decisionale di cui godono e dell'aspirazione a maggiori guadagni personali, sono in grado di porre in essere attività speculative suscettibili di pregiudicare la stabilità finanziaria. La scelta del legislatore, pertanto, limitata al solo «settore finanziario» della platea dei soggetti passivi sottoposti al prelievo addizionale, non è ingiustificatamente discriminatoria in quanto un rischio di questo genere non ricorre per l'attività degli altri contribuenti che vengono retribuiti in modo analogo ma non hanno la stessa possibilità di incidere, con il loro operato, sulla stabilità dei mercati finanziari. «Allo stesso modo, non è arbitraria l'individuazione della componente variabile della retribuzione in forma di *bonus* o *stock options* - oltre un certo multiplo del compenso fisso - quale fatto espressivo della capacità contributiva, ossia quale indice che esprime l'idoneità del soggetto passivo all'obbligazione tributaria».

#### ***1.7. Il diritto all'indennità di mobilità***

«L'indennità di mobilità rientra nel più ampio genus delle assicurazioni sociali contro la disoccupazione ed, in particolare, nell'ambito dei cosiddetti "ammortizzatori sociali" (sentenza n. 184 del 2000), essendo - a differenza della Cassa integrazione guadagni, connessa ad uno stato transitorio di crisi dell'impresa - finalizzata a favorire il ricollocamento del lavoratore in altre imprese e, dunque, collegata ad una crisi irreversibile del datore di lavoro. Essa, cioè, deve considerarsi un vero e proprio trattamento di disoccupazione (sentenza n. 234 del 2011)». Così la sentenza n. **215**, che ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge n. 223 del 1991, censurato, in riferimento agli artt. 3 e 38 Cost., nella parte in cui esclude per i lavoratori interinali, successivamente assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, la possibilità di cumulare nell'anzianità aziendale utile ai fini del riconoscimento del diritto all'indennità di mobilità anche il periodo prestato in forza del contratto di lavoro interinale. La Corte ha rilevato l'eterogeneità delle situazioni messe a confronto (lavoratori assunti da un'impresa con contratto a tempo indeterminato, dopo un periodo svolto in forza di contratto di lavoro "interinale", e lavoratori assunti fin dall'inizio a tempo indeterminato dalla medesima impresa) ed ha riconosciuto nella norma un esercizio non irragionevole della discrezionalità del legislatore in tema di prestazioni sociali, in attuazione dell'art. 38 Cost. I Giudici hanno chiarito che il detto parametro costituzionale attribuisce valore di principio fondamentale al diritto dei lavoratori a che siano «preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria», ed impone che, in caso di eventi incidenti sfavorevolmente sull'attività lavorativa, siano ai lavoratori assicurate provvidenze atte a garantire la soddisfazione delle loro

esigenze di vita (sentenza n. 22 del 1969). Ma è il sistema delle assicurazioni nel suo complesso, che è chiamato a far fronte alle esigenze garantite dal precetto costituzionale (sentenza n. 80 del 1971). Conseguentemente, questo non risulta violato da regole che, nel rispetto degli altri precetti e principi costituzionali, condizionano l'insorgenza di determinati diritti o di questi ne disciplinano l'esercizio.

#### ***1.8. Il risarcimento del danno per illegittima apposizione del termine ad un contratto di lavoro***

La sentenza n. 226 ha dichiarato non fondata questione di legittimità costituzionale - sollevata in riferimento agli artt. 11 e 117 Cost. in relazione alla clausola 8.3 dell'accordo quadro europeo sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE - dell'art. 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010, come interpretato autenticamente dall'art. 1, comma 13, della legge n. 92 del 2012, il quale limita l'ammontare del risarcimento del danno dovuto al lavoratore a seguito della illegittima apposizione del termine ad un contratto di lavoro, fissandolo nella misura compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto e disponendo che esso ristora per intero il pregiudizio subito, comprese le conseguenze retributive e contributive relative al periodo compreso fra la scadenza del termine e la pronuncia del provvedimento con il quale il giudice abbia ordinato la ricostituzione del rapporto di lavoro. In via preliminare, la Corte non condivide la tesi sostenuta dal giudice rimettente in base alla quale la normativa censurata, riducendo la tutela già riconosciuta nel regime previgente, si porrebbe in contrasto col divieto di *reformatio in peius* sancito dalla normativa comunitaria. I Giudici, infatti, nel delimitare l'ambito di applicazione della clausola menzionata in coerenza con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, hanno sottolineato che essa non preclude ogni riduzione di tutela dei lavoratori nel settore dei contratti a tempo determinato, ma che per rientrare nel divieto di cui alla clausola in esame, la riduzione della tutela «da un lato, dev'essere collegata con la "applicazione" dell'accordo quadro e, dall'altro, deve avere ad oggetto il "livello generale di tutela" dei lavoratori a tempo determinato» (Corte di giustizia, ordinanza 11 novembre 2010, C-20/10, *Vino*, punti 31- 32; sentenza Angelidaki, punto 126; sentenza 22 novembre 2005, C-144/04, *Mangold*, punto 52; ordinanza 24 aprile 2009, C-519-08, *Koukou*, punto 114). Nel caso di specie, invece, la disposizione impugnata si colloca fuori dall'ambito di applicazione della clausola 8.3 in quanto la finalità perseguita con l'art. 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010, come chiarito nella sentenza n. 303 del 2011 poi sostanzialmente recepita con la norma di interpretazione autentica, non è quella di recepire ed attuare l'accordo quadro, bensì quella di assicurare la certezza dei rapporti giuridici, imponendo un meccanismo semplificato e di più rapida definizione di liquidazione del danno a fronte della illegittima apposizione del termine al contratto di lavoro.

#### ***1.9. Responsabilità solidale del committente e dell'appaltatore per l'omesso versamento dei contributi previdenziali***

La sentenza n. 254 ha rigettato la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276 del 2003 (come modificato dall'art. 1, comma 911, della legge n. 296 del 2006), nella parte in cui prevede che la responsabilità solidale dell'appaltante, in caso di omesso versamento da parte dell'appaltatore dei contributi previdenziali, comprenda anche il debito per le sanzioni civili e le somme aggiuntive. Nel ribadire il consolidato orientamento secondo cui «il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche», i Giudici hanno escluso che il principio di uguaglianza sia stato violato dalla circostanza che il d.l. n. 5 del 2012 abbia diversamente regolato gli inadempimenti contributivi avvenuti dopo la sua entrata in vigore, escludendo espressamente l'estensione della detta responsabilità solidale alle sanzioni civili e alle somme aggiuntive. Secondo il Collegio, il «trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie, ma in momenti diversi», costituisce la «conseguenza dei principi generali in tema di successione di leggi nel tempo». (*la sentenza è stata altresì trattata nel capitolo dedicato al principio di uguaglianza*)

#### ***1.10. La funzione risarcitoria della sanzione civile connessa all'omesso versamento di premi e contributi e presunzione iuris et de iure***

La sentenza n. 254 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione del principio di ragionevolezza, dell'art. 36-bis, comma 7, lett. a), del d.l. n. 223 del 2006, nella parte in cui stabiliva che l'importo delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria non potesse essere inferiore

a euro 3.000, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata. In esito ad una breve ricognizione del quadro normativo di riferimento, i Giudici hanno richiamato la pertinente giurisprudenza di legittimità, che, con orientamento costante, ha rilevato la natura di sanzione civile e non amministrativa dell'obbligo relativo alle somme aggiuntive che il datore di lavoro è tenuto a versare in caso di omesso o ritardato pagamento dei contributi assicurativi. Tale obbligo, che costituisce una conseguenza automatica dell'inadempimento o del ritardo, persegue lo scopo di rafforzare l'obbligazione contributiva e risarcire, in misura predeterminata dalla legge con presunzione *iuris et de iure*, il danno cagionato all'istituto assicuratore. Alla luce del citato indirizzo, la previsione di una soglia sanzionatoria minima «disancorata dalla durata della prestazione lavorativa accertata» è stata reputata irragionevole perché il legislatore – nel predeterminare in via presuntiva il danno subito dall'ente previdenziale a causa dell'omissione contributiva – «ha escluso la rilevanza di uno degli elementi che concorrono a cagionare quel danno, costituito dalla durata dei rapporti di lavoro non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria e dal correlativo inadempimento dell'obbligo contributivo». Pertanto, la sanzione de qua é risultata «arbitraria e irragionevole», perché, pur avendo funzione risarcitoria, era stata stabilita con un «criterio privo di riferimento all'entità» del danno, «dipendente dalla durata del periodo in cui i rapporti di lavoro in questione si sono protratti». *(la sentenza è stata altresì trattata nel capitolo dedicato al principio della ragionevolezza)*

## **2. La previdenza**

### ***2.1. Il principio del trattamento di quiescenza proporzionato alla qualità e quantità del lavoro prestato***

La sentenza n. **208** – che ha rigettato una questione concernente l'esclusione dell'errore di diritto dai casi di revoca o modifica del provvedimento definitivo di liquidazione del trattamento pensionistico – ha rammentato il consolidato orientamento che assegna al «trattamento pensionistico ordinario (...)» natura di retribuzione differita (sentenza n. 116 del 2013)» e che fa discendere dagli artt. 36 e 38 Cost. il principio che, «al pari della retribuzione percepita in costanza del rapporto di lavoro, il trattamento di quiescenza, che della retribuzione costituisce il prolungamento a fini previdenziali, deve essere proporzionato alla qualità e alla quantità del lavoro prestato e deve, in ogni caso, assicurare al lavoratore e alla sua famiglia i mezzi adeguati alle loro esigenze di vita». Tuttavia, «i ricordati principi di proporzionalità e di adeguatezza [...] lasciano alla discrezionalità del legislatore la possibilità di apportare correttivi di dettaglio che – senza intaccare i suddetti criteri con riferimento alla disciplina complessiva del trattamento pensionistico – siano giustificati da esigenze meritevoli di considerazione» (sentenza n. 441 del 1993), operando un «bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, anche in relazione alle risorse finanziarie disponibili e ai mezzi necessari per far fronte agli impegni di spesa» (ordinanze n. 202 del 2006 e n. 531 del 2002)».

### ***2.2. L'equilibrio del sistema previdenziale***

«...la realizzazione di economie di spesa nel settore previdenziale – descritta con chiarezza nella relazione tecnica che ha accompagnato l'approvazione della norma – è stata ritenuta da questa Corte idonea a giustificare, nell'ottica del bilanciamento dei valori costituzionali, soluzioni atte a «rendere sostenibile l'equilibrio del sistema previdenziale a garanzia di coloro che usufruiscono delle sue prestazioni» (sentenza n. 264 del 2012)» e ancora «...questa Corte ha ribadito, a proposito delle disposizioni in materia di perequazione dei trattamenti pensionistici, che la discrezionalità del legislatore si snoda «attraverso un bilanciamento dei valori contrapposti che tenga conto, accanto alle esigenze di vita dei beneficiari, anche delle concrete disponibilità finanziarie e delle esigenze di bilancio» (sentenza n. 316 del 2010)». Così l'ordinanza n. **158**.

### ***2.3. Il contenimento della spesa pubblica e la riduzione del trattamento previdenziale***

«...l'art. 38, Cost. non esclude neppure «la possibilità di un intervento legislativo che, per una inderogabile esigenza di contenimento della spesa pubblica, riduca un trattamento previdenziale prima spettante in base alla legge, fermo restando il controllo di ragionevolezza sulle singole norme riduttive» (sentenze n. 119 del 2012 e n. 257 del 2011). Così l'ordinanza n. **158**.

#### ***2.4. Il contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative dell'assicurazione generale obbligatoria dei dipendenti del parastato***

La sentenza n. **156** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 19, del d.l. n. 98 del 2011 – impugnato in riferimento agli artt. 3, 24, 102, 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà individuali (CEDU) – il quale, nel fornire un'interpretazione autentica dell'art. 64, comma 5, della legge n. 144 del 1999, prevede che, nel settore del cosiddetto parastato, il previsto contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative dell'assicurazione generale obbligatoria è dovuto sia dagli *ex*-dipendenti già collocati a riposo che dai lavoratori ancora in servizio, dovendo essere calcolato, in quest'ultimo caso, sul maturato di pensione integrativa alla data del 30 settembre 1999 e trattenuto sulla retribuzione percepita in costanza di attività lavorativa. In materia, prima di tale intervento chiarificatore, vi era una situazione di oggettiva incertezza, con relativo contrasto giurisprudenziale, in ordine all'applicabilità o meno del menzionato contributo oltre che agli *ex*-dipendenti già collocati a riposo anche ai lavoratori ancora in servizio. Al riguardo la Corte ribadisce che il legislatore può emanare «norme retroattive (sia innovative che di interpretazione autentica), “purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti ‘motivi imperativi di interesse generale’ ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU” (sentenza n. 264 del 2012)» e miri a superare una situazione di oggettiva incertezza di un testo normativo, dovuta ai diversi indirizzi interpretativi formulati. Alla luce di tali coordinate ermeneutiche, deriva che la disposizione censurata non contrasta con alcuno dei parametri evocati dai rimettenti in quanto, da un lato, essa non incide «su posizioni giuridiche acquisite, né su un affidamento che non poteva essere riposto su una disciplina di così controversa esegesi ed applicazione»; dall'altro, perché essa risponde «ad obiettivi d'indubbio interesse generale, e di rilievo costituzionale, quali, in primo luogo, quello della certezza del diritto e, parallelamente, quelli del ripristino dell'uguaglianza e della solidarietà, all'interno di un sistema di previdenza».

#### ***2.5. La discrezionalità del legislatore nella transizione dei sistemi previdenziali***

“...il fatto che alcuni dipendenti delle pubbliche amministrazioni godano del trattamento di fine servizio ed altri del trattamento di fine rapporto è conseguenza del transito del rapporto di lavoro da un regime di diritto pubblico ad un regime di diritto privato e della gradualità che, con specifico riguardo agli istituti in questione, il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto di imprimervi”. Così la sentenza n. **244**.

#### ***2.6. Il requisito di assicurazione e contribuzione per il diritto a pensione dei lavoratori dipendenti e autonomi***

Con la sentenza n. **203** la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 421 del 1992 – concernente la delega per il riordino del sistema previdenziale dei lavoratori dipendenti privati e pubblici – e dell'art. 2, comma 3, lett. b), del d.lgs. n. 503 del 1992, che, attuando il criterio direttivo della «graduale elevazione da quindici a venti anni del requisito di assicurazione e contribuzione per il diritto a pensione dei lavoratori dipendenti ed autonomi», ha contestualmente previsto di escludere, dalla applicazione del nuovo regime i «soggetti che per un periodo non inferiore a dieci anni solari siano assicurati in relazione a rapporti di lavoro a tempo determinato inferiore a cinquantadue settimane per anno solare, purché risultino assicurati da almeno venticinque anni». La Corte, preliminarmente, ricorda che l'individuazione dei presupposti per il conseguimento dei trattamenti di quiescenza, al pari della determinazione della misura delle prestazioni o delle correlative variazioni, rientra nel novero delle scelte riservate al legislatore, attraverso un bilanciamento dei valori contrapposti, che tenga conto accanto alle esigenze di vita dei beneficiari anche delle concrete disponibilità finanziarie e delle esigenze di bilancio (*ex plurimis*, sentenze n. 316 del 2010, n. 30 del 2004, e ordinanza n. 256 del 2001), e che tale libertà di scelta incontra pur sempre il limite della ragionevolezza (sentenze e ordinanza citate). Ciò posto, dichiara che nella specie questo limite non è violato poiché la posizione dei lavoratori a tempo determinato, con rapporti che non coprono l'intero anno solare, ha innegabili connotati di peculiare debolezza, che non ricorrono identicamente nella situazione di lavoratori che – ancorché in concreto impiegati per periodi inferiori alle

cinquantadue settimane dell'anno solare – siano, però, comunque assistiti da un rapporto a tempo indeterminato.

### **2.7. La prescrizione del diritto ad accessori o ratei arretrati di prestazioni pensionistiche già riconosciute**

Il comma 1, lettera *d*), dell'art. 38 del d.l. n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111 del 2011, prevede che il diritto ad accessori o ratei arretrati di già riconosciute prestazioni pensionistiche – diritto che, sulla base della pregressa consolidata giurisprudenza, era unicamente soggetto alla prescrizione decennale – si estingua ove la domanda – di accessori o di ratei arretrati – non risulti, rispettivamente, proposta nel ridotto termine triennale di decadenza od in quello quinquennale di prescrizione. La sentenza n. 69 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 38 predetto, nella parte in cui prevede che la disposizione di cui al comma 1, lettera *d*), si applica anche ai giudizi pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore del decreto medesimo. Tale disposizione, infatti, arreca un *vulnus* al principio dell'affidamento e, dunque, viola l'art. 3, secondo comma, Cost.

### **2.8. L'errore di diritto nella liquidazione del trattamento pensionistico dei dipendenti pubblici**

La sentenza n. 208 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 97 Cost., nella parte in cui non consente la revoca o la modifica del provvedimento definitivo di liquidazione del trattamento pensionistico anche nel caso di errore di diritto. La Corte ha preliminarmente chiarito che la liquidazione della pensione «avviene attraverso due stadi, il primo provvisorio, (...) il secondo definitivo. La liquidazione provvisoria consiste nella corresponsione al pensionato di un trattamento determinato in relazione ai servizi risultanti dalla documentazione prodotta ovvero in possesso dell'amministrazione, con riserva di conguaglio in caso di divergenza rispetto alla liquidazione definitiva. Quest'ultima, invece, conclude la fase interinale intercorrente tra il provvedimento provvisorio e quello definitivo finalizzata a conferire alla pensione speciali garanzie di certezza a tutela sia dell'Erario sia del dipendente cessato dal servizio. A seguito delle opportune verifiche (...) viene consolidata (...) la spettanza e la misura della pensione in modo da assicurare una certezza rafforzata al rapporto vitalizio che ne deriva. La duplice fase liquidatoria risponde all'esigenza di assicurare al pubblico dipendente collocato a riposo un reddito nel periodo immediatamente successivo alla cessazione della corresponsione dello stipendio ed, al contempo, di consentire una valutazione ponderata degli elementi di fatto e della portata della normativa da applicare per la liquidazione pensionistica. Necessitando quest'ultima valutazione di un congruo lasso temporale, la liquidazione provvisoria assicura la continuità nella percezione del reddito che, nel caso del pubblico dipendente, costituisce generalmente il solo o principale mezzo di sostentamento». La Corte dei conti, chiamata a pronunciarsi sulla possibilità di modificare in sede di liquidazione definitiva l'interpretazione di diritto già data in occasione di quella provvisoria, ha escluso che le garanzie del provvedimento definitivo, tra cui la censurata inibizione alla revoca per errore di diritto, operino fino all'adozione di quest'ultimo, poiché *medio tempore* la dialettica tra interessi contrapposti – quello alla certezza del diritto, su cui si fonda l'affidamento del pensionato, e quello alla correttezza e legittimità dell'azione amministrativa – deve essere risolta a favore del secondo, anche in considerazione del fatto che l'attribuzione pensionistica viene per legge definita provvisoria e l'amministrazione deve disporre di un congruo lasso di tempo per individuare correttamente la normativa da applicare. L'adozione del provvedimento definitivo, con connessa possibilità di variazioni e conguagli, segna il momento più significativo e valorizzabile dell'affidamento riposto dal dipendente collocato a riposo nella correttezza della procedura di determinazione della giusta pensione, essendo non solo ragionevole, ma anche del tutto attendibile ritenere che l'amministrazione disponga di tutti gli elementi necessari per superare la fase di provvisorietà e per fissare le coordinate del trattamento di quiescenza. Alla luce del richiamato quadro normativo e giurisprudenziale, le censure sono state giudicate prive di fondamento. Innanzitutto, la Corte ha rilevato l'eterogeneità dei *tertia comparationis* richiamati dal rimettente e rappresentati dall'errore di fatto e dall'errore di calcolo, per i quali la norma impugnata prevede la possibilità di revoca o modifica del provvedimento definitivo. Infatti, «mentre l'errore di fatto consiste nella falsa percezione, per equivoco o svista, di quanto emerge incontrovertibilmente dagli atti e quello di calcolo deriva dall'erronea applicazione delle regole matematiche sulla base di dati numerici certi, l'errore di diritto è concetto in ordine alla cui individuazione assumono un peso rilevante

argomentazioni induttive ed indagini ermeneutiche. L'oggettività e l'immediatezza che caratterizzano la rilevazione degli errori di fatto e di calcolo differiscono in modo sostanziale dai connotati del giudizio che accompagna la valutazione della violazione, falsa applicazione o erronea interpretazione di una norma». Per contro, è stata rilevata l'«omogeneità tra l'ipotesi dell'errore di fatto e quella dell'errore di calcolo», i quali «hanno in comune un tratto di semplice e concreta rilevabilità, tale da escludere o da rendere particolarmente difficile l'insorgere di affidamenti da parte dei destinatari del provvedimento che ne sia affetto». Non godendo la percezione dell'errore di diritto della medesima immediatezza, si è sostenuto che l'eventuale revoca o rettifica entri più facilmente in contrasto con il convincimento indotto nel pensionato dalla già intervenuta applicazione, in senso diverso e per lui più favorevole, della norma oggetto di reinterpretazione. Inoltre, il Collegio ha osservato che «l'autorità preposta alla liquidazione provvisoria e definitiva dispone fin dall'origine degli elementi necessari a svolgere le operazioni attinenti all'applicazione della legge. Così, se la fase interinale (...) serve ad assicurare la continuità della prestazione retributiva, rimanendo impregiudicata la possibilità per l'amministrazione di correggere eventuali errori di qualsiasi genere in sede definitiva, quest'ultima possibilità, quanto all'errore di diritto, non trova giustificazione dopo la fine del periodo interinale». L'esclusione dell'errore di diritto dalle ipotesi di revoca è stata così considerata «funzionale all'esigenza di garantire la sicurezza giuridica, con particolare riguardo alle aspettative del dipendente collocato a riposo», venendo in rilievo «la tutela dell'affidamento del pensionato nella stabilità del vitalizio percepito» che assume «prevalente rilevanza nell'ambito dei valori tutelati dall'ordinamento» proprio dal momento della determinazione definitiva della pensione. I Giudici hanno, poi, affermato che il «mero ripristino della legalità dell'azione amministrativa – ancorché finalizzato a conseguire minori oneri finanziari per l'Erario – non può prevalere sulla tutela della situazione del pensionato con modalità temporali illimitate». La denunciata opzione legislativa non è stata valutata come irragionevole o arbitraria, essendo volta «a soddisfare esigenze di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento le quali, già cedevoli nella fase interinale (...), prevalgono successivamente, per effetto di un diverso bilanciamento con l'interesse antagonista del ripristino della legittimità dell'azione amministrativa». Del resto, in tale bilanciamento entra il diritto alla pensione che «costituisce una situazione soggettiva di natura patrimoniale, imprescrittibile, assistita da speciali garanzie di certezza e stabilità e da una particolare tutela da parte dell'ordinamento (sentenza n. 116 del 2013), anche in ragione della condizione di oggettiva debolezza in cui il titolare viene a trovarsi, sia nell'ambito del rapporto obbligatorio che si instaura con l'amministrazione sia nella particolare fase della vita in cui l'uscita dall'attività lavorativa e l'età comportano un difficile adattamento al nuovo stato». Infine, la Corte ha ritenuto che la norma *de qua* «non sottrae il calcolo pensionistico al criterio normativamente previsto, sia esso contributivo o retributivo, ma prevede – entro il perimetro delle soluzioni costituzionalmente consentite – un correttivo in nome dell'esigenza di salvaguardare maggiormente, una volta conclusa la fase di liquidazione interinale, la certezza del diritto e il legittimo affidamento che su di essa si fonda».

### ***2.9. La misura dell'indennità integrativa speciale nel trattamento di reversibilità***

La sentenza n. 227 ha confermato le sentenze n. 1 del 2011, n. 228 del 2010 e n. 74 del 2008. La questione ha ad oggetto l'interpretazione autentica – effettuata dai commi 774 e 776 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 - dell'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995, in base alla quale per le pensioni di reversibilità sorte a decorrere dall'entrata in vigore della medesima legge, l'indennità integrativa speciale (già in godimento da parte del dante causa e parte integrante del complessivo trattamento pensionistico percepito) è attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità. Il giudice rimettente censura la disposizione per l'asserita violazione dell'art. 117 Cost., con riferimento all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del protocollo 1 della Convenzione medesima, come interpretati dalla sentenza *Agrati ed altri contro Italia*. Secondo il rimettente, le disposizioni censurate - in assenza di «motivi imperativi d'interesse generale» e di «un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito, restando indimostrati gli apprezzabili effetti contenitivi della spesa pubblica nel settore previdenziale» - interverrebbero sui giudizi in corso assicurando allo Stato l'esito favorevole delle controversie e privando i ricorrenti della possibilità di ottenere il riconoscimento, come precedentemente accaduto, della più favorevole liquidazione della pensione di reversibilità, in contrasto con il principio di certezza del diritto e dell'equo processo. La Corte – sulla base dei principi che regolano l'adozione di leggi retroattive di interpretazione autentica – conferma le precedenti decisioni di non fondatezza, in quanto la



disposizione censurata: a) si è ricollegata al costante orientamento giurisprudenziale, in forza del quale 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, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore» seppure ascrivibile ad un orientamento giurisprudenziale minoritario (*ex plurimis*, sentenze n. 209 del 2010, n. 24 del 2009, n. 170 del 2008 e n. 234 del 2007); b) non è irragionevole giacché essa «risulta rispondente ad una esigenza di ordine sistematico imposta proprio dalle vicende che hanno segnato la sua applicazione» e d'altro canto introduce innovazioni che non hanno trascurato del tutto i diritti acquisiti e hanno mirato alla armonizzazione e perequazione di tutti i trattamenti pensionistici, pubblici e privati; c) non viola l'affidamento nella sicurezza giuridica, perché l'assetto da essa recato riguarda anche il complessivo riequilibrio delle risorse e le esigenze di bilancio (sent. n. 6 del 1994 e sent. n. 282 del 2005), e perché, venendo in evidenza rapporti di durata, non può parlarsi di un legittimo affidamento nella loro immutabilità.

### ***2.10. Il ripristino del regime di trattamento fine servizio (TFS) di cui al d.P.R. n. 1032 del 1973 per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni (attuazione della sentenza n. 223 del 2012)***

Con la sentenza n. **244** è stata ritenuta non fondata la questione di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 3, 24, 35, secondo comma, 36, primo comma, 101, 102, 104 e 113 Cost. - dell'art. 1, commi 98 e 99, della legge n. 228 del 2012, che, in attuazione della sentenza n. 223 del 2012, dispone l'abrogazione dell'art. 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010, così ripristinando il precedente regime del trattamento di fine servizio (TFS) per i dipendenti pubblici. La disposizione abrogata era stata già dichiarata illegittima dalla citata sentenza n. 233 del 2012 nella parte in cui, nel completare l'estensione delle regole civilistiche in materia di trattamento di fine rapporto (TFR) ai pubblici dipendenti, sottoponeva a detto regime le anzianità contributive maturate dal dipendente pubblico dal 1° gennaio 2011, senza escludere nel contempo l'applicazione a carico del dipendente stesso della rivalsa pari al 2,50% della base contributiva prevista dall'art. 37, comma 1, del d.P.R. n. 1032 del 1973. Dopo aver riassunto la complessa sequenza normativa in materia, che ha dato luogo al duplice regime del TFS per i dipendenti assunti *ante* 2001 e TFR per i dipendenti assunti successivamente, il Collegio ha ribadito che il TFS è diverso e normalmente "migliore" rispetto al TFR disciplinato dall'art. 2120 cod. civ., per cui il fatto che il dipendente - che (in conseguenza del ripristinato regime *ex art. 37* citato) ha diritto all'indennità di buonuscita - partecipi al suo finanziamento, con il contributo del 2,50% (sull'80% della sua retribuzione), non integra un'irragionevole disparità di trattamento rispetto al dipendente che ha diritto al TFR. Inoltre, l'attribuzione ad alcuni dipendenti pubblici del TFS e ad altri del TFR è stato giudicato conseguente al transito del rapporto di lavoro da un regime di diritto pubblico ad un regime di diritto privato ed alla gradualità che il legislatore ha discrezionalmente ritenuto di imprimervi. Parimenti non illegittima è stata reputata la disposta estinzione dei giudizi in corso, atteso che l'interesse dei ricorrenti alla restituzione del contributo del 2,50% è venuto meno con il ripristino del previgente regime di TFS, nel cui contesto quel contributo concorre a finanziare il fondo erogatore dell'indennità di buonuscita. Infine, la Corte ha negato l'irragionevolezza della diversità di trattamento tra i dipendenti che, nelle more, abbiano ottenuto la restituzione del 2,50% con sentenza passata in giudicato e quelli che non l'abbiano ottenuta per il sopravvenuto ripristino dell'indennità di buonuscita, essendo ciò inevitabilmente dovuto alla successione di diverse disposizioni normative ed al generale principio di intangibilità del giudicato.

### ***2.11. Il trattamento di fine rapporto dei pubblici dipendenti nominati direttore delle ASL***

La sentenza n. **132** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 76 e 81, quarto comma, Cost., dell'art. 3-*bis*, comma 11, del d.lgs. n. 502 del 1992 che, nel disciplinare la misura dell'indennità premio di fine servizio (IPS) dovuta al dipendente pubblico che avesse assunto l'incarico di direttore generale, amministrativo o sanitario di aziende sanitarie, fa riferimento agli emolumenti effettivamente percepiti a seguito di tali incarichi, anziché al previgente meno favorevole criterio della retribuzione derivante dal rapporto di lavoro in corso al momento dell'assunzione della nuova funzione. La disposizione impugnata è stata introdotta dall'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 229 del 1999 attuativo della delega conferita dalla legge n. 419 del 1998 per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e la realizzazione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio medesimo. Tra i criteri direttivi della delega erano previsti, da un lato, l'esclusione di oneri

aggiuntivi per il bilancio dello Stato rivenienti dall'esercizio della delega (cd. vincolo di invarianza), dall'altro, l'omogeneizzazione della disciplina del trattamento assistenziale e previdenziale dei soggetti nominati direttore di ASL, nell'ambito dei trattamenti previsti dalla legislazione in vigore. Prima della riforma, l'art. 3, comma 8, del d.lgs. n. 502 del 1992 (abrogato dal d.lgs. del 1999) contemplava, ai fini della determinazione della base contributiva rilevante per l'IPS, il criterio del compenso virtuale per i soli dipendenti pubblici (cioè del compenso spettante al dirigente se fosse rimasto in servizio presso l'amministrazione di provenienza); per i dipendenti privati si limitava a prescrivere il collocamento in aspettativa senza assegni con diritto al mantenimento del posto; e nulla stabiliva per i privati lavoratori autonomi. Al fine di rendere omogenee le posizioni ed i trattamenti dei titolari degli incarichi, «il d.lgs. n. 229 del 1999 ha previsto per tutti i soggetti, pubblici o privati, l'assimilazione del compenso percepito per l'incarico di direttore (...) al reddito da lavoro dipendente, con il conseguente assoggettamento di tali emolumenti ai prelievi contributivi previdenziali ed assistenziali, secondo il regime delle rispettive discipline. In tal modo è mutata la base contributiva, non più fondata sul trattamento stipendiale in godimento presso l'amministrazione di provenienza, ma sul compenso effettivo percepito derivante dall'incarico di direttore». La sentenza n. 119 del 2012 ha già affermato che la norma censurata «non istituisce una irragionevole differenza di trattamento previdenziale [...] a favore di una categoria di soggetti, bensì prevede una base di calcolo unitaria [...]. Rimane intatto il principio generale secondo cui l'indennità dovuta al dipendente alla fine della sua vita lavorativa è sempre commisurata all'ultima retribuzione annua percepita [...]. A tale principio si deve aggiungere l'altro (...) “di tendenziale corrispondenza proporzionale fra entità della retribuzione ed entità della contribuzione”». Con specifico riguardo alle censure di violazione degli indicati parametri, la Corte ha osservato che il criterio di invarianza degli oneri finanziari, «fissato con riguardo agli effetti complessivi dell'“esercizio della delega” (...) non comporta la preclusione di un eventuale aggravio di spesa derivante dall'applicazione della disposizione impugnata». Infatti, concernendo tale vincolo «la materia delegata nel suo insieme», l'eventuale sindacato sulla sua corretta attuazione si sarebbe dovuto rivolgersi all'effetto complessivo di tutte le innovazioni introdotte dal d.lgs. del 1999, dal momento che «ben potrebbe un singolo aggravio di spesa trovare compensazione in altre disposizioni produttive di risparmi o di maggiori entrate». Il legislatore delegante ha rimesso interamente al delegato «la facoltà di adottare eventuali scelte – che nella loro individualità potrebbero essere anche onerose – con il solo limite dell'incremento complessivo degli effetti finanziari prodotti dall'intera normativa delegata». In particolare, i principi ed i criteri fissati nella legge delega hanno stabilito il solo limite della «consistenza neutra o attiva dell'aggregato complessivo degli effetti» del d.lgs. sulla spesa pubblica; tuttavia, sullo specifico punto del rispetto di detto limite, l'ordinanza di rimessione è stata giudicata carente di «ogni argomentazione ed allegazione». Inoltre, si è sottolineato che il denunciato aggravio degli oneri per la finanza pubblica «si verifica solo nell'ipotesi in cui il titolare dell'incarico apicale (...) decida di chiedere il collocamento a riposo durante l'espletamento di tale incarico, oppure al momento del suo compimento. Evento, quest'ultimo, che può non verificarsi (ad esempio per espressa volontà dell'interessato o per mancata maturazione dei necessari requisiti): in queste ipotesi, il saldo tra maggior prelievo contributivo effettuato sugli emolumenti percepiti per l'incarico di direttore (...) e misura dell'indennità (...) spettante al momento del pensionamento presso l'amministrazione di appartenenza potrebbe essere addirittura positivo. In ogni caso, i maggiori importi dell'IPS erogati agli *ex* titolari di incarichi apicali presso le aziende sanitarie derivano innanzi tutto dall'applicazione della disciplina generale previgente che determinava l'entità delle prestazioni previdenziali sulla base della retribuzione percepita negli ultimi dodici mesi di servizio». E tale disciplina non è stata modificata, posto che la delega aveva prescritto che l'omogeneizzazione dovesse avvenire nell'ambito dei trattamenti previsti dalla legislazione vigente; in proposito, la sentenza n. 351 del 2010 «ha già ampiamente chiarito che “il criterio di calcolo della misura dell'indennità premio di servizio [...] rimane quello fissato dall'art. 4 della legge 8 marzo 1968, n. 152”». Si è poi precisato che il paventato incremento degli oneri sulla parte pubblica, in quanto verificabile solo in caso di collocamento a riposo del dirigente nel corso o al termine dell'incarico, «si risolve in un'evenienza di fatto, ancorché frutto di un calcolo di convenienza del dipendente»: esso «non costituisce effetto necessario delle norme, bensì di private volizioni, che non rilevano ai fini della valutazione della legittimità costituzionale delle norme stesse (sentenza n. 119 del 2012)». Confermando le argomentazioni svolte nella pronuncia da ultimo citata, la Corte ha sostenuto che la scelta del legislatore delegato – pur rappresentando «solo uno dei possibili strumenti attuativi della delega» – «non può essere considerata manifestamente irragionevole» ed

ha ritenuto non implausibile che «tra gli effetti collaterali del meccanismo di omogeneizzazione vi possa essere la valorizzazione – attraverso la parziale scissione tra prelievo contributivo e prestazione resa, che nel caso di specie può avere una valenza economica bidirezionale – del principio solidaristico che caratterizza in modo peculiare il trattamento di fine rapporto nell’ambito pubblico». In definitiva, «il legislatore delegato ha scelto uno dei possibili mezzi per realizzare l’obiettivo indicato nella legge di delegazione, partendo da un dato, la retribuzione percepita per l’incarico, sicuramente comune a tutti i dipendenti, pubblici e privati. Non si tratta dell’unica scelta possibile, ma la stessa non può essere considerata manifestamente irragionevole dal momento che realizza una completa parificazione (...) di tutti i soggetti, dipendenti pubblici e privati, che si trovino ad esercitare una certa funzione, quale che sia l’amministrazione di provenienza o il lavoro svolto nel settore privato». Pertanto, la norma impugnata, «assimilando il regime dei compensi a quelli da lavoro dipendente ed assoggettandoli coerentemente a prelievo contributivo secondo le previsioni generali, non ha violato le regole di copertura della spesa (...) e non ha introdotto (...) alcuna modifica strutturale nell’ordinamento della previdenza pubblica, limitandosi a rendere omogenea la disciplina del rapporto di lavoro dei soggetti di diversa provenienza chiamati a svolgere le funzioni di direttore generale, amministrativo e sanitario».

### **2.12. Le pensioni svizzere**

L’ordinanza n. 10 ha confermato la sentenza n. 264 del 2012 in cui, per la prima volta, la Corte si è discostata dalle valutazioni di non conformità alle norme CEDU fatte dalla Corte europea con riguardo alla medesima disposizione oggetto del giudizio di costituzionalità. La questione di costituzionalità, sollevata in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost. in relazione all’art. 6 par. 1 CEDU, aveva ad oggetto una disposizione (l’art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006) in materia di contribuzione versata all’estero e trasferita in Italia. Più specificamente, la disposizione di interpretazione autentica prevedeva che, nella determinazione della retribuzione pensionabile, i minori contributi versati all’estero venissero rapportati all’aliquota contributiva in vigore in Italia nel periodo di riferimento. La Corte EDU aveva condannato l’Italia, per interferenza del legislatore nell’amministrazione della giustizia (sent. Maggio e altri c. Italia). La Corte costituzionale, successivamente adita per l’asserito contrasto della disposizione censurata con la convenzione EDU come interpretata dalla pronuncia medesima, ha dichiarato non fondata la questione facendo applicazione del principio del margine di apprezzamento nazionale e del bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti. La Corte ha rilevato, infatti, l’esistenza di un preminente interesse generale al mantenimento di un sistema previdenziale sostenibile e bilanciato, che giustifica il ricorso alla legislazione retroattiva.

## **3. L’iniziativa economica**

### **3.1. L’iniziativa economica e il bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti**

“La libertà d’iniziativa economica può essere anche “ragionevolmente limitata” (art. 41, commi 2 e 3, Cost.), nel quadro di un bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti”. Così la sentenza n. 242.

### **3.2. La nozione di concorrenza riflette quella operante in ambito comunitario**

“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte la nozione di concorrenza «riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) 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 che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati [...]; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l’apertura, eliminando barriere all’entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (*ex multis*: sentenze n. 270 e n. 245 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)» (sentenza n. 38 del 2013). La materia «tutela della concorrenza», per il suo carattere finalistico, non ha estensione certa e delimitata, ma ha carattere «trasversale» in relazione «ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall’intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni» (sentenza n. 38 del 2013 e le sentenze, ivi richiamate, n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004)”. Così la sentenza n. 64.

“La nozione di concorrenza «riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) 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 che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l’apertura, eliminando barriere all’entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (*ex multis*: sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)”. Così la sentenza n. **104**.

### **3.3. Il principio della libertà di stabilimento garantito dai Trattati europei**

Una violazione della libertà di stabilimento sancita dall’art. 49 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) è stata rilevata dalla sentenza n. **190** che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per contrasto con l’art. 117, primo comma, Cost., dell’art. 20, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 11 del 2013, limitatamente alla previsione, tra le condizioni per accedere a contributi finanziari discrezionalmente erogabili dalla Giunta provinciale alle emittenti radiotelevisive ed ai portali informativi *online*, dell’ubicazione della sede legale e della redazione principale ed operativa nel territorio provinciale. La Corte ha rammentato che la libertà di stabilimento comprende il diritto di stabilimento secondario, vale a dire «il diritto delle società, costituite a norma delle leggi di un qualsiasi Stato membro e che abbiano la loro sede sociale, l’amministrazione centrale o la sede principale nel territorio dell’Unione, di svolgere la loro attività economica in un altro Stato membro mediante una controllata, una succursale o un’agenzia». Il diritto europeo esige «una parità di trattamento tra imprese, indipendentemente dalla ubicazione della loro sede legale» e quindi vieta «tanto le discriminazioni palesi, quanto le misure che ostacolano o scoraggiano, direttamente o indirettamente, il pieno esercizio della libertà di stabilimento (...). Secondo il principio del trattamento nazionale, ai soggetti che nello Stato membro si limitano ad aprire un centro di attività deve essere esteso il trattamento che la legislazione locale riserva ai soggetti che nel territorio nazionale hanno lo stabilimento principale. Ammettere che lo Stato membro (...) possa riservare un trattamento diverso alle società che operano sul suo territorio attraverso una sede secondaria, per il solo fatto che la sede principale si trova altrove, svuoterebbe di contenuto il diritto di stabilimento secondario». I Giudici hanno così concluso che la norma impugnata, «nel subordinare la concessione dei contributi al requisito della sede legale e redazione principale ed operativa nel territorio provinciale, viola l’art. 49 del TFUE, in quanto dispone un trattamento discriminatorio a svantaggio delle società con sede legale fuori dalla Provincia di Bolzano» (radicate, cioè, in altre zone del territorio nazionale o in altri Stati membri dell’Unione), che esercitano il proprio diritto di stabilimento secondario.

### **3.4. Liberalizzazioni e concorrenza**

La sentenza n. **49** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di due disposizioni della Regione Veneto in tema di esercizio del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime, ascrivibili alla materia «tutela della concorrenza», in ragione della loro idoneità ad incidere, in senso restrittivo, sulla capacità stessa del singolo operatore di svolgere tale specifica attività commerciale (art. 16 della legge n. 55 del 2012 e art. 5, comma 1, lettera *a*) della legge n. 8 del 2013). In tale contesto la Corte ha affermato: “Come sottolineato, di recente, nelle sentenze n. 245 e n. 98 del 2013, la direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno – seppure si ponga, in via prioritaria, la finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche (tra queste, la libertà di stabilimento di cui all’art. 49 [già art. 43] del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea) e preveda, quindi, soprattutto disposizioni tese alla realizzazione di tale scopo – consente, comunque, di porre dei limiti all’esercizio della tutela di tali attività, nel caso che questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale. E detti limiti sono individuati, in termini generali, dagli artt. 14, 15 e 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, attuativo della citata direttiva (sentenza n. 98 del 2013). Nel contempo, questa Corte, con la sentenza n. 98 del 2013, ha rilevato che a siffatto regime autorizzatorio – che dà, appunto, allo Stato la facoltà di limitare la finalità di massima liberalizzazione, perseguita dalla “direttiva servizi” e dal d.lgs. attuativo della stessa, solo ove sussistano motivi imperativi di interesse generale (quali appunto anche quelli derivanti dalla scarsità delle risorse naturali, che

determina la necessità della selezione tra i diversi candidati) – l’art. 70, comma 5, dello stesso decreto legislativo n. 59 del 2010, a sua volta, consente espressamente di derogare, con specifico riferimento al commercio al dettaglio su aree pubbliche. Vi è infatti previsto che, «Con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche in deroga al disposto di cui all’articolo 16 del presente decreto, sono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell’impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l’esercizio del commercio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all’applicazione di tali disposizioni transitorie». Trattandosi di regolamentazione normativa che la Corte ha ritenuto «indiscutibilmente riconducibile alla materia “tutela della concorrenza” (che 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. 291 del 2012)», va dunque ribadito che «è alla competenza esclusiva dello Stato che spetta tale regolamentazione, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.», essendo inibiti alle Regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo meramente riproduttivo della stessa (sentenza n. 245 del 2013, che richiama le sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006)».

La sentenza n. **104** ha, tra l’altro, dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., degli artt. 2, 4, 7 e 11 della legge della Regione autonoma Valle d’Aosta n. 5 del 2013, che introducono varie disposizioni in materia di commercio. Più in particolare, il citato art. 2 attribuisce alla Giunta regionale il compito di individuare, sentite le associazioni delle imprese, gli indirizzi per il conseguimento degli obiettivi di equilibrio della rete distributiva in rapporto alle diverse categorie e alla dimensione degli esercizi, tenendo conto anche dell’interesse dei consumatori alla qualità, alla varietà, all’accessibilità e alla convenienza dell’offerta. La Corte dichiara che tale disposizione - che consente alla Giunta di incidere e condizionare l’agire degli operatori sul mercato, incentivando o viceversa limitando l’apertura degli esercizi commerciali in relazione alle diverse tipologie merceologiche, alle loro dimensioni, ovvero al territorio - viola la competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza. Nell’occasione la Corte si sofferma proprio sulla nozione di concorrenza, ribadendo che essa «“riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) 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 che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l’apertura, eliminando barriere all’entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (*ex multis*: sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)»». Ribadisce, altresì, che la materia «tutela della concorrenza», «dato il suo carattere finalistico, non è una materia di estensione certa o delimitata, ma è configurabile come trasversale, “corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall’intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni” (così, tra le più recenti, sentenza n. 38 del 2013; si veda, inoltre, la sentenza n. 299 del 2012)». Dalla suddetta natura trasversale deriva «“che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012)»». La Corte, poi, in considerazione dello stretto legame esistente con la disposizione appena dichiarata incostituzionale, fa derivare l’illegittimità anche della previsione del successivo art. 7 impugnato il quale, infatti, subordina il rilascio dell’autorizzazione alla apertura di una media o grande struttura di vendita all’attestazione della conformità agli indirizzi definiti dalla Giunta regionale. Fondata è, anche, la questione relativa all’art. 4 il quale, pur prevedendo che le attività commerciali siano svolte senza il rispetto di orari di apertura o di chiusura e senza obblighi di chiusura domenicale e festiva o della mezza giornata infrasettimanale, eccettua espressamente dal suo ambito di applicazione le attività di commercio su area pubblica. In tal modo, tale disposizione permette l’introduzione di limiti e

vincoli in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione contenuta nell'art. 3, comma 1, lett. *d-bis*), del d.l. n. 223 del 2006 che ammette limitazioni allo svolgimento dell'attività di commercio solo laddove riconducibili, tra le altre, ad esigenze di sostenibilità ambientale e sociale, a finalità di tutela delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale. La Corte, infatti, con riguardo alla ricordata normativa statale ha ribadito che essa attua «un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche» e che «l'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale (sentenza n. 299 del 2012 [...])» (sentenza n. 38 del 2013)». Infine, anche l'art. 11 impugnato - che prevede il divieto nei centri storici di apertura e trasferimento di sede delle grandi strutture di vendita, precludendo del tutto e a priori detta possibilità - si pone in contrasto col medesimo parametro costituzionale. Tale divieto, infatti, proprio per la sua assolutezza, «costituisce una limitazione alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali e viene ad incidere «direttamente sull'accesso degli operatori economici al mercato e, quindi, si risolve in un vincolo per la libertà di iniziativa di coloro che svolgono o intendano svolgere attività di vendita» (sentenza n. 38 del 2013)».

Con la sentenza n. **165** - con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di varie disposizioni delle leggi della Regione Toscana n. 52 del 2012 e n. 13 del 2013 che, modificando il proprio codice del commercio (legge regionale n. 28 del 2005), hanno inteso adeguarne le disposizioni alla normativa statale relativa all'istituzione dello sportello unico per le attività produttive (SUAP) - la Corte ha ribadito una serie di importanti principi in materia di tutela della concorrenza *ex art.* 117, secondo comma, lett. *e*), Cost. La normativa regionale, infatti - prevedendo una serie di attività supplementari, di obblighi documentali e, in generale, di requisiti obbligatori ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale per aprire, ampliare o trasferire una grande struttura di vendita - è stata reputata lesiva della menzionata competenza esclusiva statale, con specifico che in riferimento all'esercizio delle attività commerciali, ormai liberalizzate. Infatti, a giudizio della Corte, anche se la normativa statale contenuta nell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 prevede la possibilità di contemperare la liberalizzazione del commercio con l'esigenza di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell'ambiente e dei beni culturali, essa comunque «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 (...) 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». In altri termini, la normativa statale non attribuisce competenze legislative a favore della Regione per la salvaguardia dei menzionati valori e anche se la loro protezione è una valida ragione per derogare al principio generale della liberalizzazione delle attività commerciali, tuttavia essi «non possono essere tutelati dal legislatore regionale attraverso l'esercizio della competenza residuale del commercio, che incontra un limite nella natura trasversale e prevalente della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato».

Le misure legislative di liberalizzazione di attività economiche sono state ricondotte dalla giurisprudenza costituzionale alla materia «tutela della concorrenza» che l'art. 117, secondo comma, lett. *e*), Cost. riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. In particolare, la sentenza n. 200 del 2012 ha affermato che «la liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di «ri-regolazione» tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra parte, l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva - cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) - genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli

stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale». I descritti orientamenti sono stati richiamati dalla sentenza n. **178**, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di una disposizione umbra che – prescrivendo l'accertamento della conoscenza del territorio da parte della Provincia per le guide turistiche abilitate in altre Regioni che intendessero svolgere la propria attività in Umbria – aveva introdotto una «barriera all'ingresso nel mercato» in contrasto con il principio di liberalizzazione stabilito dal legislatore statale con l'art. 3 della legge n. 97 del 2013.

### **3.5. Liberalizzazioni, concorrenza e utilità sociale**

“La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) 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 che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (*ex multis*, sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007). In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenza n. 401 del 2007). Come questa Corte ha più volte osservato, «Si tratta dell'aspetto più precisamente di promozione della concorrenza, che costituisce una delle leve della politica economica statale e, pertanto, non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenze n. 299 del 2012, n. 80 del 2006, n. 242 e n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004). In particolare, con riferimento alle misure di liberalizzazione, questa Corte ha avuto modo di affermare che «la liberalizzazione da intendersi come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di “ri-regolazione” tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra parte, l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale» (sentenze n. 299 e n. 200 del 2012)”. Così la sentenza n. **125**.

### **3.6. Liberalizzazioni e semplificazione dell'azione amministrativa**

La sentenza n. **121** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 4-ter, del d.l. n. 78 del 2010, il quale, fra l'altro, stabilisce che la disciplina della SCIA costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. La disposizione – censurata dalla Provincia di Bolzano, in riferimento agli artt. 8, primo comma, numero 5, dello statuto trentino, 9 del d.P.R. n. 670 del 1972 e 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, per il preteso contrasto della norma statale con la disciplina provinciale nelle specifiche materie di competenza statutaria, e particolarmente nelle materie dell'urbanistica e dei piani regolatori, nonché per la violazione dell'autonomia statutaria speciale che non consentirebbe ipotesi di sostituzione automatica delle disposizioni provinciali incompatibili con quelle statali – è già stata oggetto di scrutinio nelle sentenze nn. 164 e 203 del 2012. Nella decisione in esame, la Corte riconduce la disciplina impugnata alla

competenza legislativa esclusiva dello Stato ed afferma: “...Orbene – premesso che l’attività amministrativa può assurgere alla qualifica di “prestazione”, della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale a fronte di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati – la normativa qui censurata prevede che gli interessati, in condizioni di parità su tutto il territorio nazionale, possano iniziare una determinata attività (rientrante nell’ambito del citato comma 4-*bis*), previa segnalazione all’amministrazione competente. Con la presentazione di tale segnalazione, il soggetto può dare inizio all’attività, mentre l’amministrazione, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti legittimanti, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione (trenta giorni nel caso di SCIA in materia edilizia), adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell’attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salva la possibilità che l’interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall’amministrazione. Al soggetto interessato, dunque, si riconosce la possibilità di dare immediato inizio all’attività (è questo il principale *novum* della disciplina in questione), fermo restando l’esercizio dei poteri inibitori da parte della pubblica amministrazione, ricorrendone gli estremi. Inoltre, è fatto salvo il potere della stessa pubblica amministrazione di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990. Si tratta di una prestazione specifica, circoscritta all’inizio della fase procedimentale strutturata secondo un modello ad efficacia legittimante immediata, che attiene al principio di semplificazione dell’azione amministrativa ed è finalizzata ad agevolare l’iniziativa economica (art. 41, primo comma, Cost.), tutelando il diritto dell’interessato ad un sollecito esame, da parte della pubblica amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l’iniziativa medesima»”.

### 3.7. Gli aiuti di Stato

La sentenza n. 249 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale – per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 107 e 108, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (TFUE) – di talune disposizioni abruzzesi (artt. 38 della legge regionale n. 55 del 2013, 7 della legge regionale n. 14 del 2014 e 1, comma 1, della legge regionale n. 34 del 2014) che prevedono un finanziamento regionale, con diverse e successive tipologie di intervento, di alcuni milioni di euro in favore della Società abruzzese gestione aeroporto s.p.a. (SAGA) per la promozione dell’Aeroporto d’Abruzzo. Preliminarmente la Corte ha delimitato l’ambito del suo intervento ed ha ribadito che la verifica di sua spettanza «riguarda l’ascrivibilità della fattispecie alla nozione di aiuto di Stato, poiché – quanto all’esame nel merito – i giudici nazionali si devono limitare all’accertamento dell’osservanza dell’art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell’avvenuta notifica alla Commissione del progetto di aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale [...] ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto (sentenza n. 185 del 2011) ed in particolare se i soggetti pubblici conferenti gli aiuti rispettino adempimenti e procedure finalizzate alle verifiche di competenza della Commissione europea (sentenza n. 299 del 2013)». Il Collegio ha ricordato altresì che «i requisiti costitutivi di detta nozione, individuati dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria, possono essere così sintetizzati: a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato; b) idoneità di tale intervento ad incidere sugli scambi tra Stati membri; c) idoneità dello stesso a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza [...]; d) dimensione dell’intervento superiore alla soglia economica che determina la sua configurabilità come aiuto “*de minimis*” ai sensi del regolamento della Commissione n. 1998/2006, del 15 dicembre 2006 [...] (sentenza n. 299 del 2013)». La Corte ha altresì adottato il cd. criterio dell’investitore privato, affermato dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria, secondo cui, nei confronti delle imprese pubbliche, la condotta imprenditoriale dello Stato deve uniformarsi a quella dell’imprenditore privato, in linea di principio diretta a conseguire un profitto. Pertanto, «gli interventi dell’investitore pubblico devono, comunque, ispirarsi a criteri di scelta di un gruppo imprenditoriale privato nel perseguimento di una politica strutturale, globale o settoriale, secondo logiche di profitto». Ricostruito in questi termini il pertinente quadro normativo, le disposizioni censurate sono risultate illegittime in quanto prevedevano un’agevolazione in astratto riconducibile alla categoria degli aiuti di Stato e la Regione, pur essendo tenuta alla notifica del progetto di aiuto alla Commissione europea ai sensi dell’art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012, ha attribuito il detto finanziamento in difetto della prescritta notificazione.



### **3.8. Le barriere all'ingresso nei mercati di nuovi operatori**

Violano l'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., le disposizioni che introducono significative e sproporzionate barriere all'ingresso nei mercati, non giustificate dal perseguimento di specifici interessi pubblici, condizionando o ritardando l'ingresso di nuovi operatori e, conseguentemente, ingenerando ingiustificate discriminazioni a danno della concorrenza. Sulla base di tale principio la sentenza n. **125** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tre disposizioni della Regione Umbria (artt. 9, 43 e 44 della legge regionale n. 10 del 2013) in materia di "poli commerciali" e di nuovi impianti di erogazione carburanti.

### **3.9. I limiti alla libertà di impresa a garanzia della salute pubblica (le parafarmacie)**

La sentenza n. **216** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 4, Cost., dell'art. 5, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006, «nella parte in cui non consente agli esercizi commerciali ivi previsti (c.d. parafarmacie) la vendita di medicinali di fascia C soggetti a prescrizione medica». In via preliminare, va sottolineato che in materia di classificazione dei farmaci e di vendita dei medesimi assumono importanza fondamentale alcune norme quali l'art. 8, comma 10, della legge n. 537 del 1993 che, nel dividere i farmaci a seconda del rispettivo interesse terapeutico, colloca nella fascia A quelli di maggiore rilevanza terapeutica - a totale carico del Servizio sanitario nazionale e con la corresponsione di una quota fissa da parte dell'assistito (cosiddetto *ticket*) - e nella fascia C i farmaci di minore interesse terapeutico che sono a totale carico dell'assistito. Di particolare rilievo è, poi, l'art. 32 del d.l. n. 201 del 2011 che, innovando il sistema precedente, ha introdotto il principio secondo cui, fatte salve alcune particolari categorie, i farmaci di fascia C possono essere dispensati nelle parafarmacie, ad eccezione di quelli espressamente indicati in un elenco redatto dal Ministero della salute, sentita l'Agenzia italiana del farmaco, per i quali permane l'obbligo di prescrizione ed il conseguente divieto di vendita. Ricostruita in questi termini la questione, la Corte chiarisce, quanto alla asserita lesione dell'art. 3 Cost., che non c'è alcuna irragionevolezza nel prevedere per alcuni farmaci di fascia C la permanenza dell'obbligo della prescrizione medica e, di conseguenza, il divieto di vendita nelle parafarmacie poiché tra queste ultime e le farmacie, pur potendosi ravvisare una serie di elementi comuni, permangono significative differenze essendo solo le farmacie assoggettate ad una serie di obblighi che derivano dalle esigenze di tutela della salute dei cittadini. Con riferimento, poi, all'art. 41 Cost. e al principio di tutela della concorrenza la Corte ribadisce il proprio consolidato orientamento includendo il regime delle farmacie nella materia della «tutela della salute», «pur se questa collocazione non esclude che alcune delle relative attività possano essere sottoposte alla concorrenza, come altre nell'ambito della medesima materia». In particolare, il ricordato art. 32 ha mantenuto alcuni limiti di vendita dei medicinali di fascia C presso le parafarmacie anche perché l'incondizionata liberalizzazione di questa categoria di farmaci inciderebbe, con effetti che non sono tutti prevedibili, sulla distribuzione territoriale delle parafarmacie le quali, diversamente dalle farmacie, non sono inserite nel sistema di pianificazione territoriale, col conseguente rischio di alterare il sistema stesso, che è posto, prima di tutto, a garanzia della salute dei cittadini. La disciplina censurata, infine, risulta conforme alla sentenza 5 dicembre 2013 (in cause riunite C-159, 160 e 161/12), Venturini, della Corte di giustizia dell'Unione europea che, nel pronunciarsi sulla compatibilità della normativa analizzata col principio della tutela della libertà di stabilimento di cui all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ha affermato che tale articolo «deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale che non consente a un farmacista, abilitato e iscritto all'ordine professionale, ma non titolare di una farmacia compresa nella pianta organica, di distribuire al dettaglio, in una parafarmacia, anche quei farmaci soggetti a prescrizione medica che non sono a carico del Servizio sanitario nazionale, bensì vengono pagati interamente dall'acquirente». Sul punto la Corte di Giustizia osserva ulteriormente «che la tutela della salute può giustificare restrizioni alla libertà di stabilimento (punto 41); che l'apertura delle farmacie sul territorio italiano è oggetto di un regime di pianificazione (punto 45) e che la situazione auspicata dalle ricorrenti in quel giudizio equivarrebbe a poter commercializzare tali medicinali senza osservare il requisito della pianificazione territoriale (punto 51), con ripercussioni negative sull'effettività dell'intero sistema di pianificazione delle farmacie e quindi sulla sua stabilità (punto 54); (...) che la riserva della distribuzione di detti farmaci alle sole farmacie è atta a garantire la tutela della salute (punto 55) e che la normativa italiana al riguardo è proporzionata e necessaria (punti 58-65)». La Corte europea, d'altra parte, ha in più occasioni riconosciuto che «l'art. 49 del TFUE deve essere interpretato nel senso che la tutela

della libertà di stabilimento non osta a che uno Stato membro adotti un regime di autorizzazione preventiva per l'apertura di nuove farmacie, se tale regime si rivela indispensabile per colmare eventuali lacune nell'accesso alle prestazioni sanitarie, in maniera tale da garantire un'assistenza sanitaria adeguata alle necessità della popolazione, orientata a coprire tutto il territorio e a tenere conto delle regioni geograficamente isolate o altrimenti svantaggiate (sentenze 1° giugno 2010, in cause riunite C-570/07 e C-571/07, Blanco Perez e Chao Gomez, punti 70 e 71; e 13 febbraio 2014, in causa C-367/12, Sokoll-Seebacher, punti 24-25)». In tale ultima decisione, inoltre, è stato anche precisato che «la salute e la vita delle persone occupano una posizione preminente tra i beni e gli interessi protetti dal Trattato e che spetta agli Stati membri stabilire il livello al quale essi intendono garantire la tutela della salute pubblica e il modo in cui tale livello debba essere raggiunto. Poiché quest'ultimo può variare da uno Stato membro all'altro, si deve riconoscere agli Stati membri un margine di discrezionalità» (punto 26)». Da questa giurisprudenza, quindi, emerge «che le ragioni di tutela della salute, declinate secondo le peculiarità della normativa nazionale, ben consentono di derogare all'ampia nozione di libertà di stabilimento e, di conseguenza, di libertà di impresa. Tali considerazioni – che vanno ben oltre la semplice esclusione della violazione dei principi della libertà di stabilimento – corroborano ulteriormente il convincimento di questa Corte nel senso che si è detto».

### **3.10. La tutela dei consumatori**

La sentenza n. **104** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità, sollevata con riferimento all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., dell'art. 3 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 5 del 2013 che, per l'accesso all'attività commerciale nel settore merceologico alimentare, anche nel caso in cui venga effettuata nei confronti di una determinata cerchia di persone, continua a richiedere – diversamente da quanto previsto dalla normativa statale contenuta nell'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010 – la frequenza di un corso professionale *ad hoc*, ovvero una pregressa specifica esperienza nel settore alimentare per un certo periodo di tempo, ovvero ancora il possesso di un titolo per il cui conseguimento sia previsto lo studio di materie attinenti al commercio, alla preparazione o alla somministrazione degli alimenti. A giudizio della Corte, tali requisiti sono funzionali ad assicurare che coloro che svolgono attività nel settore merceologico alimentare siano dotati di una specifica preparazione ed esperienza professionale all'evidente scopo di salvaguardare la salute dei consumatori in un settore così delicato e fondamentale, assicurando che coloro che maneggiano, preparano e commerciano alimenti abbiano maturato una adeguata professionalità. Pertanto, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, la norma impugnata non attiene alla materia della «tutela della concorrenza» ponendo limiti o barriere all'accesso al mercato con effetti restrittivi della concorrenza, ma, piuttosto, concerne la materia della «tutela della salute», attribuita dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, ponendosi quale misura volta a salvaguardare la salute dei consumatori.

### **3.11. La modifica dei rapporti di durata (principi e limiti)**

La sentenza n. **64** - nel dichiarare non fondata la questione relativa all'art. 29 della legge della Provincia di Bolzano n. 1 del 2004, sull'aumento del canone delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico – ha svolto alcune considerazioni sulla legittimità di modifiche peggiorative dei rapporti di durata: «Né può valere l'affermazione con cui si invoca una specie di immodificabilità del sistema tariffario, in quanto, come affermato da questa Corte, «nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione). Unica condizione essenziale è che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenza n. 264 del 2005, e, in senso conforme, sentenze n. 236 e n. 206 del 2009). Si deve richiamare, in proposito, anche la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che ha sottolineato che una mutazione dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi in modo «improvviso e imprevedibile» senza che lo scopo perseguito dal legislatore imponga l'intervento (sentenza del 29 aprile 2004, in cause C-487/01 e C-7/02). In tale solco,

con la sentenza n. 302 del 2010 questa Corte ha reputato legittimo l'intervento legislativo teso alla «variazione dei criteri di calcolo dei canoni dovuti dai concessionari di beni demaniali» e volto ad adeguare i canoni di godimento di beni pubblici con lo scopo di consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e di rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli pagati a favore di locatori privati».

### **3.12. Il concordato preventivo e la transazione fiscale**

La sentenza n. 225 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97, Cost., degli 160 e 182-ter del regio decreto n. 267 del 1942, nel testo risultante dalle modifiche successivamente intervenute. La disposizione censurata stabilisce che, nell'ambito della procedura di concordato preventivo, la proposta di concordato contenente una transazione fiscale del credito IVA possa prevedere esclusivamente la dilazione del pagamento e non anche la falcidia del debito fiscale. Il rimettente reputa che tale previsione sia lesiva del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e del principio di eguaglianza, in quanto non consente all'amministrazione finanziaria di valutare in concreto la convenienza del piano che proponga un importo superiore a quello ricavabile dalla liquidazione del patrimonio del debitore, a differenza di quanto consentito agli altri creditori. La Corte preliminarmente delinea il quadro nel quale si innesta la questione ed evidenzia che la disciplina sostanziale del trattamento dei crediti nell'ambito della procedura concorsuale «è dettata da motivazioni che attengono alla peculiarità del credito e prescindono dalle particolari modalità con cui si svolge la procedura di crisi» (in tal senso le pronunce gemelle della Corte di cassazione, sez. civ., n. 22931 e 22932 del 4 novembre 2011); e che nella transazione fiscale – che costituisce una peculiare procedura transattiva tra il contribuente e il fisco la cui applicazione all'ordinamento tributario è del tutto innovativa – l'imprenditore in crisi può proporre alle agenzie fiscali o agli enti gestori di forma di previdenza e assistenza obbligatorie, il pagamento parziale ovvero dilazionato dei tributi o dei contributi e dei relativi accessori, in deroga al principio generale di indisponibilità e irrinunciabilità del credito da parte dell'amministrazione finanziaria. Ciò posto, passando a considerare la questione della transazione fiscale per IVA, la Corte osserva che anche prima della novella del 2008 si sosteneva che il credito IVA non potesse costituire oggetto di transazione fiscale, sull'assunto che si trattasse di un tributo costituente risorsa propria dell'Unione europea, e ciò spiega i vincoli derivanti per gli Stati membri nell'accertamento e nella riscossione di tale imposta. Come posto in luce dalla Corte di cassazione, la cogenza della disciplina sovranazionale si esprime nell'«assorbimento» degli obblighi facenti capo al legislatore nazionale di accertamento, controllo e riscossione dell'imposta e nell'obbligo gravante sullo Stato membro di assicurare l'effettiva riscossione di quella che è una risorsa propria delle Comunità europee: «All'interno di questi limiti rigorosi deve ritenersi legittimo il ricorso del legislatore a meccanismi agevolativi che garantiscano effettivamente un maggior gettito finale senza peraltro indurre in alcun modo i contribuenti a dichiarare una parte del dovuto e senza attribuire loro la possibilità di sottrarsi al pagamento del dovuto con il versamento di importi forfettari non correlati all'imposta dovuta e produttivi di una quasi esenzione-fiscale» (Corte di cassazione, sez. civ., n. 20068 del 18 settembre 2009). Dunque, la Corte esclude che la disciplina comunitaria dell'IVA e le statuizioni della Corte di Lussemburgo possano essere interpretate – come propone il rimettente – “in modo da rendere praticabile, anche in sede di transazione fiscale, una razionale (e quindi costituzionale) ottimizzazione possibile della pretesa erariale”. Infine, con specifico riferimento ai parametri asseritamente violati, la Corte afferma che: “La previsione di una deroga al principio di indisponibilità della pretesa tributaria normativamente circoscritta alla sola dilazione di pagamento dell'IVA non è irragionevole e si giustifica – sul piano prognostico – proprio per il persistere, in capo all'amministrazione finanziaria, della possibilità di riscuotere il tributo in futuro, con la contestuale approvazione di un piano di concordato idoneo a consentire il graduale superamento dello stato di crisi dell'impresa” (...) “A nessuna delle tradizionali categorie di crediti privilegiati e chirografari è riconducibile il credito IVA, per il quale esiste una disciplina eccezionale attributiva di un «trattamento peculiare e inderogabile» (Corte di cassazione, sez. civ., n. 22931 del 2011), che consentendo esclusivamente la transazione dilatoria è tesa ad assicurare il pagamento integrale di un'imposta assistita da un privilegio di grado postergato (qual è appunto l'IVA), in deroga al principio dell'ordine legale delle cause di prelazione”.

### **3.13. Le società in house**

La sentenza n. **100** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate con riferimento agli artt. 11, 114, secondo comma, 117, primo, secondo e terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., dell'art. 11, commi 1, 2 e 3 del d.l. n. 195 del 2009 che fissa una particolare disciplina per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti nella regione Campania, attribuendone la gestione alle Province e prevedendo l'affidamento del servizio a società provinciali *in house*. Con specifico riferimento a tale ultimo aspetto, la Corte così argomenta. «In tale materia, le società *in house*, ossia le società partecipate in modo preponderante da capitale dell'ente pubblico appaltante, secondo la giurisprudenza di questa Corte, possono legittimamente operare se il meccanismo dell'affidamento diretto sia strutturato in modo da evitare che esso possa risolversi in una ingiustificata compromissione dei principi che presiedono al funzionamento del mercato e, dunque, in una violazione delle prescrizioni a tutela della concorrenza contenute nel Trattato 25 marzo 1957, che istituisce la Comunità europea (sentenze n. 50 del 2013 e n. 439 del 2008). Pertanto, come imposto dalla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia, è possibile non osservare le regole della concorrenza: a) quando l'ente pubblico svolge sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; b) quando il soggetto affidatario «realizzi la parte più importante della propria attività» con l'ente o con gli enti che la controllano (sentenza *Teckal* del 18 novembre 1999, in causa C-107/98). Nel caso in esame, non risulta che le suddette condizioni siano state violate dalla disposizione di legge in esame, che, prevedendo l'affidamento del servizio a società provinciali *in house*, senza disciplinare la composizione e i limiti di operatività di tali società, deve essere interpretata in senso costituzionalmente conforme, con implicito richiamo a tale indefettibile condizione di legittimità».

### **3.14. L'affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica**

La sentenza n. **199** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 25 del 2012, censurata in quanto, disponendo che gli enti locali affidano lo svolgimento dei servizi di interesse generale non soltanto a società «a totale partecipazione pubblica», ma anche a società «a partecipazione mista pubblica privata», si porrebbe in contrasto con il diritto dell'Unione europea, violando in tal modo l'art. 117, primo comma, Cost. La Corte, preliminarmente afferma che la norma censurata, riferendosi ai servizi pubblici locali a rilevanza economica, è riconducibile all'ambito materiale relativo alla tutela della concorrenza; ribadisce la corrispondenza tra l'espressione «servizio pubblico locale di rilevanza economica» o «servizio di interesse generale» dell'ente locale e quella di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), rinvenibile, in particolare, negli artt. 14 e 106 del TFUE (*ex plurimis*, sentenza n. 325 del 2010, punto 6.1. del Considerato in diritto); ricostruisce, poi, la normativa vigente in materia, partendo dall'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), abrogato dall'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, a sua volta abrogato all'esito del *referendum* ammesso con la sentenza n. 24 del 2011. La conseguenza delle vicende legislative e referendarie è che, attualmente – esclusa la reviviscenza dell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000 a seguito dell'abrogazione referendaria dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008 (sentenza n. 24 del 2011) – sono applicabili alla materia unicamente la normativa e la giurisprudenza comunitarie, senza alcun riferimento a leggi interne (sentenze n. 50 del 2013 e n. 199 del 2012). Ciò posto, la Corte ricorda quanto già affermato nella sentenza n. 325 del 2010: «La normativa comunitaria consente l'affidamento diretto del servizio (cioè senza una gara ad evidenza pubblica per la scelta dell'affidatario) alle società miste nelle quali si sia svolta una gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato e richiede sostanzialmente che tale socio sia un socio “industriale” e non meramente “finanziario” (in tal senso, in particolare, il Libro verde della Commissione del 30 aprile 2004), senza espressamente richiedere alcun limite, minimo o massimo, della partecipazione del socio privato», permettendo, in particolare, l'affidamento diretto della gestione del servizio «in via ordinaria» ad una società mista, alla condizione che la scelta del socio privato «avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica» e che a tale socio siano attribuiti «specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio». Cita anche la sentenza della Corte di giustizia, sezione terza, 15 ottobre 2009, in causa C-196/08, *Acoset Spa*, che ha ribadito la legittimità comunitaria dell'affidamento diretto a società miste, purchè sia rispettata la condizione della gara cosiddetta “a doppio oggetto”, espressamente specificando: «Sebbene la mancanza di gara nel contesto dell'aggiudicazione dei servizi risulti inconciliabile con gli artt. 43 CE e 49 CE e con i

principi di parità di trattamento e di non discriminazione, la scelta del socio privato nel rispetto degli obblighi [comunitari] e l'individuazione dei criteri di scelta del socio privato consentono di ovviare a detta situazione, dal momento che i candidati devono provare, oltre alla capacità di diventare azionisti, anzitutto la loro perizia tecnica nel fornire il servizio nonché i vantaggi economici e di altro tipo derivanti dalla propria offerta» (punto 59). E ancora: «Dato che i criteri di scelta del socio privato si riferiscono non solo al capitale da quest'ultimo conferito, ma altresì alle capacità tecniche di tale socio e alle caratteristiche della sua offerta in considerazione delle prestazioni specifiche da fornire, e dal momento che al socio in questione viene affidata, come nella fattispecie di cui alla causa principale, l'attività operativa del servizio di cui trattasi e, pertanto, la gestione di quest'ultimo, si può ritenere che la scelta del concessionario risulti indirettamente da quella del socio medesimo effettuata al termine di una procedura che rispetta i principi del diritto comunitario, cosicché non si giustificerebbe una seconda procedura di gara ai fini della scelta del concessionario» (punto 60). Precisa, invece, la Corte che il precedente della Corte di giustizia citato dal ricorrente Governo (causa C-26/03 Stadt Halle ed altri contro RPL Lochau), non è pertinente poiché nella specie, non vi era stata procedura ad evidenza pubblica per la scelta del socio della società mista affidataria del servizio. In conclusione, la Corte riconosce che l'art. 6, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 25 del 2012 non soltanto non esclude che la concessione dei servizi venga affidata ad una società mista, il cui socio privato sia individuato attraverso una gara "a doppio oggetto", ma, in ragione del rinvio al diritto dell'Unione europea, impone l'obbligatorietà di tale procedura, sicché, correttamente interpretata, essa ottempera a tutti i requisiti richiesti dal diritto dell'Unione europea.

#### **4. La proprietà**

##### **4.1. I contratti di locazione per uso abitativo non registrati e la novazione sanzionatoria**

La sentenza n. **50** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per difetto di delega, dell'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011, nella parte in cui prevedeva un meccanismo di sostituzione sanzionatoria della durata del contratto di locazione per uso abitativo e di commisurazione del relativo canone in caso di mancata registrazione del contratto entro il termine di legge, nonché l'estensione di tale disciplina – e di quella relativa alla nullità dei contratti di locazione non registrati – anche alle ipotesi di contratti di locazione registrati nei quali sia stato indicato un importo inferiore a quello effettivo, o di contratti di comodato fittizio registrati. La Corte ha evidenziato che la disciplina – la quale prevede addirittura una novazione del contratto di locazione, *per factum principis*, quanto a canone e a durata – appare "sotto numerosi profili "rivoluzionaria" sul piano del sistema civilistico vigente". Inoltre, essa è palesemente in contrasto con il preciso enunciato della legge delega n. 42 del 2009, formalmente e sostanzialmente evocabile quale principio e criterio direttivo generale, che espressamente prescrive di procedere all'esercizio della delega nel «rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212»: e l'art. 10, comma 3, ultimo periodo, dello statuto prevede che «Le violazioni di disposizioni di rilievo esclusivamente tributario non possono essere causa di nullità del contratto».

##### **4.2. Gli appalti privati nelle aree colpite da sisma**

La sentenza n. **97** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 3 del 3012, che estendeva ai lavori privati il sistema di qualificazione rilasciato da Società Organismo di Attestazione (SOA) previsto per gli appalti di lavori pubblici dall'art. 40 del d.lgs. n. 163 del 2006. La legge censurata, nel dar seguito agli urgenti interventi statali volti ad affrontare la grave emergenza determinata dal sisma del 2009, ha disciplinato la programmazione e l'attuazione degli interventi necessari per la ricostruzione e il ripristino degli immobili privati e delle opere pubbliche danneggiati dal sisma, attraverso disposizioni che regolamentano la presentazione delle domande, l'ammontare e l'erogazione dei contributi ai soggetti privati e l'individuazione degli aventi diritto, nonché il divieto di mutamento della destinazione d'uso in atto al momento del sisma prima che siano decorsi due anni dalla data di completamento dell'intervento. Con il censurato art. 10, comma 1, il legislatore umbro aveva disposto che «L'esecutore, a qualsiasi titolo, dei lavori di ripristino di immobili di proprietà privata di importo pari o superiore a 150.000 euro, deve essere in possesso di attestazione di qualificazione rilasciata da Società Organismo di Attestazione (SOA) di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.

163, recante “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”) e successive modificazioni e integrazioni». La Corte riconosce che l'intervento legislativo regionale - ascrivibile ai titoli competenziali concorrenti del «governo del territorio» e della «protezione civile» per i profili concernenti la «tutela dell'incolumità pubblica» (sentenze n. 300 del 2013 e n. 254 del 2010) - va collocato in un contesto di generale regolamentazione degli interventi edilizi nelle zone sismiche, rispetto ai quali è fisiologica, per le Regioni, «la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità della loro erogazione»: sentenze n. 259 del 2013, n. 50 del 2008 e n. 423 del 2004. Tuttavia, data la concreta portata della disposizione impugnata, la Corte afferma che è altrettanto indubbio che la contestata estensione della necessità dell'attestato di qualificazione – in quanto incidente non solo sulla possibilità del singolo soggetto imprenditore di essere scelto quale esecutore dell'opera, ma anche conseguentemente della stessa capacità e libertà di contrarre delle parti private interessate – sia regolamentazione riconducibile, per i suoi effetti, nell'ambito delle evocate materie «tutela della concorrenza» ed «ordinamento civile» appartenenti entrambe alla competenza esclusiva dello Stato. Orbene, conclude la Corte, la trasposizione nell'ambito privatistico dei sistemi di qualificazione delle imprese interessate alle commesse pubbliche, da un lato compromette l'assetto concorrenziale degli appalti privati regolati dalle norme civilistiche, ponendo in essere una previsione che tradisce le finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese sottesa alla regolamentazione contenuta nel codice dei contratti pubblici (sentenza n. 401 del 2007), e traducendosi invece, di fatto, in una scelta anti-concorrenziale. Dall'altro lato, contemporaneamente, la norma impugnata determina (relativamente alla sola contrattazione riguardante l'affidamento dei lavori privati della ricostruzione delle zone terremotate umbre) anche una limitazione della facoltà del soggetto interessato di individuare il contraente da lui ritenuto più idoneo; limitazione che viene evidentemente a turbare (condizionandolo) lo svolgimento di atti che sono espressione della autonomia negoziale di soggetti che operano in un assetto civilistico in posizione di parità. E, pertanto, si pone in contrasto anche con il parametro che riserva al legislatore statale la competenza esclusiva in materia di «ordinamento civile».

#### ***4.3. L'indennità di espropriazione per le aree non edificabili***

La sentenza n. **187** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 6 del 1993 (Norme sulla espropriazione per pubblica utilità) in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU. Ad avviso del rimettente, la norma censurata violerebbe i citati parametri costituzionali in quanto essa, per determinare la detta indennità, farebbe riferimento ai cosiddetti valori agricoli tabellari, eccessivamente modesti rispetto al valore di mercato attribuibile ai terreni in base alle loro caratteristiche; in quanto il criterio di determinazione dell'indennità, previsto dalla norma provinciale censurata, sarebbe simile a quello che regolava, ai sensi dell'art. 5-bis, comma 4, del d.l. n. 333 del 1992 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 8 agosto 1992, n. 359, la medesima materia nell'ambito della normativa statale, norma dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza di questa Corte n. 181 del 2011, in relazione alla quale il criterio del cosiddetto valore agricolo medio è stato ritenuto elusivo del legame, richiesto dalla giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo, che l'indennità deve avere con il valore di mercato del bene espropriato, nonché non rispondente all'esigenza, espressa più volte dalla Corte costituzionale, di garantire all'espropriato un serio ristoro. La Corte rileva di aver già osservato, nella sentenza n. 181 del 2011, con riguardo ad analogha normativa statale, che «il valore tabellare così calcolato prescinde dall'area oggetto del procedimento espropriativo, ignorando ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene. Restano così trascurate le caratteristiche di posizione del suolo, il valore intrinseco del terreno (che non si limita alle colture in esso praticate, ma consegue anche alla presenza di elementi come l'acqua, l'energia elettrica, l'esposizione), la maggiore o minore perizia nella conduzione del fondo e quant'altro può incidere sul valore venale di esso. Il criterio, dunque, ha un carattere inevitabilmente astratto, che elude il “ragionevole legame” con il valore di mercato, “prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto con il “serio ristoro” richiesto dalla giurisprudenza consolidata di questa Corte” (sentenza n. 348 del 2007, punto 5.7 del Considerato in diritto)». È vero – prosegue la citata sentenza n.

181 del 2011 – che «il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene ablatato e che non sempre è garantita dalla CEDU una riparazione integrale, come la stessa Corte di Strasburgo ha affermato, sia pure aggiungendo che in caso di "espropriazione isolata", pur se a fini di pubblica utilità, soltanto una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con il valore del bene. Tuttavia, proprio l'esigenza di effettuare una valutazione di congruità dell'indennizzo espropriativo, determinato applicando eventuali meccanismi di correzione sul valore di mercato, impone che quest'ultimo sia assunto quale termine di riferimento dal legislatore (sentenza n. 1165 del 1988), in guisa da garantire il "giusto equilibrio" tra l'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui». Il criterio della determinazione dell'indennità di espropriazione delle «aree non edificabili» di cui alla normativa nazionale dichiarata costituzionalmente illegittima con la citata sentenza è sostanzialmente riprodotto dalla normativa trentina oggetto di censura. La conclusione testé enunciata si impone, pertanto, anche per la denunciata norma provinciale di cui va dichiarata l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, e con l'art. 42, terzo comma, Cost.

#### ***4.4. La sdemanializzazione degli usi civici sul territorio sardo***

La sentenza n. **210**, in tema di usi civici nella Regione Sardegna, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua* - per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. - dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna n. 19 del 2013, che prevedeva la progressiva sdemanializzazione degli usi civici sul territorio sardo attraverso il piano straordinario di accertamento demaniale e la delega ai Comuni ad effettuare la ricognizione generale degli usi civici esistenti sui rispettivi territori con attribuzione di poteri che ne comportavano la cessazione, in assenza di procedure che consentissero allo Stato di far valere gli interessi di cui è portatore fin dalla fase della formazione del piano straordinario medesimo. La Corte, nel pronunciare l'illegittimità della disposizione, l'ha integrata introducendo "la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l'apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale", nonché la previsione "che i Comuni non possono attuare processi di transazione giurisdizionale ma solo proporli". (La questione è ampiamente illustrata in: *Le autonomie territoriali – Le materie di competenza esclusiva statale – La tutela dell'ambiente (lett. s)*)

## *Sezione IV*

### *I rapporti politici*

#### *1. I sistemi elettorali*

##### *1.1. Le elezioni per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica*

La sentenza n. 1 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957 e dell'art. 17, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 533 del 1993, in quanto consentivano, rispettivamente per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, l'attribuzione di consistenti premi di maggioranza non subordinata al raggiungimento di una soglia minima di voti. La Corte, preliminarmente, osserva che non c'è un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale - in quanto quest'ultima lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico - e che, tuttavia, il sistema elettorale non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole (sentenze n. 242 del 2012 e n. 107 del 1996; ordinanza n. 260 del 2002). Al riguardo la Corte cita sue precedenti affermazioni: "...l'Assemblea Costituente, «pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo, costituzionalizzando una scelta proporzionalistica o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria» (sentenza n. 429 del 1995). Pertanto, la «determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa» (sentenza n. 242 del 2012; ordinanza n. 260 del 2002; sentenza n. 107 del 1996). Il principio costituzionale di eguaglianza del voto - ha inoltre rilevato questa Corte - esige che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizione di parità, in quanto «ciascun voto contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi» (sentenza n. 43 del 1961), ma «non si estende [...] al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore [...] che dipende [...] esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari» (sentenza n. 43 del 1961)". Entrando nel merito, la Corte ritiene che tali disposizioni non superano lo scrutinio di proporzionalità e di ragionevolezza, al quale soggiacciono anche le norme inerenti ai sistemi elettorali. Infatti, il meccanismo premiale è foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consente ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi, e può in concreto dar luogo ad una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto (v. in tema, anche le sentenze n. 15 e n. 16 del 2008 e n. 13 del 2012). Afferma la Corte che le disposizioni censurate sono dirette ad agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale, ciò che costituisce senz'altro un obiettivo costituzionalmente legittimo. Tuttavia, esse non impongono il raggiungimento di una soglia minima di voti alla lista (o coalizione di liste) di maggioranza relativa dei voti; e in tal modo esse consentono una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.). Inoltre, l'illimitata compressione della rappresentatività risulta incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile» (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali. In conclusione, la Corte afferma che: "Le norme censurate, pur perseguendo un obiettivo



di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare, dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. In definitiva, detta disciplina non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente". Con specifico riguardo al sistema elettorale per il Senato della Repubblica, la Corte ravvisa, inoltre, un ulteriore motivo di illegittimità: "...il test di proporzionalità evidenzia, oltre al difetto di proporzionalità in senso stretto della disciplina censurata, anche l'inidoneità della stessa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, in modo più netto rispetto alla disciplina prevista per l'elezione della Camera dei deputati. Essa, infatti, stabilendo che l'attribuzione del premio di maggioranza è su scala regionale, produce l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea. Ciò rischia di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa, che l'art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato. In definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo. E benché tali profili costituiscano, in larga misura, l'oggetto di scelte politiche riservate al legislatore ordinario, questa Corte ha tuttavia il dovere di verificare se la disciplina legislativa violi manifestamente, come nella specie, i principi di proporzionalità e ragionevolezza e, pertanto, sia lesiva degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.". La sentenza n. 1, inoltre, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 59 del medesimo d.P.R. n. 361 del 1957 e dell'art. 14, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 533 del 1993, nella parte in cui non consentono all'elettore, rispettivamente per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, di esprimere una preferenza per i candidati. La disciplina, infatti, priva l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che è totalmente rimessa ai partiti. A tal proposito, la Corte ha chiarito che «le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee – quali la “presentazione di alternative elettorali” e la “selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche” – non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.» (ordinanza n. 79 del 2006). Simili funzioni devono, quindi, essere preordinate ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini ed alla realizzazione di linee programmatiche che le formazioni politiche sottopongono al corpo elettorale, al fine di consentire una scelta più chiara e consapevole anche in riferimento ai candidati. Sulla base di analoghi argomenti, la Corte si è già espressa, sia pure con riferimento al sistema elettorale vigente nel 1975 per i Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, contraddistinto anche esso dalla ripartizione dei seggi in ragione proporzionale fra liste concorrenti di candidati. In quella occasione, la Corte ha affermato che la circostanza che il legislatore abbia lasciato ai partiti il compito di indicare l'ordine di presentazione delle candidature non lede in alcun modo la libertà di voto del cittadino: a condizione che quest'ultimo sia «pur sempre libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza» (sentenza n. 203 del 1975). Nella specie, tale libertà risulta compromessa, posto che si impone al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori. Tale disciplina non è comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali). Le condizioni stabilite dalle norme censurate sono, viceversa, tali da alterare per

l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti. Anzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, coartano la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost. (sentenza n. 16 del 1978). In definitiva, è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione.

## ***1.2. L'attribuzione del premio di maggioranza nelle elezioni comunali nella Regione Trentino-Alto Adige***

La sentenza n. 275 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, lett. h), del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige n. 1/L del 2005, censurato nella parte in cui dispone che, nelle elezioni dei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, se la lista o la coalizione di liste collegate al candidato eletto sindaco non abbia conseguito il 60 per cento dei seggi del consiglio, ad essa venga assegnato, oltre al seggio del sindaco, il numero di seggi necessario per raggiungere quella consistenza. La Corte ha respinto l'ipotizzata assimilazione tra la disposizione impugnata e la normativa statale già dichiarata illegittima con la sentenza n. 1 del 2014, condividendo la giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo cui i premi di maggioranza per le elezioni politiche riguardano sistemi elettorali fondati su turno unico e dunque caratterizzati da schemi assolutamente non raffrontabili con sistemi elettorali a doppio turno. Il legislatore trentino ha modellato l'elezione dei comuni minori sul sistema elettorale previsto dal TUEL per i comuni con più di 15.000 abitanti prevedendo quale elemento differenziale la mancata previsione del voto disgiunto. Nel richiamare la propria giurisprudenza circa la non comparabilità delle votazioni al primo e al secondo turno ai fini dell'attribuzione del premio, con riferimento ad elezioni di tipo amministrativo, la Corte ha ribadito che nel turno di ballottaggio «la prospettiva cambia sensibilmente. Non c'è più la possibilità di voto disgiunto, perché si vota soltanto il candidato sindaco collegato ad una o più liste. L'elettore quindi non può più esprimere il consenso al candidato, contemporaneamente, però, bocciando il collegamento dal medesimo prescelto: la sua manifestazione di volontà è necessariamente unica e quindi più non sussiste alcun ostacolo intrinseco a valorizzare il collegamento – nuovamente espresso in questo secondo turno mediante l'abbinamento grafico tra il nome del candidato sindaco ed i simboli delle liste a lui collegate – al fine di introdurre un più rigido effetto di trascinamento attribuendo alla lista collegata al sindaco la maggioranza assoluta dei seggi nella percentuale del 60% come premio di maggioranza» (sentenza n. 107 del 1996). Le medesime considerazioni sono state estese al sistema elettorale trentino, ove la possibilità del voto disgiunto non sussiste già dal primo turno. Anche il legislatore regionale ha valorizzato il collegamento tra sindaco e liste a lui collegate, attraverso l'abbinamento grafico, nella scheda per il ballottaggio, tra il nome del candidato sindaco ed i simboli di tali liste. Nel dare il proprio voto al sindaco, la manifestazione di volontà dell'elettore è espressamente legata alle liste che lo sostengono e ciò giustifica l'effetto di trascinamento che il voto al sindaco determina sulle liste a lui collegate con l'attribuzione del premio del 60 per cento dei seggi. Il meccanismo di attribuzione del premio e la conseguente alterazione della rappresentanza non sono state, pertanto, irragionevoli né lesive del principio di uguaglianza del voto, ma funzionali alle esigenze di governabilità dell'ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo.

## ***2. La rappresentanza politica***

### ***2.1. Il principio di uguaglianza del voto***

Il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza non lede il principio di uguaglianza del voto perché, “secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, esso «esige che l'esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di parità, donde il divieto del voto multiplo o plurimo», ma non anche che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettorato debba necessariamente essere proporzionale al numero dei consensi espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali (sentenze n. 39 del 1973, n. 6, n. 60 e n. 168 del 1963, n. 43 del 1961); fermo restando in ogni caso il controllo di ragionevolezza (*ex plurimis*, sentenza n. 107 del 1996)”. Così la sentenza n. 275.

## ***2.2. Il principio dell'equilibrio rappresentati-rappresentanti***

“L’art 14, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011 stabilisce, tra le varie misure, quella della riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali al fine del contenimento della spesa pubblica, disponendo che le Regioni adeguano, nell’esercizio dell’autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ad alcuni parametri. [...] In particolare, la norma statale, «fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell’ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione» (sentenza n. 198 del 2012). Inoltre, «il principio relativo all’equilibrio rappresentati-rappresentanti non riguarda solo il rapporto tra elettori ed eletti, ma anche quello tra elettori e assessori (questi ultimi nominati) [...] sia perché, in base all’art. 123 Cost., “forma di governo” e “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” debbono essere “in armonia con la Costituzione”, sia perché l’art. 51 Cost. subordina al rispetto delle “condizioni di eguaglianza” l’accesso non solo alle “cariche elettive”, ma anche agli “uffici pubblici” (non elettivi)» (sentenza n. 198 del 2012)”. Così la sentenza n. **35**, con la quale la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di una delibera legislativa statutaria della Regione Calabria concernenti la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali.

## **Sezione V**

### ***I tributi***

#### ***1. Il principio di progressività***

Con la sentenza n. **8** la Corte ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 53 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia n. 45 del 2012, che ha stabilito l'applicazione di un'addizionale regionale Irpef con un'aliquota unica (pari allo 0,5 per cento) per la fascia di redditi che parte dai 28 mila euro annui sino a quelli oltre i 75 mila euro, a decorrere dal 1° gennaio 2013. Secondo la Corte, le norme censurate non violano il principio di progressività poiché tale principio «deve informare l'intero sistema tributario nel suo complesso e non il singolo tributo (sentenze n. 223 del 2012; n. 2 del 2006; n. 263 del 1994; n. 159 del 1985; n. 62 del 1977 e ordinanze n. 341 del 2000; n. 128 del 1966)». Rileva, inoltre, la Corte che l'imposta specifica (IRPEF) «è significativamente progressiva e che tale qualità non è certamente messa in discussione dalle modeste (rispetto alle aliquote statali) addizionali regionali».

#### ***2. Il principio della capacità contributiva***

“Questa Corte ha affermato più volte che, in materia tributaria, l'art. 53 Cost. è espressione particolare del principio di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. Se «la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria, [essa esige comunque] un indefettibile raccordo con la capacità contributiva [...]. Il controllo della Corte in ordine alla lesione dei principi di cui all'art. 53 Cost., come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., non può, quindi, che essere ricondotto ad un “giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria”» (sentenza 111 del 1997; in senso conforme, sentenza n. 116 del 2013 e n. 341 del 2000)”. Così la sentenza n. **142**.

#### ***3. L'addizionale regionale IRPEF***

Con la sentenza n. **8** la Corte ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia n. 45 del 2012, che ha stabilito l'applicazione di un'addizionale regionale Irpef con un'aliquota unica (pari allo 0,5 per cento) per la fascia di reddito compresa tra 28 mila euro e 75 mila euro annui, a decorrere dal 1° gennaio 2013. La disposizione contrasterebbe – secondo il Governo ricorrente – con la normativa statale di settore (art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011) e sarebbe lesiva del principio di progressività. Osserva la Corte che la norma interposta, prevedendo, al comma 1, la facoltà per le regioni a statuto ordinario di aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base a decorrere dall'anno 2012, si limita a vietare aliquote delle addizionali disallineate rispetto agli scaglioni di reddito erariali (comma 4). Essa, dunque, contrariamente a quanto prospettato dal ricorrente, non impone l'obbligo di osservare integralmente tutti gli scaglioni statali, restando così affidati direttamente al principio costituzionale di progressività – che deve informare l'intero sistema tributario e non il singolo tributo – i limiti del potere regionale di differenziazione delle addizionali e della loro misura. Anche la censura prospettata con riferimento alla disciplina temporale dettata dalla Regione non è fondata. Secondo il ricorrente, tale disciplina sarebbe contrastante con il comma 7 dello stesso art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011, il quale fisserebbe un termine di applicazione «a decorrere dal 2014» per la introduzione delle addizionali. La Corte osserva in contrario che la norma si riferisce espressamente alle «disposizioni di cui ai commi 3, 4, 5 e 6» e non al comma 1, che è la sede normativa in cui viene disciplinata la facoltà per le regioni a statuto ordinario di aumentare o diminuire le aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF. Tale facoltà trova nello stesso comma la propria specifica disciplina temporale, e questa fa riferimento all'anno 2012: non vi è dunque contrasto con la norma regionale destinata ad operare dall'anno finanziario 2013.

#### **4. La tassazione degli emolumenti arretrati dei giudici tributari**

La sentenza n. **142** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 53 Cost., dell'art. 39, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011 che chiamava a concorrere alla formazione del reddito imponibile ai sensi dell'art. 11 del d.P.R. n. 917 del 1986 (Testo unico delle imposte sui redditi – TUIR) i compensi corrisposti ai membri delle commissioni tributarie entro il periodo di imposta successivo a quello di riferimento, così assoggettandoli alla tassazione ordinaria anziché alla più favorevole tassazione separata. L'art. 13 del d.lgs. n. 545 del 1992 stabilisce che i giudici tributari percepiscano due tipi di compensi: uno mensile, in cifra fissa, ed uno aggiuntivo variabile, che discende dal numero e dalla tipologia dei provvedimenti depositati e che richiede un determinato periodo di tempo per essere liquidato. Tali compensi sono assimilati dall'art. 50, comma 1, lett. f), TUIR ai redditi da lavoro dipendente, con la conseguente applicazione ad essi delle regole di carattere generale. In questo contesto, comune a tutti gli emolumenti arretrati da lavoro dipendente od assimilato, si è inserita la norma impugnata, la quale – di fatto – ha allargato ad un anno, per la sola categoria dei giudici tributari l'intervallo temporale tra il titolo giuridico della competenza e la sua effettiva qualificazione ai fini fiscali, attraverso la *fictio iuris* censurata dal rimettente. La Corte ha ravvisato il *vulnus* costituzionale nel «diverso e più sfavorevole trattamento previsto per gli emolumenti spettanti ai membri delle commissioni tributarie», dopo aver precisato che la norma *de qua* «non ha sottratto» tali compensi «al regime della tassazione separata, cosicché essi restano pienamente compresi ed espressamente menzionati tra quelli che hanno diritto a beneficiarne», ma ha introdotto un profilo di differenziazione «all'interno del regime» di favore, «creando, in assenza di un ragionevole motivo discriminante, una situazione di trattamento svantaggioso rispetto alle altre specie di redditi assimilati». Invero, «precise esigenze, non solo di lettura conforme alla logica della tassazione separata, bensì anche di coerenza sistematica con la regolamentazione complessiva della materia», hanno imposto di «ritenere discriminatorio il fatto che, a fronte di un'omogenea situazione che accomuna tutti i percettori di competenze arretrate, solo per i giudici tributari – e senza che una giustificazione sia enunciata espressamente dalla legge o sia ricavabile in via interpretativa – sia stato normativamente ridotto il periodo di rilievo per l'applicazione del regime fiscale della categoria di riferimento, con conseguente aumento, per tale lasso temporale, dell'imposizione tributaria». La Corte ha, in proposito, escluso che la disposizione in esame assuma «carattere neutrale rispetto al meccanismo di progressività dell'IRPEF. Infatti, «nel sottrarre in misura così anomala al regime della tassazione separata il ritardo degli apparati dedicati alla quantificazione e alla liquidazione delle competenze dei giudici delle commissioni tributarie, di fatto la norma impugnata ha vanificato l'effetto mitigatore e correttivo del regime della tassazione per cassa in una fattispecie che il legislatore stesso (...) aveva ritenuto meritevole di essere sottratta ad un'eccessiva imposizione tributaria su redditi che si sono formati – per cause non imputabili al contribuente – in anni diversi da quelli di effettiva percezione. La finalità di limitare in qualche modo gli effetti delle modalità temporali di liquidazione (...) viene nella sostanza neutralizzata dall'introduzione di una disposizione idonea a rendere ininfluenti, a danno del contribuente, anche tempi tecnici anomali come quelli che raggiungono la durata di un anno». Pertanto, la norma censurata, che perseguiva lo scopo di «incrementare il gettito dell'imposta», è risultata affetta da «irragionevolezza e contraddittorietà» poiché «il legislatore non ha espunto i compensi dei giudici tributari dal novero dei redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente, né (...) ha recato altre modifiche alla disciplina generale in materia di tassazione separata, implicitamente confermando la natura degli stessi ed il conseguente assoggettamento al regime di favore. Quest'ultimo, peraltro, è stato irragionevolmente vanificato dall'anomala prescrizione temporale che, di fatto, ha riprodotto, per la sola categoria dei giudici tributari, la regola del cumulo». Del pari è risultato violato l'art. 53 Cost., atteso che «l'effetto pregiudizievole della norma nei confronti di una sola categoria di redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente non trova alcuna giustificazione obiettiva nella situazione dei loro percettori, in assenza di qualsiasi indice peculiare della fattispecie in termini di manifestazione di ricchezza».

#### **5. I principi della tassazione per cassa e per “cassa allargata”, e il criterio della tassazione separata per gli emolumenti arretrati**

La sentenza n. **142** – che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 53, Cost., dell'art. 39, comma 5 del d.l. n. 98 del 2011, concernente la tassazione degli emolumenti dei

giudici tributari – espone, preliminarmente all’esame di merito, i principi che ispirano la disciplina dell’imposizione tributaria sui redditi di lavoro dipendente ed assimilati. “La regola generale dell’imposizione su detti redditi è quella di cassa, ricavabile dall’art. 7 del TUIR, secondo cui ad ogni anno solare – salvo quanto appresso specificato – corrisponde un’obbligazione tributaria autonoma. Su quest’ultima si innesta il principio della “cassa allargata”, il quale trova fondamento nell’art. 51 (già art. 48), comma 1, del TUIR. Esso consiste nella parificazione, ai fini impositivi, dei compensi di lavoro dipendente ed assimilati erogati entro il 12 gennaio dell’esercizio successivo a quelli erogati nel precedente. In buona sostanza, sulla base di detto principio, vengono attratte nel reddito annuale le somme percepite entro il 12 gennaio dell’anno successivo. Al contrario, per i redditi percepiti in un determinato periodo d’imposta, ma maturati in tempi precedenti, vige il diverso regime della tassazione separata (art. 17 (già art. 16), comma 1, del TUIR), che è una modalità particolare di determinazione dell’IRPEF, la cui ratio è individuata dalla circolare del Ministero delle finanze n. 23/E del 5 febbraio 1997 nella necessità di «attenuare gli effetti negativi che deriverebbero dalla rigida applicazione del criterio di cassa» in quei casi in cui la tassazione ordinaria di un reddito formatosi nel corso di più anni, ma corrisposto in unica soluzione, potrebbe risultare eccessivamente oneroso per il contribuente”. In materia di tassazione separata, già la sentenza n. 287 del 1996 aveva sostenuto che le finalità sottese alla previsione di questo speciale sistema «vanno ricercate nella esigenza di attenuare gli effetti negativi derivanti dalla rigida applicazione del “principio di cassa” nei riguardi di redditi formatosi nel corso di periodi d’imposta precedenti quello di percezione delle somme» e che la *ratio* dell’istituto è quella di «evitare il determinarsi di una iniqua applicazione del meccanismo della progressività dell’IRPEF». Secondo i Giudici la tassazione separata «si giustifica proprio nella misura in cui costituisce per il contribuente un rimedio per evitare un’applicazione ingiustificatamente gravosa del principio di cassa. Non è invece possibile che dalla stessa possano derivare anche effetti sfavorevoli, non solo perché la norma è strumento “mitigatore” della progressività dell’IRPEF, ma anche perché la sua applicazione è concepita come una facoltà del contribuente persona fisica esercente una impresa commerciale, che ben potrebbe rinunciarvi laddove, per particolari contingenze, (...) dovesse risultare svantaggiosa». Inoltre, si è sottolineato che lo speciale regime «non trova il suo comun denominatore nella natura omogenea dei redditi inseriti nel proprio ambito applicativo – che, al contrario, hanno caratteristiche e presupposti normativi tra i più disparati – ma piuttosto dal fatto che essi derivano da rapporti, prestazioni, titoli, caratterizzati dalla discrasia tra il momento della maturazione e quello della erogazione, comportante effetti irragionevolmente pregiudizievoli ai contribuenti che vi sono sottoposti. Dunque, la particolarità della loro erogazione, concentrata in un unico (e successivo) periodo di imposta, a fronte di una maturazione derivante dalla sommatoria di un certo numero di periodi precedenti, esige l’applicazione del suddetto criterio, appunto al fine (...) di evitare gli eccessi distorti dell’applicazione del criterio della progressività dell’IRPEF».

#### ***6. Prelievo addizionale sui compensi variabili di dirigenti e titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nel settore finanziario***

La sentenza n. 201 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 33 del d.l. n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. La Corte ritiene che la disposizione censurata – che prevede un prelievo addizionale del 10% sui compensi erogati a titolo di *bonus* e *stock options* ai dirigenti ed amministratori del settore finanziario eccedenti il triplo della parte fissa della retribuzione – non sia irragionevole in quanto consegue alle determinazioni del vertice G20 di Pittsburgh del 2009, che, con riguardo ai problemi afferenti alla crisi economica globale, ha individuato, tra le aree critiche su cui incidere al fine di agevolare la stabilità finanziaria, le modalità retributive recanti l’effetto di incentivare l’assunzione di rischi eccessivi. Inoltre, l’intento disincentivante del legislatore è coerente con un coevo atteggiamento manifestatosi a livello internazionale e culminato con l’adozione della direttiva 26 giugno 2013, n. 2013/36/UE sull’accesso all’attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale su detti enti. L’inasprimento del prelievo fiscale costituisce, pertanto, un disincentivo per dette prassi retributive applicate a soggetti che, in ragione del tasso di professionalità, della autonomia operativa, del potere decisionale di cui godono e dell’aspirazione a maggiori guadagni personali, sono in grado di porre in essere attività speculative suscettibili di pregiudicare la stabilità finanziaria. La scelta del legislatore, pertanto, limitata al solo «settore finanziario» della platea dei soggetti passivi sottoposti al prelievo addizionale, non è ingiustificatamente

discriminatoria in quanto un rischio di questo genere non ricorre per l'attività degli altri contribuenti che vengono retribuiti in modo analogo ma non hanno la stessa possibilità di incidere, con il loro operato, sulla stabilità dei mercati finanziari. «Allo stesso modo, non è arbitraria l'individuazione della componente variabile della retribuzione in forma di *bonus o stock options* – oltre un certo multiplo del compenso fisso – quale fatto espressivo della capacità contributiva, ossia quale indice che esprime l'idoneità del soggetto passivo all'obbligazione tributaria».

### **7. La cristallizzazione del trattamento economico dei dipendenti pubblici (esclusione della natura tributaria)**

La sentenza n. **154** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità, per violazione degli artt. 2, 3 e 53 Cost., dell'art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo del d.l. n. 78 del 2010, in relazione alla presunta natura tributaria della misura che ha cristallizzato per il triennio 2011-2013 il trattamento economico dei dipendenti pubblici. Afferma la Corte: “I criteri elaborati da questa Corte in ordine alle prestazioni patrimoniali portano ad escludere che tale natura sia ravvisabile nella misura oggetto della norma impugnata. Si è precisato, infatti, che gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: una disciplina legale diretta in via prevalente a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; una decurtazione che non comporti una modifica di un rapporto sinallagmatico; una destinazione delle risorse derivanti, connesse ad un presupposto economicamente rilevante, a «sovvenire» le pubbliche spese. Nessuno di questi elementi è rinvenibile nella fattispecie. In particolare, con la recente sentenza n. 304 del 2013, sempre con riferimento alle disposizioni in esame, si è ritenuto che: «La norma censurata [...] non ha natura tributaria in quanto non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del dipendente pubblico. Pertanto, in assenza di una decurtazione patrimoniale o di un prelievo della stessa natura a carico del soggetto passivo, viene meno in radice il presupposto per affermare la natura tributaria della disposizione. Inoltre, viene a mancare anche il requisito relativo all'acquisizione delle risorse al bilancio dello Stato, in quanto la disposizione non realizza un'acquisizione che, anche in via indiretta, venga a fornire copertura a pubbliche spese, ma determina un risparmio di spesa»”.

La sentenza n. **219**, in tema di trattamento economico del personale della scuola, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 23, del d.l. n. 78 del 2010 – secondo cui gli anni 2010, 2011 e 2012 non sono utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali e dei relativi incrementi economici previsti dalle disposizioni contrattuali vigenti – prospettata, fra l'altro, sotto il profilo della lesione del principio della capacità contributiva e del principio della progressività dell'imposizione. Osserva a tal riguardo la Corte: “La giurisprudenza di questa Corte, da ultimo (sentenze n. 310 del 2013 e n. 223 del 2012), ha precisato che gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta in via prevalente a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve comportare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse derivanti, che devono essere connesse ad un presupposto economicamente rilevante, vanno destinate a «sovvenire» le pubbliche spese. Tali condizioni non ricorrono nel caso di specie”.

### **8. L'IRAP tributo erariale**

La Corte con giurisprudenza costante ha affermato che la disciplina dell'IRAP rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La sentenza n. 296 del 2003 sancisce che alle Regioni «è attribuita una limitata facoltà di variazione dell'aliquota ed il potere di disciplinare, con legge, “nel rispetto dei principi in materia di imposte sul reddito e di quelli recati dal presente titolo, le procedure applicative dell'imposta”», e che «La circostanza che l'imposta sia stata istituita con legge statale e che alle regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, siano espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo, rende palese che l'imposta stessa – nonostante la sua denominazione – non può considerarsi “tributo proprio della regione”», con la conseguenza che la disciplina sostanziale dell'imposta rientra nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali, in ragione di quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (più di recente, nello stesso senso, sentenze n. 26 del 2014 e n. 216 del 2009). Con la sentenza n. 357 del 2010 ha poi precisato che, «anche dopo la sua “regionalizzazione”, l'IRAP non è divenuto “tributo proprio” regionale –

nell'accezione di tributo la cui disciplina è liberamente modificabile da parte delle Regioni (o Province autonome) –, ma resta un tributo disciplinato dalla legge statale in alcuni suoi elementi strutturali e quindi, in questo senso, “erariale”». Così la sentenza n. 177, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per lesione della potestà legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario – dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Lombardia n. 27 del 2001, che aveva determinato l'aumento di un punto percentuale dell'aliquota speciale IRAP relativa ai settori di attività bancario, finanziario ed assicurativo, indicati negli articoli 6 e 7 del decreto legislativo n. 446/97, così esorbitando dal potere di variazione delle aliquote riconosciuto alle Regioni limitatamente all'aliquota ordinaria dell'IRAP.

### **9. Gli accertamenti presuntivi (prelievi ingiustificati da conti correnti bancari)**

La sentenza n. 228 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 32, comma 1, numero 2), secondo periodo, del D.P.R. n. 600 del 1973, come modificato dall'art. 1, comma 402, lettera a), numero 1), della legge n. 311 del 2004. La norma censurata prevedeva che, in sede di accertamento delle imposte sui redditi, i prelievi o gli importi riscossi nell'ambito delle operazioni bancarie fossero posti come ricavi o compensi a base delle rettifiche e degli accertamenti, e fossero assoggettati a tassazione, se il contribuente non ne avesse indicato i soggetti beneficiari e sempreché non risultassero dalle scritture contabili. La presunzione contenuta nell'ultima parte della norma, che nella sua originaria formulazione era limitata ai «ricavi» e interessava unicamente gli imprenditori, era stata poi estesa ai lavoratori autonomi dall'art. 1 della legge n. 311 del 2004 che aveva inserito nella disposizione la dicitura «o compensi». La Corte ritiene che l'estensione così operata sia lesiva del principio di ragionevolezza e del principio di capacità contributiva, e dunque dichiara l'illegittimità costituzionale della norma limitatamente alle parole “o compensi”. Così argomenta la Corte: “Anche se le figure dell'imprenditore e del lavoratore autonomo sono per molti versi affini nel diritto interno come nel diritto comunitario, esistono specificità di quest'ultima categoria che inducono a ritenere arbitraria l'omogeneità di trattamento prevista dalla disposizione censurata, alla cui stregua anche per essa il prelevamento dal conto bancario corrisponderebbe ad un costo a sua volta produttivo di un ricavo. Secondo tale doppia correlazione, in assenza di giustificazione deve ritenersi che la somma prelevata sia stata utilizzata per l'acquisizione, non contabilizzata o non fatturata, di fattori produttivi e che tali fattori abbiano prodotto beni o servizi venduti a loro volta senza essere contabilizzati o fatturati. Il fondamento economico-contabile di tale meccanismo è stato ritenuto da questa Corte (sentenza n. 225 del 2005) congruente con il fisiologico andamento dell'attività imprenditoriale, il quale è caratterizzato dalla necessità di continui investimenti in beni e servizi in vista di futuri ricavi. L'attività svolta dai lavoratori autonomi, al contrario, si caratterizza per la preminenza dell'apporto del lavoro proprio e la marginalità dell'apparato organizzativo. Tale marginalità assume poi differenti gradazioni a seconda della tipologia di lavoratori autonomi, sino a divenire quasi assenza nei casi in cui è più accentuata la natura intellettuale dell'attività svolta, come per le professioni liberali. Si aggiunga che la non ragionevolezza della presunzione è avvalorata dal fatto che gli eventuali prelevamenti (che peraltro dovrebbero essere anomali rispetto al tenore di vita secondo gli indirizzi dell'Agenzia delle entrate) vengono ad inserirsi in un sistema di contabilità semplificata di cui generalmente e legittimamente si avvale la categoria; assetto contabile da cui deriva la fisiologica promiscuità delle entrate e delle spese professionali e personali”. Aggiunge, poi, la Corte che “peraltro, l'esigenza di combattere un'evasione fiscale ritenuta rilevante nel settore trova una risposta nella recente produzione normativa sulla tracciabilità dei movimenti finanziari”.

### **10. Prelievo addizionale sulle vincite ottenute mediante gli apparecchi di gioco**

La sentenza n. 200 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento agli artt. 3 e 97, Cost., dell'art. 10, comma 9, del d.l. n. 16 del 2012 nella parte in cui fissa (attraverso la modifica dell'art. 5, comma 3, del decreto del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato 12 ottobre 2011) al 1° settembre 2012 la data di avvio dell'applicazione della ritenuta del 6% sulla parte di vincita eccedente €500. La normativa censurata si inserisce nel quadro di un progressivo innalzamento del prelievo erariale unico, avviato con il d.l. n. 131 del 2011 e attuato con decreto direttoriale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato del 12 ottobre 2011 che all'art. 5, comma 1, lett. a) aveva stabilito l'applicazione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, dell'addizionale sul prelievo erariale unico pari al 6 per cento sulla parte delle vincite eccedenti euro 500 ottenute mediante gli



apparecchi di gioco di cui all'art. 110, comma 6, lett. b), del TULPS. Vista l'impossibilità per i concessionari di procedere all'applicazione dell'addizionale, se non dopo il necessario adeguamento tecnico delle apparecchiature, il legislatore con la disposizione impugnata ha spostato al 1° settembre 2012 il termine di decorrenza del tributo. A giudizio della Corte non è condivisibile la tesi del giudice remittente basata sulla asserita perentorietà del termine fissato dalla disposizione in esame, desunta dal drastico effetto sanzionatorio che deriverebbe dal mancato adeguamento tecnico dei sistemi di gioco, consistente nel blocco dei sistemi di gioco in caso di mancato loro adeguamento. Infatti, né nel d.l. 138 del 2011 né nel d.l. n. 16 del 2012 si prevede una sanzione allo spirare del termine fissato. In realtà, la previsione del blocco dei sistemi di gioco in caso di loro mancato adeguamento è stata prospettata solo successivamente con il decreto direttoriale del 8 maggio 2012, ma di fatto neutralizzata dal decreto direttoriale del 6 giugno 2014 con il quale l'Amministrazione - nel dare atto della compiuta omologazione dei sistemi di gioco ad opera della SOGEI avvenuta nel mese di marzo del 2014 e considerando, pertanto, realizzati tutti i presupposti di natura tecnica che avevano fino a quel momento ostacolato la concreta decorrenza applicativa del nuovo prelievo erariale addizionale - ha previsto l'obbligo dei concessionari di procedere al suo versamento «a decorrere dal quindicesimo giorno successivo alla data di deposito della sentenza della Corte costituzionale». Emerge, quindi, chiaramente non solo la consapevolezza dell'Amministrazione della prevalenza logica e giuridica dell'omologazione dei sistemi di gioco rispetto al termine, ma anche che l'intera disciplina della materia pone l'attenzione sulla necessità della previa modifica dei sistemi di gioco. In altri termini, da un lato, l'omologazione di tali sistemi è presupposto necessario per la nascita dell'obbligazione tributaria, e, dall'altro, il termine fissato ha «rilevanza funzionale, e più precisamente dilatoria, solo nel caso – rivelatosi del tutto irrealistico – di omologazione anteriore, divenendo invece formalmente e sostanzialmente irrilevante nel caso contrario, sino al punto di non essere stato neppure preso in considerazione nel decreto con cui l'amministrazione ha finalmente portato a conclusione l'annosa e complessa vicenda».

### ***11. L'imposta di registro per gli immobili acquisiti in sede di espropriazione forzata***

Con la sentenza n. 6, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 1, comma 497, della legge n. 266 del 2005, nella parte in cui non prevedeva la facoltà, per gli acquirenti di immobili ad uso abitativo e relative pertinenze acquisiti in sede di espropriazione forzata o a seguito di pubblico incanto, di chiedere che, in deroga all'art. 44, comma 1, del d.P.R. n. 131 del 1986, (che determina come base imponibile il prezzo di aggiudicazione), la base imponibile ai fini delle imposte di registro, ipotecarie e catastali fosse costituita dal valore dell'immobile (art. 52, commi 4 e 5, del d.P.R. suddetto). Preliminarmente la Corte ha ricostruito l'evoluzione del quadro normativo evidenziando che il legislatore, nel caso di atti di compravendita di immobili residenziali adibiti ad uso abitativo, partendo da una iniziale determinazione della base imponibile ancorata al valore venale dei beni (art. 51, comma 1), è giunto ad una identificazione del valore basata sul valore catastale (c.d. "valore tabellare") finalizzata a superare la difficoltà di determinazione del valore venale dei singoli immobili e a deflazionare il rilevante contenzioso che ne derivava. L'aver stabilito (art. 52, commi 4 e 5, del d.P.R. n. 131 del 1986) che il valore dell'immobile è determinato facendo riferimento ai valori desumibili dai dati catastali «indipendentemente dal corrispettivo pattuito indicato nell'atto» induce la Corte a ritenere che «alla norma impugnata» vada attribuita «un'ulteriore finalità, che è rilevante (...) per la definizione del presente giudizio: quella di consentire al contribuente di scegliere la soluzione più conveniente in relazione all'andamento del mercato immobiliare. L'attuale sistema consente, infatti, non solo di esercitare il diritto potestativo consistente nella scelta del valore determinato secondo il criterio "tabellare", ma anche, in presenza di fasi congiunturali avverse, quando i prezzi degli immobili in regime di libero mercato risultino – anche a seguito dell'eventuale concomitante aggiornamento dei dati catastali – inferiori al medesimo criterio "tabellare", di non chiedere l'applicazione di tale criterio». Allo stato della legislazione, analoga facoltà di scelta è preclusa agli acquirenti della stessa categoria di immobili che acquisiscono la proprietà in esito a procedure esecutive o per asta pubblica: per costoro vale indefettibilmente il riferimento al valore della transazione. Conclude la Corte: «la mera differenziazione del contesto acquisitivo del bene non è dunque sufficiente a giustificare la discriminazione di due fattispecie caratterizzate da una sostanziale omogeneità (sentenze n. 328 del 1983, n. 156 del 1976 e n. 39 del 1970), in particolare, con riguardo all'esclusività del diritto potestativo concesso all'acquirente in libero mercato».

## ***12. Le agevolazioni fiscali (l'imposta di registro all'1 per cento per gli acquisti di fabbricati esenti da IVA, effettuati da imprese immobiliari)***

Le disposizioni che prevedono agevolazioni fiscali hanno «carattere eccezionale e derogatorio» e costituiscono «esercizio di un potere discrezionale del legislatore, censurabile solo per l'eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità; con la conseguenza che la Corte costituzionale non può estenderne l'ambito di applicazione, se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici stessi (sentenze n. 6 del 2014, n. 275 del 2005; ordinanze n. 103 del 2012, n. 203 del 2011, n. 144 del 2009)». In tal senso si è espressa la sentenza n. **279** che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, quinto periodo, della Parte Prima della Tariffa allegata al d.P.R. n. 131 del 1986, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto, prevedendo la riduzione dell'imposta di registro all'1 per cento per gli acquisti di fabbricati o porzioni di fabbricato esenti da IVA effettuati da imprese immobiliari (a condizione che nell'atto l'acquirente dichiari l'intenzione di trasferirli entro tre anni), escluderebbe irragionevolmente dall'agevolazione gli acquisti di immobili di soggetti privati. Invero, in relazione agli atti i cui corrispettivi sono soggetti all'IVA, la legislazione italiana si è costantemente attenuta al criterio dell'applicazione in misura fissa dell'imposta di registro, affermando un principio di alternatività che «svolge una funzione di tutela rispetto alla simmetria del sistema IVA - registro, evitando fenomeni di doppia imposizione». A tal fine, «è necessario che l'operazione ricada nell'ambito delineato oggettivamente e soggettivamente» dal d.P.R. n. 633 del 1972 istitutivo dell'imposta sul valore aggiunto, dovendosi trattare di «cessioni di beni» o «prestazioni di servizi» effettuate da soggetti esercenti «attività di impresa» o «arti e professioni». La menzionata alternatività non è mai stata condizionata all'effettiva sottoposizione ad IVA dell'operazione, «essendo sufficiente che essa rientri in tale ambito, cosicché vale anche nel caso in cui sia poi prevista in concreto l'esenzione». Pertanto, il diverso trattamento giuridico delle due fattispecie comparate dal rimettente – «una operazione IVA, sia pure «esente», ed una operazione non rientrante nell'«area IVA»» – è stato reputato come la «logica conseguenza di un sistema di alternatività così costruito fin dalle origini e che fin dalle origini non ha escluso le operazioni esenti». In mancanza dell'omogeneità delle situazioni raffrontate, il Collegio ha negato l'asserito carattere irragionevole e discriminatorio della norma censurata.

## ***13. Il principio dell'intangibilità dell'IVA comunitaria nella transazione fiscale***

La sentenza n. **225** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97, Cost., degli 160 e 182-*ter* del regio decreto n. 267 del 1942, nel testo risultante dalle modifiche successivamente intervenute. La disposizione censurata stabilisce che, nell'ambito della procedura di concordato preventivo, la proposta di concordato contenente una transazione fiscale del credito IVA possa prevedere esclusivamente la dilazione del pagamento e non anche la falcidia del debito fiscale. Il rimettente reputa che tale previsione sia lesiva del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e del principio di eguaglianza, in quanto non consente all'amministrazione finanziaria di valutare in concreto la convenienza del piano che proponga un importo superiore a quello ricavabile dalla liquidazione del patrimonio del debitore. La Corte disattende le censure mosse dal rimettente in ragione della peculiarità della disciplina dell'IVA derivante dalle regole comunitarie. Così la Corte focalizza il principio di intangibilità dell'IVA ripercorrendo l'evoluzione normativa e giurisprudenziale dell'IVA comunitaria: «Il sistema comune IVA – riferibile alle cessioni di beni e alla prestazione di servizi da parte dei singoli nell'ambito dell'Unione europea, nonché agli acquisti intracomunitari di beni tra Stati membri – si propone, attraverso l'armonizzazione della disciplina della base imponibile e la determinazione di livelli di aliquote sufficientemente ravvicinati tra gli Stati membri, di attuare nel tempo la neutralità dell'imposta ai fini della concorrenza. Con le direttive del Consiglio 11 aprile 1967 – la 67/227/CEE (Prima direttiva in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari) e la 67/228/CEE (Seconda direttiva in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari) – fu stabilito che entro il 1° gennaio 1972 i sistemi nazionali di imposta sulla cifra d'affari dovessero essere gradualmente sostituiti con un sistema comune basato sul principio della neutralità, in base al quale i beni e i servizi simili dovevano essere assoggettati allo stesso carico fiscale in ogni Stato membro. Significative modifiche furono apportate con la direttiva del 17 maggio 1977, 1977/388/CEE (Sesta direttiva del Consiglio in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari – Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme), la quale diede

attuazione alla decisione del Consiglio dei Ministri delle Comunità europee adottata a Lussemburgo il 21 aprile 1970. Con tale decisione – essendo stato raggiunto l'accordo definitivo per il passaggio dal finanziamento del bilancio delle Comunità europee con i contributi nazionali degli Stati membri al sistema di risorse proprie, come previsto dall'art. 201 del Trattato di Roma (poi art. 269 del Trattato istitutivo della Comunità europea, e, dal 1° dicembre 2009, dall'art. 311 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) – fu introdotta, accanto alle risorse tradizionali (prelievi agricoli e dazi doganali), la terza risorsa proveniente dall'IVA riscossa nei singoli Stati. Con il Trattato firmato a Lussemburgo il 22 aprile 1970 fu data esecuzione alla decisione del 21 aprile 1970, attuata in Italia con il decreto legislativo 16 aprile 1971, n. 321 (Attuazione della decisione del Consiglio dei Ministri delle Comunità europee relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità, adottata a Lussemburgo il 21 aprile 1970, e dei regolamenti comunitari relativi al finanziamento della politica agricola comune, in applicazione dell'art. 3 della L. 23 dicembre 1970, n. 1185). La direttiva 28 novembre 2006, 2006/112/CE (Direttiva CE del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto) ha infine attuato la rifusione delle norme che costituiscono il sistema comune dell'imposta sul valore aggiunto. Entrata in vigore dal 1° gennaio 2007, essa costituisce una sorta di testo unico di tutte le norme in materia, coordinando le modifiche succedutesi nel tempo. In particolare, l'«ottavo considerando» della direttiva in parola afferma che «In applicazione della decisione 2000/597/CE, Euratom del Consiglio, del 29 settembre 2000, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee, il bilancio delle Comunità europee, salvo altre entrate, è integralmente finanziato da risorse proprie delle Comunità. Dette risorse comprendono, tra l'altro, quelle provenienti dall'IVA, ottenute applicando un'aliquota comune ad una base imponibile determinata in modo uniforme e secondo regole comunitarie». La giurisprudenza della Corte di giustizia UE assume indubbia rilevanza nel delineare la funzione assolta dall'imposta sul valore aggiunto nel sistema finanziario dell'Unione europea, e, dunque, per il concreto inquadramento dei limiti imposti al legislatore nazionale dal recepimento della normativa comunitaria in materia di IVA. La Corte di Lussemburgo – quale «interprete qualificato» del diritto comunitario, di cui «precisa autoritariamente il significato con le proprie sentenze e, per tal via, ne determina, in definitiva l'ampiezza e il contenuto delle possibilità applicative» (sentenza n. 389 del 1989) – ha ribadito che l'indisponibilità dell'applicazione della disciplina comunitaria dell'IVA da parte degli Stati membri impedisce a questi ultimi di rinunciare all'accertamento dell'imposta, in quanto ciò pregiudicherebbe la riscossione di una risorsa propria delle Comunità europee. Ha così ritenuto in contrasto con la Sesta direttiva del 1977 il regime tributario con cui lo Stato non instaura modalità semplificate di imposizione e riscossione dell'imposta, ma esenta le imprese dall'obbligo di dichiarazione e versamento (sentenza 28 settembre 2006, causa C-128/05 Commissione delle Comunità europee contro Repubblica d'Austria). Ha dichiarato, altresì, il contrasto con l'ordinamento comunitario del «condono tombale» in materia di IVA (in tal senso anche la sentenza n. 247 del 2011), ed ha rimarcato l'incompatibilità con la disciplina comunitaria dell'IVA della rinuncia generale e indiscriminata all'accertamento delle operazioni imponibili effettuate nel corso di una serie di periodi imposta (sentenza 11 dicembre 2008, causa C-174/07; analogamente, sentenza 17 luglio 2008, causa C-132/06 Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana)».

## *Sezione VI*

### *La tutela dei diritti nella giurisdizione*

#### *1. Il procedimento civile*

##### *1.1. L'opposizione alla stima delle indennità per espropriazione per pubblica utilità*

L'ordinanza n. **42** ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 29 e 34, comma 37, del d.lgs. n. 150 del 2011, impugnati, in riferimento all'art. 77, primo comma, Cost., nella parte in cui prevedono che le controversie aventi ad oggetto l'opposizione alla stima delle indennità per espropriazione per pubblica utilità debbano essere introdotte, trattate e decise secondo le forme del rito sommario di cognizione di cui agli artt. 3 del medesimo d.lgs., 702-*bis* e 702-*ter* cod. proc. civ. Ribadendo quanto già sostenuto nelle ordinanze nn. 190 e 226 del 2013 rese su identiche questioni, la Corte ha affermato che la norma di delega in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione compresi nell'ambito della giurisdizione ordinaria e regolati dalla legislazione speciale (art. 54 della legge n. 69 del 2009) «non si riferisce soltanto ai procedimenti civili disciplinati dalla legislazione speciale con modalità diverse da quelle del rito ordinario, sommario o del lavoro, ed il procedimento di opposizione alla stima si caratterizza per una serie di indubbe particolarità».

##### *1.2. La riduzione del termine di costituzione dell'attore nei giudizi di opposizione a decreto ingiuntivo*

L'ordinanza n. **92** ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 218 del 2011, che ha reso l'interpretazione autentica dell'art. 165, primo comma, del codice di procedura civile. La disposizione censurata prevede che, «Nei procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, l'articolo 165, primo comma, del codice di procedura civile si interpreta nel senso che la riduzione del termine di costituzione dell'attore ivi prevista si applica, nel caso di opposizione a decreto ingiuntivo, solo se l'opponente abbia assegnato all'opposto un termine di comparizione inferiore a quello di cui all'articolo 163-*bis*, primo comma, del medesimo codice». Il rimettente denuncia l'asserita carenza dei presupposti per l'adozione di norme retroattive di interpretazione autentica, in relazione agli artt. 3, 24, 102, 111 e 117, primo comma, Cost. La Corte afferma, per contro, che la disposizione si è limitata ad enucleare una delle possibili opzioni ermeneutiche dell'originario testo normativo, già fatta propria da un orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità, e che l'intervento legislativo si è reso necessario per superare una situazione di oggettiva incertezza, in ossequio ai principi della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

##### *1.3. Il rito del lavoro e la contestazione della legittimità del termine apposto al contratto di lavoro*

La sentenza n. **155** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 4, lett. *b*), della legge n. 183 del 2010, censurato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede l'applicazione del termine di decadenza di 60 giorni (stabilito dal riformato art. 6, primo comma, della legge n. 604 del 1966 per l'impugnazione del licenziamento) ai contratti di lavoro a tempo determinato già conclusi (*recte*: cessati o scaduti) alla data di entrata in vigore della predetta legge, ai fini della contestazione della legittimità del termine apposto al contratto. La disposizione è stata valutata come ragionevole e rispettosa del principio di uguaglianza, sebbene non contempli nel suo ambito applicativo le altre forme contrattuali o gli atti datoriali considerati dal rimettente, quali il recesso del committente nei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, il trasferimento del lavoratore, la cessione del contratto di lavoro in caso di trasferimento d'azienda e la somministrazione di lavoro irregolare. I Giudici hanno, innanzitutto, chiarito che il nuovo regime si applica «a tutti i contratti a termine, cioè a quelli già scaduti alla data di entrata in vigore della legge, a quelli in corso di esecuzione e a quelli instaurati successivamente. La *ratio* di tale disciplina si rinviene in una pluralità di esigenze: quella di garantire la speditezza dei processi mediante l'introduzione di termini di decadenza in precedenza non previsti; quella

di contrastare la prassi di azioni giudiziarie proposte anche a distanza di tempo assai rilevante dalla scadenza del termine apposto al contratto ([...] la controversia circa il carattere – legittimo o illegittimo – dell'apposizione del termine si risolve in una azione di accertamento della nullità parziale di una clausola del contratto, come tale imprescrittibile: art. 1422 cod. civ.); quella di pervenire ad una riduzione del contenzioso giudiziario». I riferiti profili hanno così imposto di ritenere «non irragionevoli le scelte compiute dal legislatore» e di concludere che l'applicazione retroattiva del più rigoroso e gravoso regime della decadenza ai soli contratti *de quibus*, «lasciando immutato per il passato il più favorevole regime previsto per le altre ipotesi disciplinate dalla norma, non si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza. Essa, del resto, trova conforto anche nella natura peculiare della fattispecie» in esame, «certamente diversa (...) dalle altre ipotesi (...) ed assistita dal carattere imprescrittibile che consente di procrastinare *sine die* la definizione del rapporto». Del pari è stata esclusa la dedotta violazione del principio di uguaglianza in base al rilievo che le fattispecie poste a confronto «sono diverse, né possono essere rese omogenee dalla previsione di un identico termine di decadenza, il quale ha come precipua finalità l'accelerazione dei tempi del processo». A tale riguardo, la sentenza n. 303 del 2011 ha già osservato che «il contratto di lavoro subordinato con una clausola viziata (quella, appunto, appositiva del termine) non può essere assimilato ad altre figure illecite come quella, obiettivamente più grave, dell'utilizzazione fraudolenta della collaborazione continuativa e coordinata. Difforme è, altresì, la situazione cui dà luogo la cessione illegittima del rapporto di lavoro, laddove, nelle more del giudizio volto ad accertarla, il rapporto corre con il cessionario e la garanzia retributiva rimane assicurata. Altro ancora, infine, è la somministrazione irregolare di manodopera, quando un imprenditore fornisce personale ad un altro al di fuori delle ipotesi consentite dalla legge».

#### ***1.4. Deflazione del contenzioso previdenziale (generalizzata estinzione di diritto di giudizi pendenti)***

L'ordinanza n. 158 ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, lettera a), del d.l. n. 98 del 2011, sollevata in riferimento agli artt. 3, 24, 38, primo e secondo comma, 97, 102, 111 e 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 6 e 14 della Convenzione europea dei diritti umani. La norma impugnata prevede che, «Al fine di realizzare una maggiore economicità dell'azione amministrativa e favorire la piena operatività e trasparenza dei pagamenti, nonché deflazionare il contenzioso in materia previdenziale, di contenere la durata dei processi in materia previdenziale, nei termini di durata ragionevole dei processi, previsti ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848», «i processi in materia previdenziale nei quali sia parte l'INPS, pendenti nel primo grado di giudizio alla data del 31 dicembre 2010, per i quali, a tale data, non sia intervenuta sentenza, il cui valore non superi complessivamente euro 500,00, si estinguono di diritto, con riconoscimento della pretesa economica a favore del ricorrente. L'estinzione è dichiarata con decreto dal giudice, anche d'ufficio». La Corte, dopo aver ricordato il quadro normativo e le finalità perseguite dalla disposizione impugnata, rileva che essa si è limitata ad introdurre «una misura di carattere processuale con chiari intenti di deflazione del contenzioso» (sentenza n. 173 del 2010); che, in particolare, la realizzazione di economie di spesa nel settore previdenziale è idonea a giustificare, nell'ottica del bilanciamento dei valori costituzionali, soluzioni atte a «rendere sostenibile l'equilibrio del sistema previdenziale a garanzia di coloro che usufruiscono delle sue prestazioni» (sentenza n. 264 del 2012), e che, sotto connesso profilo, a proposito delle disposizioni in materia di perequazione dei trattamenti pensionistici, la discrezionalità del legislatore si snoda «attraverso un bilanciamento dei valori contrapposti che tenga conto, accanto alle esigenze di vita dei beneficiari, anche delle concrete disponibilità finanziarie e delle esigenze di bilancio» (sentenza n. 316 del 2010). Osserva, inoltre, la Corte che la disposizione produce, come effetto primario, l'«estinzione di massa» di una determinata categoria di giudizi, senza operare alcuna trasformazione della disciplina applicabile ai rapporti controversi: essa, pertanto, «non tocca la potestà di giudicare ma opera sul piano generale ed astratto delle fonti, costruendo il modello normativo cui la decisione del giudice deve riferirsi» (sentenza n. 303 del 2011 e, nello stesso senso, sentenze n. 94 del 2009 e n. 170 del 2008). Tutto ciò premesso, la Corte esamina partitamente le censure, escludendo l'irragionevolezza e la disparità di trattamento, in quanto, da un lato, la prospettazione del rimettente si fonda sull'erroneo approccio che il «riconoscimento della pretesa economica a favore del ricorrente» venga ad incidere sulla disciplina sostanziale dei rapporti su cui essa è destinata ad operare, finalità che, invece, è del tutto estranea alla *ratio legis*, e dall'altro, il riconoscimento di una pretesa esclusa per tutti gli altri lavoratori dipendenti,

costituisce un mero inconveniente di fatto, che secondo la giurisprudenza costituzionale non è idoneo ad introdurre il giudizio di legittimità di una norma (sentenza n. 117 del 2012 e ordinanza n. 362 del 2008). Per quanto concerne la violazione dell'art. 24 Cost., sotto il profilo della lesione del diritto di difesa dell'INPS, la Corte ribadisce che la finalità deflattiva del contenzioso previdenziale giustifica la generalizzata estinzione di «diritto» dei giudizi di contenuto valore, prescindendo dalla qualifica delle parti e dalla probabile fondatezza delle pretese azionate in giudizio, e ponendosi in posizione di «estraneità rispetto alla trama normativa» (sentenza n. 173 del 2010). La Corte esclude anche la violazione del principio del giusto processo sotto il profilo della parità delle parti, rimarcando che l'incidenza della disciplina censurata sui giudizi in corso si colloca su un piano diverso da quella che è l'applicazione giudiziale di una norma sostanziale alla singola fattispecie, evenienza che non ricorre nel caso in esame. Analogamente, è escluso il contrasto della norma censurata con l'art. 102 Cost., in quanto la disposizione non risolve, con la forma della legge, specifiche controversie (sentenza n. 94 del 2009), né detta la soluzione delle concrete fattispecie in giudizio (sentenza n. 419 del 2000), ma opera sul piano delle fonti, delimitando la fattispecie normativa che è presupposto della *potestas judicandi* (sentenze nn. 303 del 2011, 170 del 2008 e 432 del 1997, nonché ordinanza n. 263 del 2002). Per ciò che concerne la lesione dell'art. 97 Cost., la disposizione richiamata dal rimettente è, di per sé, inconfidente rispetto al dedotto profilo di incostituzionalità, in quanto, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il principio di buon andamento è applicabile esclusivamente all'attività della pubblica amministrazione, mentre in questa sede è in discussione lo svolgimento della funzione legislativa in relazione ad un settore che non concerne l'ordinamento degli uffici giudiziari ma l'esercizio della funzione giurisdizionale (sentenze n. 94 del 2009, n. 372 e n. 241 del 2008, n. 182 del 1996). È escluso anche il contrasto della norma con l'art. 38, primo e secondo comma, Cost., per la natura processuale e non sostanziale della misura dettata con finalità esclusivamente deflattiva. In ogni caso – ricorda la Corte – l'art. 38 Cost. non esclude neppure «la possibilità di un intervento legislativo che, per una inderogabile esigenza di contenimento della spesa pubblica, riduca un trattamento previdenziale prima spettante in base alla legge, fermo restando il controllo di ragionevolezza sulle singole norme riduttive» (sentenze n. 119 del 2012 e n. 257 del 2011). Infine, con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi dettati dagli artt. 6 e 14 della CEDU, come interpretati dalla Corte di Strasburgo, la Corte evidenzia: «quanto al citato art. 6, la denunciata assenza dei «motivi imperativi di interesse generale» idonei a giustificare un intervento legislativo incidente sui processi in corso è innanzitutto smentita dalla esplicita indicazione dei criteri di calcolo delle economie e dei risparmi effettivi posta in luce dal legislatore statale nel corso dei lavori di approvazione dell'art. 38 del d.l. n. 98 del 2011: tale circostanza, in linea di principio, consente di ritenere che la disposizione censurata ben si armonizza con la definizione di «interesse finanziario» dello Stato offerta dalla Corte di Strasburgo (*ex plurimis*: sentenze 25 novembre 2010, Lilly France c. Francia, e 21 giugno 2007, Scanner de l'Ouest Lyonnais ed altri c. Francia); che, nel merito, la palese infondatezza della censura discende dalla più volte evidenziata impossibilità di ravvisare, nel caso in esame, «interferenze» del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia. Quanto, invece, al giudizio di compatibilità con l'art. 14 della CEDU, la Corte ritiene che non è condivisibile l'assunto del rimettente che prospetta la violazione dell'art. 14 della CEDU in base alla circostanza che la gran parte dei giudizi destinati all'estinzione sono stati introdotti da braccianti agricoli precari i quali, in virtù della norma censurata, riceverebbero prestazioni non riconosciute alle altre categorie di lavoratori, non potendosi far discendere la lesione del principio di non discriminazione da situazioni individuali o dalle condizioni soggettive del singolo ricorrente o dei destinatari del provvedimento censurato. La Corte ricorda che la Corte di Strasburgo ha sottolineato l'ampio margine di apprezzamento di cui godono gli Stati membri nel dettare la disciplina per accedere a specifici trattamenti assistenziali, in considerazione della conoscenza diretta delle peculiarità dei rispettivi contesti sociali e dei relativi bisogni, e stante la posizione privilegiata di cui gli Stati stessi godono per stabilire quanto sia di pubblica utilità in materia economica e sociale (sentenza della Grande Camera, 16 marzo 2010, Carson e altri c. Regno Unito; nello stesso senso, sentenza della Grande Camera, 29 aprile 2008, Burden c. Regno Unito); ricorda, inoltre, che la Corte EDU ha precisato che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 non limita la libertà degli Stati di decidere se attuare o meno un sistema di sicurezza sociale o di scegliere il tipo o il livello dei benefici concessi sulla base di tale regime, e che una differenziazione di trattamento è discriminatoria, ai sensi dell'articolo 14, se non ha una giustificazione obiettiva e ragionevole, vale a dire se non vi è ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito (sentenza della Grande Camera, 6 luglio 2005,

Stec e altri c. Regno Unito). In conclusione, a sostegno della manifesta infondatezza della questione in riferimento a tutti i profili appena esaminati, la Corte considera: “non può essere sottaciuto che la soluzione contemplata dalla norma impugnata è di segno certamente positivo (ordinanza n. 52 del 2001) sia per l’INPS – sulla scorta dei previsti benefici economici della chiusura *ex lege* delle cause pendenti al 31 dicembre 2010 –, sia per le parti ricorrenti, titolari di situazioni giuridiche che non possono considerarsi acquisite né consolidate, avuto riguardo alla pendenza del giudizio in primo grado ed alle incertezze derivanti dalle contrastanti pronunce della giurisprudenza e dal mutato orientamento dell’Istituto nell’adozione dei criteri di calcolo delle prestazioni agricole (sentenze n. 257 del 2011, n. 55 del 1997 e n. 103 del 1995)”.

### ***1.5. Le controversie in materia di prestazioni assistenziali erogate dall’INPS e l’accertamento tecnico preventivo***

La sentenza n. 243 ha deciso nel senso della non fondatezza le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 38 e 111 Cost., degli artt. 445-*bis* cod. proc. civ. e 10, comma 6-*bis*, del d.l. n. 203 del 2005 i quali, relativamente alle controversie in materia di invalidità, cecità, sordità civile, *handicap* e disabilità, nonché di pensione di inabilità e di assegno di invalidità, prevedono, rispettivamente, l’accertamento tecnico per la verifica preventiva delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa fatta valere in giudizio, quale condizione di procedibilità della domanda, e la partecipazione alle indagini di un medico legale dell’INPS, su richiesta del consulente tecnico d’ufficio (CTU), tenuto a comunicare al predetto Istituto l’avvio delle operazioni di consulenza. La Corte ha sostenuto la ragionevolezza della normativa censurata che, limitandosi a prescrivere «adempimenti ordinari, che non comportano alcuna compressione dei diritti della parte privata», non ha configurato un’ipotesi di giurisdizione condizionata al previo esperimento di rimedi amministrativi, ma ha delineato «un procedimento giurisdizionale sommario, sul modello di quelli d’istruzione preventiva, a carattere contenzioso (...), avente ad oggetto la verifica delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa che s’intende far valere in giudizio, cui fa seguito un (eventuale) giudizio di merito a cognizione piena». Il legislatore, nel perseguire gli interessi generali alla «riduzione del contenzioso assistenziale e previdenziale nelle ipotesi in cui il conseguimento della prestazione è subordinato all’accertamento del requisito sanitario», al «contenimento della durata dei processi in materia» ed al «conseguimento della certezza giuridica in ordine all’accertamento del requisito medico-sanitario», li ha congruamente bilanciati, nel ragionevole esercizio della sua discrezionalità in tema di processo, con «l’interesse della parte a far valere il suo diritto di assistenza o previdenza, basato sullo stato di invalidità». In ordini a specifici aspetti della normativa *de qua*, è stato poi chiarito che al giudice, investito dell’istanza di accertamento tecnico preventivo, spettano tutti i poteri procedurali previsti dal codice di rito civile, nonché il governo dei tempi del procedimento, e che l’omologazione giudiziale dell’accertamento del requisito sanitario secondo le risultanze probatorie indicate nella relazione del CTU rinvia la sua motivazione, in assenza di contestazioni, nell’accordo tacito tra le parti. In merito al ruolo del difensore della parte ricorrente, se ne è evidenziata l’attiva partecipazione a tutto il procedimento, che fin dalla nomina del CTU si svolge nel contraddittorio delle parti, che possono fare osservazioni fino al deposito della consulenza e presentare contestazioni nel termine perentorio assegnato dal giudice. Quanto alla previsione che impone al CTU di chiedere all’ente previdenziale la nomina del medico legale e di comunicare l’avvio delle indagini, si è osservato che il legislatore «non ha inteso attribuire al consulente di parte INPS una posizione privilegiata in violazione del principio del contraddittorio, ma garantire il contraddittorio anche tecnico fin dall’inizio delle operazioni processuali (...) in considerazione degli interessi pubblici di cui il detto ente è portatore e dei quali (...) va garantita la tutela, peraltro senza che la realizzazione di tale esigenza incida sul libero espletamento dell’attività difensiva della parte privata». Infine, è stata ritenuta ragionevole la mancata attribuzione dell’efficacia di titolo esecutivo al decreto di omologa, perché «coerente con la natura del provvedimento, atto meramente dichiarativo della sussistenza o meno del requisito medico-sanitario», il quale «rende inoppugnabile un’acquisizione probatoria, ma non decide sul merito della domanda, essendo necessaria da parte dell’INPS la verifica anche degli altri requisiti, diversi da quello medico-sanitario, che la legge prevede per l’attribuzione di un determinato beneficio».

### **1.6. Le controversie in materia di prestazioni assistenziali erogate dall'INPS e i termini processuali**

La sentenza n. 243 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 38 Cost., dei commi quarto, quinto e sesto dell'art. 445-bis cod. proc. civ. i quali – nel disciplinare l'accertamento tecnico preventivo per la verifica delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa fatta valere nelle controversie in materia di invalidità, cecità, sordità civile, *handicap* e disabilità, nonché di pensione di inabilità e di assegno di invalidità – prevedono, rispettivamente, la fissazione, da parte del giudice, di un termine perentorio non superiore a trenta giorni per contestare le conclusioni del consulente tecnico d'ufficio (CTU); in assenza di contestazioni, l'omologazione, con decreto non impugnabile né modificabile, dell'accertamento del requisito sanitario secondo le risultanze probatorie indicate nella relazione del CTU; e l'obbligo per la parte che ha contestato la consulenza di depositare il ricorso introduttivo del giudizio di merito nel termine perentorio di trenta giorni dalla formulazione della dichiarazione di dissenso, specificando, a pena di inammissibilità, i motivi della contestazione. Secondo il Collegio, il legislatore, nel ragionevole esercizio della sua discrezionalità in materia processuale, «ha considerato superflua la fissazione di un termine minimo per l'attività di mera contestazione delle conclusioni della CTU, in presenza di un termine massimo» già stabilito in trenta giorni: del resto, «qualora il giudice assegni un termine non congruo e la parte dimostri di essere incorsa in decadenza per causa ad essa non imputabile, la stessa potrà chiedere di essere rimessa in termini». Inoltre, si è osservato che il decreto di omologa «costituisce il punto di arrivo di una procedura che si svolge nel contraddittorio delle parti fin dall'inizio» e «presuppone un "tacito accordo" delle parti medesime sull'esistenza del requisito sanitario», sicché la sua adozione «fuori udienza» non è stata reputata lesiva delle garanzie difensive e del contraddittorio tra le parti. Infine, è stata rilevata la congruità del termine perentorio di trenta giorni per il deposito del ricorso, decorrente dal deposito in cancelleria della dichiarazione di dissenso della parte, poiché esso «non è tale da rendere eccessivamente difficile agli interessati la tutela delle proprie ragioni, tenendo, altresì, conto che già il ricorso, con il quale si propone l'istanza di accertamento tecnico preventivo, contiene tutti gli elementi propri di un ricorso giurisdizionale (...) o, quanto meno, l'esposizione sommaria delle domande o eccezioni alle quali la prova è preordinata (...) e, quindi, indica il diritto di cui il ricorrente si afferma titolare e alla cui realizzazione è finalizzata la detta istanza». Pertanto, con tale termine sono state ben temperate le esigenze di tutela del diritto di difesa con quelle di garantire una ragionevole durata del processo, risultando parimenti ragionevole la previsione della necessaria specificazione, a pena di inammissibilità del ricorso, dei motivi della contestazione.

### **1.7. I procedimenti in materia di liquidazione degli onorari e dei diritti degli avvocati**

La sentenza n. 65 ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, lett. a), della legge n. 69 del 2009, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui, dettando i criteri per la delega in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, fa salvi i criteri di composizione dell'organo giudicante previsti dall'art. 29, primo comma, della legge n. 794 del 1942, con conseguente attribuzione al tribunale in composizione collegiale delle controversie sulla liquidazione degli onorari e dei diritti degli avvocati. I Giudici hanno ribadito il consolidato insegnamento secondo cui l'art. 97 Cost. «si riferisce agli organi dell'amministrazione della giustizia unicamente per profili concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari e il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, ma non riguarda l'esercizio della funzione giurisdizionale nel suo complesso e i provvedimenti che ne costituiscono espressione (*ex multis*, sentenze n. 272 del 2008, n. 287 del 2007 e n. 44 del 2006)». Inoltre, hanno escluso che la disposizione *de qua* abbia superato il limite della non manifesta irragionevolezza che si impone alla «discrezionalità e insindacabilità delle scelte operate dal legislatore» nella disciplina degli istituti processuali (*ex multis*, sentenze n. 10 del 2013, n. 304 del 2012 e ordinanza n. 141 del 2011). Infatti, il rito previsto per le controversie in esame è connotato da molteplici peculiarità, che «non si esauriscono nella sola riserva di collegialità», ma «attengono anche ai criteri di determinazione della competenza, al regime delle impugnazioni, alla possibilità di incardinare il giudizio in unico grado dinanzi alla Corte di appello, nonché di partecipare personalmente al procedimento, senza l'assistenza di un difensore». Secondo la Corte, tali peculiarità impediscono «una valutazione comparativa con i procedimenti – trattati dal giudice monocratico nelle forme del rito ordinario di cognizione – relativi alle controversie sulla sussistenza del credito del professionista». Ed in un'ottica di «valorizzazione delle garanzie defensionali», la riserva di collegialità – che «ben può costituire una delle modalità» attraverso le



quali disciplinare «in maniera differenziata situazioni processuali eterogenee rispetto al modello ordinario» – si giustifica «in termini di bilanciamento che il legislatore, con valutazione discrezionale insindacabile, ha ritenuto adeguato per compensare la riduzione dei rimedi e delle garanzie connessa, da un lato, all'esclusione dell'appello e, dall'altro lato, alla possibilità di partecipare personalmente al giudizio, rinunciando ad avvalersi dell'assistenza tecnica di un difensore».

#### ***1.8. Le spese di lite nelle cause di competenza del giudice di pace di valore non superiore a euro 1.100,00***

La sentenza n. 157 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 91, ultimo comma, cod. proc. civ. ove è previsto che la liquidazione delle spese e competenze legali della parte vittoriosa nelle cause instaurabili dinanzi al giudice di pace, il cui valore non ecceda la somma di euro 1.100,00 e per le quali è ammessa la facoltà delle parti di stare in giudizio personalmente, non possa superare, nel caso in cui la parte sia stata assistita e rappresentata da un difensore, il valore della domanda. La scelta legislativa, ispirata dalla duplice finalità di deflazionare il contenzioso, con riferimento al flusso delle cause bagatellari, «più delle altre esposte all'esercizio abusivo del diritto di azione», e di tutelare le parti soccombenti, «a fronte del rischio di subire, in tal genere di cause, un aggravio di spese legali di importo superiore al valore della controversia», è stata ritenuta il frutto dell'esercizio, «in termini di assoluta ragionevolezza», dell'«ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nel dettare norme processuali (*ex plurimis* sentenze n. 270 del 2012, n. 446 del 2007, n. 158 del 2003, n. 59 del 1999)». La Corte ha osservato, in generale, che «l'assistenza del difensore costituisce il normale presidio per l'esercizio effettivo del diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost. (per tutte, sentenze n. 106 del 2010, n. 63 del 1972). Ma la tutela di tale diritto non esclude che le modalità del suo esercizio possano essere regolate secondo le speciali caratteristiche della struttura dei singoli procedimenti»: perciò, ben può registrarsi «sia una scelta di non obbligatorietà dell'assistenza di difensore abilitato in relazione alla tenuità del valore della lite o alla natura della controversia (sentenza n. 158 del 2003), sia l'opzione per una deroga all'istituto della condanna del soccombente alla rifusione delle spese di lite in favore della parte vittoriosa, in presenza di elementi che la giustifichino (sentenze n. 270 del 2012 e n. 196 del 1982), non essendo, quindi, indefettibilmente coessenziale alla tutela giurisdizionale la ripetizione di dette spese (sentenza n. 117 del 1999)». In relazione alla disciplina *de qua*, si è sottolineato che le cause ad essa assoggettate sono «esclusivamente quelle devolute alla giurisdizione equitativa del giudice di pace (art. 113, primo comma, cod. proc. civ.), e tra queste non rientrano le controversie (che potrebbero, in taluni casi, presentare qualche elemento di complessità correlato a questioni di principio) in tema di opposizione, sia a verbale di accertamento sia ad ordinanza-ingiunzione, per violazione di disposizioni del codice della strada». L'ipotizzata difficoltà cui potrebbe andare incontro la parte, nel reperire (ove intenda avvalersene) un difensore che adegui l'importo del proprio onorario a quello del valore della lite è stata considerata come un «inconveniente di fatto, al pari di quello riconducibile alla decisione della parte di avvalersi di un difensore cui corrispondere, in proprio, un compenso di importo superiore a quello liquidabile dal giudice, ovvero ancora alla prospettata eventualità di una non eguale capacità tecnica tra parti in lite che abbiano entrambe deciso di difendersi personalmente: inconvenienti, questi, che, come tali sono, tutti, non direttamente riferibili alla previsione della norma censurata, ma ricollegabili, invece, a circostanze contingenti attinenti alla sua concreta applicazione (...), non involgenti, per ciò, un problema di costituzionalità». Inoltre, «il margine di compromissione del principio di effettività della tutela giurisdizionale» – che si vuole «correlato ad un effetto dissuasivo del ricorso alla difesa tecnica nelle controversie di che trattasi, cui darebbe luogo la normativa denunciata» – è stato ritenuto conseguente ad una «legittima opzione del legislatore, nel quadro di un bilanciamento di valori di pari rilievo costituzionale. Nel contesto del quale, il diritto di difesa (art. 24 Cost.) risulta in questo caso cedevole a fronte del valore del giusto processo (art. 111 Cost.), per il profilo della ragionevole durata delle liti, che trova innegabile ostacolo nella mole abnorme del contenzioso e che può trovare rimedio nella contrazione di quello bagatellare, che costituisce il dichiarato obiettivo della disposizione impugnata». In merito alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost., i Giudici, in ragione della «tendenziale snellezza e semplicità delle cause di competenza del giudice di pace decidibili secondo equità», hanno escluso la «comparabilità con le cause di lavoro, attinenti a diritti maggiormente rilevanti sul piano sociale ed appartenenti, peraltro, alla competenza funzionale del Tribunale ordinario».

### ***1.9. Intervento del pubblico ministero penale per l'applicazione del "termine di grazia" a favore delle vittime delle richieste estorsive e dell'usura***

La sentenza n. 192 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 101, secondo comma, e 111, commi primo e secondo, Cost., dell'art. 20, comma 7, della legge n. 44 del 1999 che subordina al provvedimento favorevole del procuratore della Repubblica competente per le indagini le sospensioni e la proroga di termini ivi previste per le vittime di richieste estorsive e di usura. La versione originaria della disposizione ancorava le misure di favore al parere favorevole del prefetto, sentito il presidente del tribunale; dopo che la sentenza n. 457 del 2005 ne ha sancito la parziale incostituzionalità (elidendo la parola «favorevole»), la legge n. 3 del 2012 ha introdotto il testo vigente, sottoposto a scrutinio. La pronuncia ha negato che la norma determini un condizionamento o una limitazione dell'esercizio della funzione giurisdizionale nell'ambito del procedimento civile di intimazione di sfratto per morosità, in cui il giudice, in mancanza del pagamento in giudizio dei canoni e degli oneri dovuti dal conduttore, può assegnare a quest'ultimo, dinanzi a comprovate condizioni di difficoltà, un termine non superiore a 90 giorni per sanare la morosità (art. 55 della legge n. 392 del 1978). In relazione a tale "termine di grazia", la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che, con la relativa richiesta, il conduttore manifesta implicitamente una volontà incompatibile con quella di opporsi alla convalida dello sfratto, sicché al mancato adempimento nel termine fissato dal giudice consegue *ipso facto* l'emissione dell'ordinanza *ex art. 663 cod. proc. civ.*, senza che possano assumere rilievo eccezioni o contestazioni circa la sussistenza e/o l'entità del credito vantato dal locatore. Inoltre, il termine è da qualificarsi perentorio e non prorogabile dal giudice, al quale non è concessa la possibilità di valutare la gravità o meno dell'eventuale inadempimento. Nell'escludere la denunciata violazione degli indicati parametri, il Collegio ha sottolineato che la sospensione dei termini prevista dall'impugnato art. 20 non è discrezionale ma legata alla presenza della richiesta dell'elargizione di una somma in danaro o del mutuo senza interessi, che costituiscono le misure economiche di sostegno alle vittime di condotte estorsive o usuarie. Al prefetto che riceve la domanda di elargizione spetta il compito di compilare l'elenco delle procedure esecutive in corso a carico del richiedente e di informarne senza ritardo il competente procuratore della Repubblica che trasmette il provvedimento al giudice, o ai giudici, dell'esecuzione entro sette giorni dalla comunicazione del prefetto. Il pubblico ministero è chiamato ad una mera verifica di riferibilità della comunicazione del prefetto alle indagini per delitti che hanno causato l'evento lesivo condizione dell'elargizione, sicché, come già evidenziato dall'ordinanza n. 296 del 2013, il relativo provvedimento non concerne l'esercizio dell'azione penale né l'attività di indagine ad essa finalizzata. Secondo i Giudici, «l'unico in grado di svolgere questo compito non può che essere il pubblico ministero competente in sede penale, tenuto conto della attinenza di tale compito ai procedimenti relativi ai delitti in questione, con le problematiche di riservatezza che questi ultimi comportano, nonché degli obiettivi di incisivo contrasto» ad essi. L'inevitabile ma non sostanziale interferenza con il giudizio civile non è stata valutata come un'illegittima compressione della funzione giurisdizionale poiché la norma *de qua* ha un «carattere meramente temporaneo e non decisorio», prevedendo la «possibilità di una mera sospensione, delimitata nel tempo (trecento giorni, periodo di sospensione che si aggiunge a quello del termine iniziale), di termini, tra i quali è ricompreso anche il termine di grazia, la cui concessione resta ferma, sia nel suo contenuto, sia negli effetti che si determineranno alla scadenza».

## ***2. Il procedimento penale***

### ***2.1. Incompatibilità del giudice con l'ufficio di testimone***

Con l'ordinanza n. 66 la Corte ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 197, comma 1, lett. *d*), cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 97 e 111 Cost., nella parte in cui non consente di assumere come testimoni coloro che, nel medesimo procedimento, hanno svolto la funzione di giudice – in particolare, quali componenti di un collegio – neppure nel caso in cui la prova testimoniale sia finalizzata esclusivamente ad accertare l'esistenza di un errore materiale nella redazione del verbale che documenta gli atti ai quali hanno partecipato. In merito alla asserita irragionevolezza della norma denunciata, la Corte, richiamando quanto affermato nella sentenza n. 215 del 1997, ha ribadito che essa delinea nei confronti del giudice – oltre che del pubblico ministero e dei loro ausiliari – «uno *status* di vera e propria incapacità a testimoniare», pienamente

giustificato in ragione dell'«assoluta inconciliabilità funzionale» tra il ruolo dei predetti soggetti e quello di testimone; in particolare, quando i fatti «sono appresi nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, l'assoluta inconciliabilità tra le funzioni di giudice o pubblico ministero e l'ufficio di testimone emerge dalla constatazione che tali soggetti, ove prestassero l'ufficio di testimone, verrebbero ad assumere un ruolo ontologicamente incompatibile con le rispettive posizioni processuali di assoluta terzietà e imparzialità del giudice, di personale estraneità e distacco del pubblico ministero dai fatti di causa». Ebbene, ha rilevato la Corte, tale conclusione «non solo non perde validità, ma si impone anzi a maggior ragione nella specifica ipotesi alla quale è riferita l'odierna questione, la quale mira, nella sostanza, a far sì che i giudici possano essere chiamati a testimoniare per evitare la dichiarazione di nullità di atti da essi compiuti, anche in deroga al principio – immanente al vigente sistema processuale – di tipicità della documentazione degli atti mediante verbale». È del tutto ragionevole, infatti, che la dimostrazione dell'errore materiale da cui sia inficiato il verbale di udienza riguardo all'indicazione di taluno dei componenti del collegio giudicante «non possa essere offerta, nel medesimo processo, tramite la testimonianza dei diretti interessati». Quanto agli altri parametri evocati, l'art. 97 Cost. è stato ritenuto inconfidente sulla base della costante giurisprudenza secondo cui «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. 243 del 2013 e n. 84 del 2011)», alla quale si riferisce la norma processuale censurata. Analogamente è stata rigettata la censura proposta per «violazione del principio di ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.), avuto riguardo all'esigenza di evitare che il processo debba regredire in primo grado quale conseguenza della dichiarazione di nullità della sentenza appellata (dichiarazione evitabile ove si accertasse l'errore materiale)». Secondo la Corte, «quello denunciato non è altro che un inconveniente di fatto, legato alle particolari modalità di svolgimento del giudizio *a quo*, e non certo un effetto collegato alla struttura della norma censurata», dal momento che «vietare di assumere come testimoni i giudici nello stesso processo in cui hanno svolto le loro funzioni non allunga sicuramente, di per sé, i tempi processuali». Sulla irrilevanza nel giudizio di legittimità costituzionale degli inconvenienti di fatto non direttamente riconducibili all'applicazione della norma denunciata sono richiamate, *ex plurimis*, la sentenza n. 230 del 2010 e le ordinanze n. 112 del 2013 e n. 270 del 2012.

## **2.2. Il difensore di fiducia**

Da un lato, «la nomina del difensore di fiducia implica l'insorgere di un rapporto di continua e doverosa informazione da parte di quest'ultimo nei confronti del suo cliente, che riguarda ovviamente, in primo luogo, la comunicazione degli atti e delle fasi del procedimento, allo scopo di approntare una piena ed efficace difesa», e, dall'altro, «un minimo di cooperazione è richiesto al difensore di fiducia, nel caso in cui, pur avendo la possibilità di rifiutare le notificazioni ai sensi dell'art. 157, comma 8-*bis*, cod. proc. pen., accetti di riceverle e si accolli pertanto l'onere di mantenere costantemente e compiutamente informato il proprio cliente» (sentenza n. 136 del 2008). Così l'ordinanza n. 20.

## **2.3. Le misure cautelari personali (applicabilità di misure sostitutive anche a persona tossicodipendente indiziata del delitto di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti)**

La sentenza n. 45 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 4, del d.P.R. n. 309 del 1990 (Testo Unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) impugnato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, 27, secondo comma, e 32 Cost., nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dello stesso articolo non si applicano quando si procede per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, di cui all'art. 74 del medesimo decreto. In particolare, la Corte ha ritenuto non irragionevole l'eccezione stabilita dalla disposizione impugnata per le persone tossicodipendenti e alcooldipendenti gravemente indiziate del reato di associazione per delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti, rispetto alla "ordinaria" disciplina di favore prevista dagli artt. 1 e 2 dell'art. 89 del d.P.R. n. 309/1990: disciplina in base alla quale, da un lato, il giudice deve disporre – al posto della custodia cautelare, e salvo che non ricorrano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza – la misura extracarceraria immediatamente meno gravosa (ossia gli arresti domiciliari), quando l'indiziato si identifichi in una persona tossicodipendente o alcooldipendente che abbia in corso un trattamento terapeutico di recupero presso i servizi pubblici o una struttura privata

autorizzata e l'interruzione del programma possa pregiudicare il recupero dell'interessato (comma 1); e, dall'altro, ove il tossicodipendente o l'alcooldipendente si trovi sottoposto a custodia cautelare e intenda avviare un programma di recupero, la misura in atto deve essere sostituita, su sua istanza, con gli arresti domiciliari (salvo sempre che ricorrano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza: comma 2). Dopo aver ricostruito l'assetto legislativo vigente, si è al riguardo rilevato che – a seguito della sentenza n. 231 del 2011 – il tossicodipendente imputato del delitto di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti – in presenza di elementi concreti per ritenere che le esigenze cautelari possano essere soddisfatte con misure meno afflittive – è tornato a poter fruire, sulla base di una valutazione “individualizzata” della singola vicenda, (anche) degli arresti domiciliari finalizzati allo svolgimento di un programma di recupero, risultando dunque sanato l'originario vulnus ai principi costituzionali (*vulnus* che era stato determinato, in particolare, dal d.l. n. 11 del 2009, convertito dalla l. n. 38 del 2009, il cui art. 2 aveva ampliato il catalogo dei delitti ai quali è collegata, in via generale, una presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia in carcere includendovi anche il reato associativo finalizzato al narcotraffico, con l'effetto di stabilire un opposto regime “di rigore” per il tossicodipendente indiziato di tale delitto). Per effetto della citata sentenza n. 231 del 2011, in definitiva, nell'attuale contesto normativo “non vi sarà una sorta di “semi-automatismo *in favor*” nella concessione degli arresti domiciliari, quale quello delineato dai primi due commi dell'art. 89 del d.P.R. n. 309 del 1990, ma il giudice potrà comunque disporre, sulla base degli ordinari criteri di selezione, misure meno gravose della custodia in carcere ce che agevolino la riabilitazione dell'interessato, compresa anche, e prima di tutto, quella avuta di mira dal giudice a quo”. Orbene, proprio l'aver trascurato un tale profilo ha determinato – secondo la Corte – l'infondatezza delle censure per erronea ricostruzione del quadro normativo; ed un analogo vizio di prospettiva è stato riscontrato al cospetto della violazione del principio di inviolabilità della libertà personale (art. 13, primo comma, Cost.) e della presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, Cost.), essendo erroneo il presupposto in base al quale, per effetto della norma censurata, il tossicodipendente gravemente indiziato del delitto in questione si trovi indefettibilmente esposto al “massimo sacrifico” del bene primario della libertà personale (ossia alla custodia carceraria). Quanto alla denunciata violazione dell'art. 32, la Corte ha richiamato le considerazioni già svolte nell'ordinanza n. 339 del 1995 per respingere analoghe censure, sottolineando come il rimettente – nel ritenere che la norma censurata accorderebbe al diritto alla salute del tossicodipendente (e dell'alcooldipendente) una tutela ingiustificatamente minore di quella apprestata dal codice di rito a favore di altre categorie di soggetti, quali la donna incinta o madre di prole in tenera età, l'ultrasettantenne, la persona affetta da malattia particolarmente grave, l'infermo e il seminfermo di mente (ipotesi per le quali la disciplina derogatoria opera indipendentemente dal titolo di reato per cui si procede) – abbia posto a raffronto “situazioni palesemente eterogenee e tali, quindi, da rendere del tutto legittimo un trattamento differenziato” (essendo anche i singoli regimi derogatori, del resto, significativamente diversi tra loro). Ragioni simili hanno, inoltre, determinato l'infondatezza della violazione dell'art. 3 Cost., prospettata sotto il profilo della ingiustificata discriminazione tra i tossicodipendenti indiziati del delitto di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 e quelli indiziati di altro delitto, che possono invece fruire della speciale disciplina di cui si discute: anche in tal caso il rimettente – secondo la Corte – ha posto a confronto fattispecie disomogenee, trascurando che “il legislatore può (...), nella sua discrezionalità e salvo il limite della ragionevolezza, escludere da un regime cautelare di favore, quale quello in esame, i soggetti indagati o imputati di determinati reati, avuto riguardo alla loro gravità e alla pericolosità soggettiva da essi solitamente desumibile, a condizione che ciò non comporti l'assoggettamento dell'interessato ad un indiscriminato “automatismo sfavorevole”, che precluda ogni apprezzamento delle singole vicende concrete” (situazione, questa, non più riscontrabile, appunto, dopo la sentenza n. 231 del 2011). Infine, pure con riferimento alla prospettata violazione degli artt. 3 e 27 Cost., la Corte ha desunto l'infondatezza dalla eterogeneità delle situazioni poste a raffronto dal rimettente, “essendo manifestamente diversa la condizione personale implicata (di imputato in un caso, di condannato nell'altro) e la funzione (cautelare, ovvero emendativa e retributiva, rispettivamente) dei corrispondenti istituti evocati” (come già chiarito nella menzionata ordinanza n. 339 del 1995).

#### **2.4. Le nuove contestazioni dibattimentali e l'accesso ai riti alternativi**

Con la sentenza n. 184 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione di pena, a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., in seguito alla contestazione nel dibattimento

di una circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale. La decisione in esame estende la possibilità di chiedere il patteggiamento in dibattimento, nonostante l'intervenuto decorso dei tempi per la relativa richiesta, anche all'ipotesi di contestazione "tardiva" di una circostanza aggravante, nel solco di quanto stabilito per il fatto diverso e per il reato concorrente dalla sentenza n. 265 del 1994 la cui *ratio* viene ritenuta applicabile anche alla nuova evenienza considerata (rimasta estranea alla precedente pronuncia perché allora non devoluta alla Corte). Nella sentenza n. 265, infatti, la Corte nel dichiarare l'illegittimità costituzionale *in parte qua* degli artt. 516 e 517 cod. proc. pen. relativamente alla richiesta di patteggiamento (contestualmente dichiarando, invece, inammissibile la questione riferita al giudizio abbreviato, poi accolta con la sentenza n. 333 del 2009) aveva rilevato come nel caso delle contestazioni dibattimentali "tardive" o "patologiche" - a differenza di quelle "fisiologiche" (rispetto alle quali tuttavia la giurisprudenza era destinata a subire una significativa evoluzione con la sentenza n. 237 del 2012) - non potesse parlarsi «di una libera assunzione del rischio del dibattimento da parte dell'imputato», le cui determinazioni in ordine ai riti speciali sono sviate «da aspetti di "anomalia" caratterizzanti la condotta processuale del pubblico ministero», e aveva, quindi, ritenuto lesivo del diritto di difesa, oltre che irragionevolmente discriminatorio, precludere all'imputato l'accesso ai riti speciali «quando, in presenza di una evenienza patologica del procedimento, quale è quella derivante dall'errore sulla individuazione del fatto e del titolo del reato in cui è incorso il pubblico ministero, l'imputazione subisce una variazione sostanziale». Orbene, le medesime conclusioni valgono, secondo la Corte, per la contestazione "tardiva" di una o più circostanze aggravanti, in quanto anche la trasformazione dell'originaria imputazione in un'ipotesi circostanziata determina un «significativo mutamento del quadro processuale», potendo tali circostanze incidere sull'entità della sanzione (anche in modo rilevante nel caso di pene di specie diversa o della stessa specie ma con limiti edittali indipendenti da quelli del reato base), sul regime di procedibilità del reato o, ancora, sull'applicabilità di alcune sanzioni sostitutive. In senso contrario, si osserva nella sentenza, non varrebbe osservare che l'aggravamento dell'originaria situazione sarebbe soltanto potenziale, giacché l'aumento della pena potrebbe essere annullato dallo stesso giudice facendo uso del potere di bilanciamento delle opposte circostanze, attribuitogli dall'art. 69 cod. pen. L'aggravamento, infatti, può essere escluso solo nel caso in cui il giudice ritenga sussistente una attenuante e la giudichi prevalente; il legislatore, inoltre, ha ampliato il catalogo delle circostanze aggravanti "privilegiate" per le quali il bilanciamento può essere impedito o limitato; alcune aggravanti, poi, possono incidere sulla procedibilità, anche a prescindere dal giudizio di bilanciamento. In ogni caso, ha sottolineato la Corte, «l'imputato cui sia stata contestata, nel corso del dibattimento, una circostanza aggravante sulla base di elementi già acquisiti al momento dell'esercizio dell'azione penale, non si trova in una situazione diversa da chi analogamente si è sentito modificare l'imputazione con la contestazione di un fatto diverso, evenienza che in realtà potrebbe costituire per l'imputato anche un pregiudizio minore». Nell'accogliere la questione, la Corte ha evidenziato che, del resto, il patteggiamento «è una forma di definizione pattizia del contenuto della sentenza» che si presta ad essere adottata in qualsiasi fase del procedimento, compreso il dibattimento (sentenza n. 265 del 1994; ordinanza n. 486 del 2002), e che «l'adozione del rito speciale risulta comunque idonea a produrre un effetto, sia pure attenuato, di economia processuale».

La sentenza n. 273, diversamente da quella appena richiamata, si colloca all'interno dell'indirizzo giurisprudenziale inaugurato dalla sentenza n. 237 del 2012, che, superando il diverso orientamento espresso in precedenti pronunce, risalenti agli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore del nuovo codice di rito, ha consentito la rimessione in termini dell'imputato per la richiesta di giudizio abbreviato relativamente al reato concorrente oggetto di contestazione suppletiva cosiddetta "fisiologica", volta, cioè, ad adeguare l'imputazione alle nuove risultanze dell'istruzione dibattimentale. A tale conclusione la Corte era pervenuta ritenendo, come ribadisce la sentenza in esame, che la preclusione dell'accesso al rito abbreviato non potesse più essere giustificata «né con gli obiettivi di deflazione processuale propri del giudizio abbreviato, né facendo leva sulla "prevedibilità" della variazione dibattimentale dell'imputazione in un sistema di tipo accusatorio, fondato sul principio della formazione della prova in dibattimento». L'odierna pronuncia amplia la possibilità di richiesta del rito abbreviato anche all'ipotesi di nuova contestazione del reato diverso ai sensi dell'art. 516 cod. proc. pen., alla quale, a giudizio della Corte, possono essere estese «con gli opportuni adattamenti» le considerazioni poste a base della sentenza n. 237. Dopo aver ricordato che le fattispecie regolate dagli artt. 516 e 517 cod. proc. pen.

sono già state accomunate in analoghe declaratorie di illegittimità costituzionale inerenti alle contestazioni dibattimentali (sentenze nn. 333 del 2009, 530 del 1995 e 265 del 1994), la Corte ha osservato che l'elemento differenziale che distingue la contestazione del reato concorrente e la contestazione del fatto diverso (concernendo, la prima, un addebito aggiuntivo rispetto a quello originario e, la seconda, invece un addebito sostitutivo del precedente) non basta a giustificare discriminazioni tra le due ipotesi sotto il profilo specificamente interessato dalla questione. In entrambi i casi la contestazione interviene quando il termine perentorio per la richiesta di giudizio abbreviato è già scaduto, sicché anche in rapporto alla contestazione "fisiologica" del fatto diverso vale il rilievo, operato dalla sentenza n. 237 del 2012 per il reato concorrente, secondo cui l'imputato che subisce la nuova contestazione «viene a trovarsi in posizione diversa e deteriore – quanto alla facoltà di accesso ai riti alternativi e alla fruizione della correlata diminuzione di pena – rispetto a chi, della stessa imputazione, fosse stato chiamato a rispondere sin dall'inizio». Ciò perché «condizione primaria per l'esercizio del diritto di difesa è che l'imputato abbia ben chiari i termini dell'accusa mossa nei suoi confronti», particolarmente in rapporto alla «scelta di valersi del giudizio abbreviato», che «è certamente una delle più delicate, fra quelle tramite le quali si esplicano le facoltà defensionali». Ne consegue, ha quindi affermato la Corte, che «non solo quando all'accusa originaria ne venga aggiunta una connessa, ma anche quando l'accusa stessa sia modificata nei suoi termini essenziali, "non possono non essere restituiti all'imputato termini e condizioni per esprimere le proprie opzioni" (sentenza n. 237 del 2012)». Del resto, ha osservato la Corte, in linea con la *ratio* di garanzia che ispira il dovere del pubblico ministero di modificare l'imputazione per diversità del fatto in quanto strettamente collegato al principio della necessaria correlazione tra accusa e sentenza, «la giurisprudenza di legittimità è costante nell'affermare che non qualsiasi variazione o puntualizzazione, anche meramente marginale, dell'accusa originaria comporta il suddetto obbligo, ma solo quella che, implicando una trasformazione dei tratti essenziali dell'addebito, incida sul diritto di difesa dell'imputato» ed è appunto «di fronte a simili situazioni – e solo ad esse – che emerge anche l'esigenza di riconoscere all'imputato la possibilità di rivalutare le proprie opzioni sul rito». Tanto più quando, come nella specie, «la modifica dell'imputazione, oltre ad alterare in modo significativo la "fisionomia" fattuale del tema d'accusa, può avere riflessi di rilievo sull'entità della pena alla quale l'imputato si trova esposto e, di conseguenza, sulla incidenza quantitativa dell'effetto premiale connesso al rito speciale». Infine, anche in relazione alla contestazione "fisiologica" del fatto diverso, la Corte ha ritenuto ravvisabile sia l'ingiustificata disparità di trattamento di situazioni analoghe conseguente al possibile recupero, da parte dell'imputato, della facoltà di accesso al giudizio abbreviato per circostanze puramente "occasionalmente" che determinino la regressione del procedimento, sia la disparità di trattamento tra giudizio abbreviato e oblazione dopo la sentenza n. 530 del 1995.

### ***2.5. Il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza (il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari)***

Con la sentenza n. **135** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 111, primo comma, e 117, primo comma, Cost., degli artt. 666, comma 3, 678, comma 1, e 679, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza si svolga, davanti al magistrato di sorveglianza e al tribunale di sorveglianza, nelle forme dell'udienza pubblica. La questione era stata sollevata dal Magistrato di sorveglianza di Napoli il quale denunciava il contrasto delle norme censurate – non superabile in via di interpretazione – con l'art. 117, primo comma, Cost., per violazione del principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancito dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU, come interpretato dalla Corte EDU, nonché con l'art. 111, primo comma, Cost. in forza del quale la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. La Corte - circoscritti, in via preliminare, i termini della questione alla mancata previsione della possibilità di trattazione in udienza pubblica nei soli gradi di merito (prima istanza e appello) dei procedimenti di sicurezza, con esclusione quindi del giudizio in Cassazione - ha accolto le censure proposte richiamando i principi affermati nella sentenza n. 93 del 2010 con cui è stata dichiarata, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 1423 del 1956 e dell'art. 2-ter della legge n. 575 del 1965, nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga, davanti al tribunale e alla corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica. Proprio in relazione al procedimento di prevenzione, infatti, la Corte EDU si è più volte pronunciata, ravvisando nella mancata

previsione della possibilità per le parti di chiedere lo svolgimento del procedimento in udienza pubblica un contrasto con l'art. 6, par. 1, CEDU (sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia, sulla cui scia sentenza 17 maggio 2011, Capitani e Campanella contro Italia; sentenza 2 febbraio 2010, Leone contro Italia; sentenza 5 gennaio 2010, Bongiorno e altri contro Italia; sentenza 8 luglio 2008, Perre e altri contro Italia). A tale conclusione la Corte europea è pervenuta sulla base della propria costante giurisprudenza secondo cui «la pubblicità delle procedure giudiziarie tutela le persone soggette alla giurisdizione contro una giustizia segreta, che sfugge al controllo del pubblico, e costituisce anche uno strumento per preservare la fiducia nei giudici, contribuendo così a realizzare lo scopo dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU: ossia l'equo processo». Tale principio, peraltro, secondo la Corte EDU può essere derogato in presenza di «alcune situazioni eccezionali, attinenti alla natura delle questioni da trattare», quale, ad esempio, il carattere «altamente tecnico» del contenzioso. Con riferimento al procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione, la Corte EDU, pur non contestando che esso possa presentare un «elevato grado di tecnicità» o che possa talora coinvolgere «interessi superiori», quale la protezione della vita privata di terze persone indirettamente interessate, ha affermato che l'«entità della “posta in gioco”» e gli effetti che le procedure in questione possono produrre sulle persone impongono di ritenere «essenziale», ai fini della realizzazione della garanzia prefigurata dalla norma convenzionale, che le persone coinvolte «si vedano almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello». Orbene, secondo la Corte, le conclusioni raggiunte dalla Corte europea in rapporto al procedimento di prevenzione e ribadite, più di recente, in termini analoghi in riferimento al procedimento per la riparazione dell'ingiusta detenzione (sentenza 10 aprile 2012, Lorenzetti contro Italia) non possono non valere anche in relazione al procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza. Esso, infatti, è indirizzato ad «accertare la concreta pericolosità sociale del soggetto che dovrebbe essere sottoposto alla misura» e non costituisce, quindi, «un contenzioso a carattere meramente e altamente “tecnico”, rispetto al quale il controllo del pubblico sull'esercizio dell'attività giurisdizionale – richiesto dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, così come interpretato dalla Corte di Strasburgo – possa ritenersi non necessario alla luce della peculiare natura delle questioni trattate». D'altra parte, ha rilevato la Corte, le esigenze di riservatezza del soggetto nei cui confronti il procedimento si svolge che, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, giustificerebbero la sottrazione dell'udienza di sicurezza al regime della pubblicità «risulterebbero comunque ininfluenti rispetto al *petitum*, che mira a lasciare allo stesso interessato la valutazione dell'opportunità di rendere pubblica la trattazione della procedura». Per altro verso, poi, la «“posta in gioco” nel procedimento in questione si presenta, senza alcun dubbio, particolarmente elevata», giacché nella generalità dei casi la verifica della pericolosità sociale «è prodromica alla sottoposizione dell'interessato a misure di sicurezza personali», le quali comportano «limitazioni di rilevante spessore alla libertà personale, raggiungendo, nel caso delle misure detentive, un tasso di afflittività del tutto analogo a quello delle pene detentive». Al pari del procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione anche quello considerato presenta, dunque, «specifiche particolarità, che valgono a differenziarlo da un complesso di altre procedure camerali e che conferiscono specifico risalto alle esigenze alla cui soddisfazione il principio di pubblicità delle udienze è preordinato. Si tratta, infatti, di un procedimento all'esito del quale il giudice è chiamato ad esprimere un giudizio di merito, idoneo ad incidere in modo diretto, definitivo e sostanziale su un bene primario dell'individuo, costituzionalmente tutelato, quale la libertà personale». Si deve, pertanto, ritenere, ha concluso la Corte, che «anche nel caso in esame, sia indispensabile, ai fini della realizzazione della garanzia prevista dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, che le persone coinvolte nel procedimento abbiano la possibilità di chiedere il suo svolgimento in forma pubblica». Ne deriva che le disposizioni censurate, prevedendo che le misure di sicurezza siano applicate in esito ad un procedimento camerale senza consentire alle persone coinvolte di chiedere il suo svolgimento in forma pubblica, vanno dichiarate costituzionalmente illegittime *in parte qua*, in quanto violano l'art. 6, par. 1, della CEDU, ledendo il principio di pubblicità delle udienze giudiziarie che, come già affermato nella sentenza n. 93 del 2010, è costituzionalmente rilevante anche in assenza di un esplicito richiamo in Costituzione. Al riguardo la Corte ha ribadito che «la pubblicità del giudizio – specie di quello penale – rappresenta, in effetti, un principio connaturato ad un ordinamento democratico (*ex plurimis*, sentenze n. 373 del 1992, n. 69 del 1991 e n. 50 del 1989)», sebbene non abbia «valore assoluto, potendo cedere in presenza di particolari ragioni giustificative, purché, tuttavia, obiettive e razionali (sentenza n. 212 del 1986), e, nel caso del dibattimento penale, collegate ad esigenze di tutela di beni a rilevanza costituzionale (sentenza n. 12 del

1971)».

## 2.6. La determinazione della pena detentiva da eseguire

Con la sentenza n. 198 è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 657, comma 4, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, terzo comma, Cost., in quanto prevede che, nella determinazione della pena detentiva da eseguire, si tiene conto soltanto della custodia cautelare subita o delle pene espiate senza titolo dopo la commissione del reato per il quale la pena che deve essere eseguita è stata inflitta. La Corte ha rigettato tutte le censure formulate dal giudice *a quo*, individuando il fondamento giustificativo della preclusione temporale posta dalla norma censurata alla operatività dell'istituto della fungibilità della carcerazione subita con la pena detentiva da espriare (susceptibile di configurare – come precisato - «anche una riparazione “in forma specifica” per l'ingiusta privazione della libertà personale ai sensi degli artt. 314, comma 4, e 643, comma 2, cod. proc. pen.») in due diverse ragioni, tra loro strettamente correlate. In primo luogo, secondo «la spiegazione tradizionale del divieto», lo sbarramento «è imposto dall'esigenza di evitare che l'istituto della fungibilità si risolva in uno stimolo a commettere reati, trasformando il pregresso periodo di carcerazione in una “riserva di impunità” utilizzabile per elidere le conseguenze di futuri illeciti penali, e che concreterebbe addirittura una sorta di “licenza di delinquere” quanto ai reati punibili in misura uguale o inferiore alla carcerazione sofferta»; in secondo luogo e «prima ancora», esso «risponde ad una fondamentale esigenza logico-giuridica che la pena, ancorché scontata nella forma anomala dell'“imputazione” ad essa del periodo di ingiusta detenzione sofferta per altro reato, debba comunque seguire, e non già precedere, il fatto criminoso cui accede e che mira a sanzionare», essendo questa «la condizione indispensabile affinché la pena possa esplicare le funzioni sue proprie, e particolarmente quelle di prevenzione speciale e rieducativa». Al riguardo è richiamata la sentenza n. 442 del 1988 che, nel dichiarare non fondata una questione di legittimità costituzionale parzialmente analoga avente ad oggetto l'art. 271, quarto comma, del codice abrogato, ha affermato che «le finalità “rieducative” di cui al terzo comma dell'art. 27 Cost. [...] possono aver senso anche se riferite ad “altro” reato ma [...] certamente non possono mai riguardare un reato “da commettere”». Alla luce di tali considerazioni, è stata quindi esclusa la violazione dei parametri evocati. E precisamente, secondo la Corte, non è ravvisabile la violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevole disparità di trattamento, poiché, come già ritenuto dalla citata sentenza n. 442 del 1988, «la situazione di chi ha sofferto la custodia cautelare (o espiato una pena senza titolo) dopo la commissione di altro reato non è affatto identica a quella di chi l'ha subita (o espiata) anteriormente», in quanto «solo per quest'ultimo soggetto la prospettiva di scomputare dalla pena il tempo della pregressa carcerazione può rientrare nel calcolo che conduce alla deliberazione criminosa»; inoltre, «solo in rapporto a chi ha sofferto la detenzione ingiusta dopo la commissione del reato il meccanismo di compensazione con la pena da espriare è coerente con le funzioni proprie di quest'ultima». Ne deriva che il legislatore ha ragionevolmente previsto, per situazioni diverse «dal punto di vista oggettivo e soggettivo», differenti discipline giuridiche. Non è violato neppure l'art. 13, primo comma, Cost. poiché «la scelta legislativa di non privilegiare, nell'ipotesi considerata, il “*favor libertatis*” trova giustificazione, da un lato, nell'esigenza di evitare – per ragioni di difesa sociale e di tutela della collettività – che chi ha sofferto un periodo di custodia cautelare o di detenzione per altro reato, sia pure indebita, sia indotto a delinquere» (sentenza n. 442 del 1988) e, dall'altro, nella «correlata esigenza di non creare le premesse per uno stravolgimento delle funzioni di prevenzione e di emenda che la pena dovrebbe esplicare». Quanto all'art. 27, terzo comma, Cost., la Corte sottolinea come, alla luce delle considerazioni precedentemente svolte, tale parametro, «lungi dal collidere con la preclusione censurata, concorra a giustificarla, stante l'impossibilità di concepire una funzione rieducativa in rapporto a reati che debbano essere ancora commessi». È escluso, infine, anche il contrasto con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza, che deriverebbe, a giudizio del rimettente, dal «fatto che la norma censurata poggierebbe su una presunzione assoluta arbitraria, in quanto non rispondente ad una regola di esperienza generalizzata, quale il supposto effetto criminogeno del diritto a “recuperare” il periodo di ingiusta detenzione sofferto prima della commissione del reato: essendo, in fatto, ben possibile che la vicenda traumatica della carcerazione ingiusta abbia un opposto effetto dissuasivo e che, comunque, il successivo reato venga perpetrato per ragioni del tutto avulse dall'intento di “riscuotere” il “credito di pena”». Osserva, infatti, la Corte che il rimettente «qualifica come presunzione assoluta quella che, in realtà, è la *ratio legis*: o, meglio, una delle due *rationes* della limitazione denunciata (l'altra consistendo nell'evidenziata esigenza logico-giuridica che la pena segua, e non già preceda, il reato). *Ratio* peraltro



non scalfita dalla eventualità, prospettata dal rimettente, che la “riserva di impunità”, conseguente all’ipotetica rimozione della preclusione, possa in concreto non pesare sul processo motivazionale che induce a delinquere chi ne beneficia». Per tale ragione la Corte esclude anche di poter accogliere l’intervento, richiesto dal rimettente in via subordinata, «volto a trasformare l’ipotetica presunzione assoluta in relativa».

### ***2.7. I benefici penitenziari extramurari (divieto di automatismi a tutela del preminente interesse di figli minori)***

Con la sentenza n. 239 la Corte, valorizzando il rapporto tra condannate madri e figli nel solco di un consolidato indirizzo di tutela del preminente interesse del minore, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 29, 30 e 31 Cost., dell’art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non escludeva dal divieto di concessione dei benefici penitenziari, da esso stabilito, la misura della detenzione domiciliare speciale prevista dall’art. 47-*quinquies* della medesima legge, e, in via consequenziale, dello stesso articolo, nella parte in cui non escludeva dal divieto di concessione dei benefici penitenziari, da esso stabilito, la misura della detenzione domiciliare prevista dall’art. 47-*ter*, comma 1, lettere *a*) e *b*), della medesima legge, ferma restando la condizione dell’insussistenza di un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti. La questione era stata sollevata dal Tribunale di sorveglianza di Firenze che riteneva l’applicazione del divieto previsto dalla norma censurata alla detenzione domiciliare speciale irragionevole e lesiva della tutela della famiglia, del diritto-dovere di educazione dei figli e della protezione dell’infanzia. Nella sentenza la Corte ricostruisce, in primo luogo, l’evoluzione normativa del regime speciale disciplinato dall’art. 4-*bis* dalla sua introduzione nei primi anni ‘90 fino all’assetto attuale delineato da ultimo dalla legge n. 38 del 2009, sottolineando, in particolare, il passaggio dalla originaria versione del 1991 alla riforma operata nel 1992 con l’introduzione della collaborazione con la giustizia come *condicio sine qua non* per l’accesso ai benefici in rapporto ai delitti di “prima fascia”, e la progressiva estensione dell’ambito di operatività del divieto attraverso l’innesto di ulteriori fattispecie criminose nella lista dei reati ostativi (fra cui, relativamente ai reati di “prima fascia” del comma 1, i delitti di riduzione o mantenimento in schiavitù e di tratta di persone di cui agli artt. 600 e 601 cod. pen. per i quali risulta condannata l’istante nel giudizio *a quo*). Rimarca poi la centralità della misura della detenzione domiciliare speciale - introdotta (come “sussidiaria” e “complementare” rispetto alla detenzione domiciliare ordinaria) dalla legge n. 40 del 2001 - «nell’ambito del processo di progressivo ampliamento dei presidi a tutela del rapporto tra condannate madri e figli minori». Quindi, venendo al *thema decidendum* ed esclusa la possibilità di un’interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, la Corte evidenzia come la detenzione domiciliare speciale prevista a favore delle condannate madri di prole di età non superiore a dieci anni, pur partecipando della finalità rieducativa della pena come tutte le misure alternative alla detenzione (sentenza n. 177 del 2009), sia finalizzata a tutelare il preminente interesse del minore ad instaurare un rapporto quanto più possibile normale con la madre in una fase nevralgica del suo sviluppo; interesse, questo, che esige un trattamento differenziato in ossequio all’art. 3 Cost. e che evoca i principi di tutela della famiglia, di educazione dei figli e di protezione dell’infanzia richiamati dal rimettente, trovando riconoscimento sia nell’ordinamento interno che in quello internazionale per la sua «speciale rilevanza» (sentenze n. 31 del 2012 e n. 7 del 2013). Da ciò consegue - afferma la Corte - che, assoggettando anche la detenzione domiciliare speciale al regime “di rigore” sancito dall’art. 4-*bis*, comma 1, il legislatore ha «accomunato fattispecie tra loro profondamente diversificate», dando luogo ad una omologazione «lesiva dei parametri costituzionali evocati». Avuto riguardo alla «ratio storica primaria» del regime speciale, «rappresentata dalla incentivazione alla collaborazione, quale strategia di contrasto della criminalità organizzata», e a quella concorrente connessa alla funzione rieducativa della pena, la subordinazione dell’accesso alle misure alternative alla condotta collaborativa può infatti risultare giustificabile in relazione a «benefici penitenziari costruiti - com’è di norma - unicamente in chiave di progresso trattamentale del condannato» e allorché «si discuta di misure che hanno di mira, in via esclusiva, la risocializzazione dell’autore della condotta illecita», non già in rapporto a «una misura finalizzata in modo preminente alla tutela dell’interesse di un soggetto distinto e, al tempo stesso, di particolarissimo rilievo, quale quello del minore in tenera età a fruire delle condizioni per un migliore e più equilibrato sviluppo fisio-psichico». Diversamente, «il “costo” della strategia di lotta al crimine organizzato viene traslato su un soggetto terzo,

estraneo tanto alle attività delittuose che hanno dato luogo alla condanna, quanto alla scelta del condannato di non collaborare». L'interesse del minore non è però, secondo la Corte, oggetto di una «protezione assoluta» che valga a «sottrarlo ad ogni possibile bilanciamento con esigenze contrapposte, pure di rilievo costituzionale, quali quelle di difesa sociale, sottese alla necessaria esecuzione della pena inflitta al genitore in seguito alla commissione di un reato», come dimostra la previsione, fra le condizioni di accesso alla misura in esame, del requisito della insussistenza di un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti da parte della condannata (sentenza n. 177 del 2009). Tuttavia, affinché l'interesse del minore possa risultare «recessivo di fronte alle esigenze di protezione della società dal crimine», occorre che la sussistenza e la consistenza di queste ultime venga verificata «in concreto» e non sia «collegata ad indici presuntivi – quali quelli prefigurati dalla norma censurata – che precludono al giudice ogni margine di apprezzamento delle singole situazioni». Infine, la declaratoria di illegittimità costituzionale viene estesa, in via consequenziale, anche alla misura della detenzione domiciliare ordinaria prevista dall'art. 47-ter, comma 1, lettere a) e b), della legge n. 354 del 1975 al fine di «evitare che una misura avente finalità identiche alla detenzione domiciliare speciale, ma riservata a soggetti che debbono espriare pene meno elevate, resti irragionevolmente soggetta ad un trattamento deteriore in parte qua». In tale ipotesi, come la Corte ha cura di precisare, «la concessione della misura rimane comunque subordinata alla verifica della insussistenza di un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti», condizione questa che sebbene non enunciata in modo esplicito dal citato art. 47-ter «deve comunque ricorrere, secondo la giurisprudenza, stante l'evidenziata ratio comune delle misure alternative alla detenzione (sentenza n. 177 del 2009)».

### ***2.8. Il procedimento davanti al giudice di pace***

L'ordinanza n. 245 ha dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20 del d.lgs. n. 274 del 2000, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui prevede che il decreto di citazione possa essere emesso in difetto di istruttoria e comunque di avviso della conclusione delle indagini preliminari all'indagato, ai sensi dell'art. 415-bis cod. proc. pen. La Corte ha richiamato l'orientamento già espresso nelle ordinanze n. 415 e n. 85 del 2005, n. 349 e n. 201 del 2004 ed ha ribadito, da un lato, la discrezionalità del legislatore nel modulare variamente le forme di esercizio del diritto di difesa in relazione alle caratteristiche dei singoli riti e ai criteri che li ispirano; dall'altro, che la configurazione del procedimento penale davanti al giudice di pace, quale modello di giustizia autonomo ispirato a finalità di snellezza, semplificazione e rapidità, non è comparabile con quello per i reati di competenza del tribunale. Nel caso di specie ha ritenuto che l'omessa previsione dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari si rivela coerente con il «ruolo marginale che nel procedimento in questione è assegnato alla fase delle indagini» e che «rispecchia tanto le esigenze di massima semplificazione tipiche di tale procedimento, quanto la vocazione conciliativa della giurisdizione onoraria, la quale trova la sua sede naturale di esplicazione nell'udienza di comparizione». In ogni caso, procede il Collegio, «le esigenze di informazione dell'imputato prima dell'udienza di comparizione sono assicurate dall'avviso, contenuto nella citazione a giudizio, della facoltà di prendere visione e di estrarre copia del fascicolo relativo alle indagini preliminari [...], nonché dall'indicazione, contenuta nel medesimo atto, delle fonti di prova di cui il pubblico ministero chiede l'ammissione».

## ***3. La giurisdizione amministrativa***

### ***3.1. L'inapplicabilità della regola processuale civilistica nella rinnovazione della notificazione al convenuto***

Con la sentenza n. 18 la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 4, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) del d.lgs. n. 104 del 2010, impugnato, in riferimento all'art. 76 Cost., poiché - diversamente da quanto previsto dall'art. 291, primo comma, cod. proc. civ. - nel caso di mancata costituzione in giudizio del convenuto per nullità della notificazione consente la rinnovazione della notifica solo se il giudice ritiene che l'esito negativo della stessa dipenda da causa non imputabile al notificante, in contrasto con il criterio direttivo di delega che prevede il coordinamento con «le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali» (art. 44, comma 4, della legge n. 69 del 2009). Nell'evidenziare l'erroneità della premessa del rimettente di «ritenere la disposizione di cui al primo comma dell'art. 291 espressiva di un principio

generale del processo, come tale compatibile anche con il giudizio amministrativo ed a questo, quindi, *naturaliter* riferibile», la Corte rileva che la «peculiare struttura del giudizio amministrativo è di per sé ostativa all'applicabilità della summenzionata regola processuale civilistica nel giudizio amministrativo», atteso che, come reiteratamente chiarito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, in tale giudizio, «caratterizzato da brevi termini perentori per la sua introduzione e dall'assenza dell'istituto della contumacia, vige l'opposto principio per cui, ai fini della regolare instaurazione del rapporto processuale, il ricorso deve, entro il prescritto termine di decadenza, essere ritualmente notificato all'amministrazione resistente (ed almeno a un contro interessato)». Alla luce di siffatto contesto strutturale e normativo, conclude la Corte, il legislatore, delegato al correlativo riordino, ha dunque legittimamente introdotto la disposizione impugnata «con la quale si esplicita l'esistenza di un onere di diligenza, per il ricorrente, in sede di notifica del ricorso».

### ***3.2. La tutela cautelare in pendenza del giudizio sulla competenza***

La sentenza n. **182** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., degli artt. 13, comma 4, e 15, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2010 nella parte in cui inibiscono al giudice adito di pronunciarsi su istanze cautelari, nelle more della pronuncia del giudice competente sulla controversia. A giudizio del rimettente, la disposizione sarebbe lesiva del diritto di difesa e del principio della ragionevole durata del processo. Per contro, la Corte ritiene che proprio il *petitum* della prospettata questione sarebbe lesivo dei principi costituzionali evocati, in quanto si consentirebbe alla parte di adire un giudice (eventualmente) incompetente in violazione di qualsiasi criterio di riparto della competenza individuato e di ottenere da questi una pronuncia cautelare.

### ***3.3. La competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, per le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia***

La sentenza n. **94** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost., degli artt. 133, comma 1, lett. l), 134, comma 1, lett. c), e 135, comma 1, lett. c), del codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104 del 2010), nella parte in cui attribuivano alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con cognizione estesa al merito, e alla competenza funzionale del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia. Secondo la Corte, il legislatore delegato, «nel momento in cui interveniva in modo innovativo sul riparto di giurisdizione», non ha tenuto «in debita considerazione i principi e criteri enunciati dalla delega» per il riordino normativo del processo amministrativo e del riparto di giurisdizione tra giudici ordinari e amministrativi, «i quali richiedevano di “adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori”»; ed è incorso nella medesima violazione già sanzionata dalla sentenza n. 162 del 2012 in relazione alle sanzioni applicate dalla CONSOB. In particolare, le norme impugnate, «incidendo profondamente sul precedente assetto», si sono illegittimamente discostate dalla consolidata giurisprudenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione circa la spettanza delle controversie *de quibus* alla giurisdizione ordinaria. Per le medesime ragioni sono state ritenute affette da illegittimità costituzionale anche le norme contenute nell'art. 4, comma 1, nn. 17 e 19, dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui abrogavano, rispettivamente, l'art. 145, commi da 4 e 8, del d.lgs. n. 385 del 1993 e gli artt. 187-*septies*, commi da 4 e 8, e 195, commi da 4 e 8, del d.lgs. n. 58 del 1998. In proposito, i Giudici hanno precisato che, in seguito alla dichiarazione di incostituzionalità delle citate norme del codice del processo amministrativo, «tornano ad avere applicazione le disposizioni illegittimamente abrogate» che attribuiscono al giudice ordinario (Corte d'appello) la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla Banca d'Italia.

### ***3.4. La competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, per le controversie sugli atti dell'Agenzia per i beni confiscati alla criminalità organizzata***

La sentenza n. **159** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 14 e 135, comma 1, lett. p), del d.lgs. n. 104 del 2010, impugnati, con riferimento agli artt. 3, 24, 25, 111 e 125 Cost., nella parte in cui attribuiscono le controversie sugli atti dell'Agenzia per i beni confiscati alla criminalità organizzata alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma. Al riguardo va ricordato, anche con riferimento alla giustizia amministrativa e ai relativi criteri di distribuzione delle competenze tra i diversi organi giurisdizionali, che «spetta “al legislatore un'ampia

potestà discrezionale nella conformazione degli istituti processuali, col solo limite della non irrazionale predisposizione di strumenti di tutela, pur se tra loro differenziati” (così, da ultimo, la sentenza n. 341 del 2006); discrezionalità di cui il legislatore fruisce anche “nella disciplina della competenza” (così, nuovamente, la citata sentenza n. 341 del 2006 e, nello stesso senso, tra le tante, anche la sentenza n. 206 del 2004) (sent. n. 237 del 2007, par. 5.3)». Tale discrezionalità, però, incontra un suo limite espresso nel precetto dello stesso art. 125 Cost., ai sensi del quale «nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l’ordinamento stabilito da legge della Repubblica». Nel caso di specie, la disciplina censurata, che deroga alla suddetta articolazione regionale dell’organizzazione della giustizia amministrativa, supera lo scrutinio di proporzionalità in primo luogo perché l’Agenzia menzionata si configura come una articolazione dell’amministrazione centrale dello Stato, la cui competenza non è delimitata dal punto di vista territoriale – essendo chiamata a svolgere compiti relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, anche a supporto dell’autorità giudiziaria, su tutto il territorio nazionale – e i cui atti, al pari di da quelli dei commissari delegati a fronteggiare emergenze di protezione civile, possono qualificarsi come «“atti dell’amministrazione centrale dello Stato (...) finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali” (così la sentenza n. 237 del 2007)» e attinenti alla materia dell’ordine pubblico e della sicurezza (sentenza n. 34 del 2012). In secondo luogo, la concentrazione in un unico tribunale dell’esame di tali controversie appare rispondere all’esigenza di evitare che i singoli atti dell’Agenzia, anche se afferenti ad un’unica vicenda, siano impugnabili davanti a diversi TAR locali, a seconda della collocazione del bene confiscato o della sua destinazione ad un’amministrazione centrale o locale, a detrimento della visione d’insieme. Infine, anche con riferimento all’invocato principio del giudice naturale precostituito per legge *ex art. 25 Cost.*, «lunghi dall’ancorarsi a un dato pre-normativo, quale la prossimità geografica del giudice alla vicenda da giudicare, deve interpretarsi unicamente come volto ad assicurare l’individuazione del giudice competente in base a criteri predeterminati, in via generale, dalla legge. Tale precetto costituzionale è quindi osservato quando l’organo giudicante sia stato istituito dalla legge e la sua competenza sia definita sulla base di criteri generali fissati in anticipo, nel rispetto della riserva di legge (*ex plurimis*, sentenze n. 117 del 2012 e n. 30 del 2011)».

### ***3.5. La competenza inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, per le controversie sui provvedimenti dell’autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro***

La sentenza n. 174 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 125 Cost., dell’art. 135, comma 1, lett. *q-quater*), del d.lgs. n. 104 del 2010 nella parte in cui prevedeva la devoluzione alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, delle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall’autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro. La Corte, in termini generali, ribadisce che – al fine di non svuotare di significato il principio del decentramento della giustizia amministrativa e dell’individuazione del giudice di primo grado sulla base del criterio territoriale – le deroghe agli ordinari criteri di riparto della competenza, fondati sull’efficacia territoriale dell’atto e sulla sede dell’autorità emanante, devono essere «valutate secondo un criterio “rigoroso” (sentenza n. 237 del 2007, punto 5.3.1. del *Considerato in diritto*)». In particolare, poi, sottolinea che occorre «“accertare che ogni deroga al suddetto principio sia disposta in vista di uno scopo legittimo, giustificato da un idoneo interesse pubblico (che non si esaurisca nella sola esigenza di assicurare l’uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado, astrattamente configurabile rispetto ad ogni categoria di controversie); che la medesima deroga sia contraddistinta da una connessione razionale rispetto al fine perseguito; e che, infine, essa risulti necessaria rispetto allo scopo, in modo da non imporre un irragionevole stravolgimento degli ordinari criteri di riparto della competenza in materia di giustizia amministrativa” (sentenza n. 159 del 2014 – par. 3.4)». Alla luce di tali coordinate ermeneutiche, la normativa censurata contrasta col ricordato parametro costituzionale sia perché i provvedimenti non sono emessi da un’autorità centrale, ma da un’autorità periferica, e segnatamente dalla questura, competente al rilascio di autorizzazioni *ex art. 88 del r.d. n. 773 del 1931*; sia perché non sono ravvisabili esigenze volte a fronteggiare situazioni straordinarie di emergenza (sentenza n. 237 del 2007). Infine, anche l’asserita esigenza di garantire l’uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado di giudizio, non può da sola essere idonea a giustificare un regime processuale differenziato (sentenza n. 159 del 2014); in ogni caso, poi, la probabilità che si formino in questa materia «pronunce

contrastanti tra i vari uffici giudiziari dislocati sul territorio non è superiore a quanto accade nella generalità delle controversie attribuite alla cognizione dei giudici amministrativi, rispetto alle quali l'uniformità della giurisprudenza viene garantita, in sede di gravame, dal Consiglio di Stato, ed in particolar modo dalla sua Adunanza Plenaria».

### **3.6. La competenza inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, per le controversie relative ai provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso**

Con la sentenza n. 182 è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento agli artt. 3, 25, 76 e 125 Cost., dell'art. 135, comma 1, lett. q), del d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui prevede la devoluzione alla competenza inderogabile del TAR del Lazio, sede di Roma, delle controversie relative ai provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso, adottati ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Con specifico riferimento all'art. 3 Cost., è, ormai, affermazione costante che «nella disciplina degli istituti processuali vige il principio della discrezionalità e insindacabilità delle scelte operate dal legislatore, con il limite della loro non manifesta irragionevolezza», principio richiamato anche in riferimento alla giustizia amministrativa e ai criteri di distribuzione delle competenze tra gli organi giurisdizionali (*ex multis*, sentenze n. 10 del 2013, n. 304 del 2012, n. 237 del 2007, n. 341 del 2006 e n. 206 del 2004; ordinanza n. 141 del 2011). Del pari non è ravvisabile alcuna lesione dell'art. 125 Cost. il quale, pur prevedendo una articolazione regionale dell'organizzazione della giustizia amministrativa, consente la deroga a tale principio purché ispirata a un «criterio rigoroso» (sentenza n. 237 del 2007, punto 5.3.1. del *Considerato in diritto*), in base al quale occorre accertare che ogni deroga sia disposta «“in vista di uno scopo legittimo, giustificato da un idoneo interesse pubblico (...) contraddistinta da una connessione razionale rispetto al fine perseguito e (...) necessaria rispetto allo scopo, in modo da non imporre un irragionevole stravolgimento degli ordinari criteri di riparto della competenza in materia di giustizia amministrativa” (sentenza n. 159 del 2014)». La disposizione impugnata soddisfa tali requisiti in primo luogo perché è la stessa natura straordinaria degli atti di scioglimento degli organi elettivi - funzionale all'esigenza di contrasto della criminalità organizzata mafiosa o simile (sentenza n. 103 del 1993) - ad escludere l'omogeneità con altre situazioni; in secondo luogo, poi, i provvedimenti in esame, pur non potendosi qualificare come atti politici, comunque presentano caratteristiche tali da renderli collocabili tra gli atti di alta amministrazione essendo qualificabili come «“atti dell'amministrazione centrale dello Stato (in quanto emessi da organi che operano come *longa manus* del Governo) finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali” (sentenza n. 237 del 2007) ed attengono alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza». Infine, risulta rispettato anche il precetto dell'art. 25 Cost. il quale, nell'affermare il principio della necessaria precostituzione del giudice, «lungi dall'ancorarsi a un dato pre-normativo, quale la prossimità geografica del giudice alla vicenda da giudicare, va interpretato come volto ad assicurare l'individuazione del giudice competente in base a criteri predeterminati, in via generale, dalla legge». Tale precetto costituzionale è, quindi, osservato laddove, come nel caso in esame, l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge e la sua competenza sia definita sulla base di criteri generali predeterminati, nel rispetto della riserva di legge (*ex plurimis*, ordinanza n. 15 del 2014; sentenze n. 237 del 2013; n. 117 del 2012 e n. 30 del 2011).

### **3.7. La giurisdizione amministrativa e il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica**

Le significative novità che hanno interessato la disciplina del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica sono state prese in considerazione dalla sentenza n. 73 che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, del d.lgs. n. 104 del 2010, impugnato, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in quanto ammette detto ricorso unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa. La Corte ha, innanzitutto, rammentato che la legge n. 69 del 2009 «ha profondamente modificato» la disciplina del ricorso straordinario, «rendendo vincolante il parere del Consiglio di Stato e consentendo che in tale sede vengano sollevate questioni di legittimità costituzionale». L'istituto ha così «perduto la propria connotazione puramente amministrativa ed ha assunto la qualità di rimedio giustiziale amministrativo, con caratteristiche strutturali e funzionali in parte assimilabili a quelle tipiche del processo amministrativo». Inoltre, i Giudici hanno evidenziato il

superamento del precedente assetto in cui una risalente tradizione interpretativa, consolidatasi *praeter legem*, aveva riconosciuto l'esperibilità del ricorso straordinario anche per controversie devolute alla giurisdizione ordinaria, in regime di concorrenza e non di alternatività con tale giurisdizione, nel presupposto della natura amministrativa del rimedio, che consentiva al giudice ordinario di disapplicare la decisione sul ricorso straordinario. La legge del 2009 ha fatto venir meno quel presupposto su cui si fondava il descritto regime di concorrenza che, nel nuovo contesto, avrebbe determinato un'«inammissibile sovrapposizione fra un rimedio giurisdizionale ordinario e un rimedio giustiziale amministrativo, che è a sua volta alternativo al rimedio giurisdizionale amministrativo e ne ricalca solo alcuni tratti strutturali e funzionali. Per risolvere questa anomalia, la disposizione censurata (...) ha limitato l'ammissibilità del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica alle sole controversie devolute alla giurisdizione amministrativa». Tale soluzione, «che avrebbe potuto ricavarsi dal sistema», è stata considerata come la logica conseguenza della scelta legislativa di traslare il ricorso straordinario «dall'area dei ricorsi amministrativi a quella dei rimedi giustiziali».

#### **4. La giurisdizione della Corte dei conti**

##### **4.1. La garanzia della tutela dinnanzi al giudice avverso le determinazioni della sezione regionale della Corte dei conti in materia di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari**

«Questa Corte, del resto, con la citata sentenza n. 39 del 2014 ha chiarito che avverso le determinazioni della sezione regionale della Corte dei conti in materia di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari «non può essere esclusa [...] la garanzia della tutela dinnanzi al giudice assicurata dal fondamentale principio degli artt. 24 e 113 Cost. (sentenza n. 470 del 1997)». Restava «in discussione, non già l'*an*, ma soltanto il *quomodo* di tale tutela, problema interpretativo della normativa vigente la cui definizione» (sentenza n. 39 del 2014) è stata ritenuta esulante dall'oggetto del giudizio di costituzionalità. Sul punto, peraltro, va dato atto del successivo intervento del legislatore che – con l'art. 33, comma 2, lettera a), n. 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116 – ha introdotto un secondo periodo all'art. 1, comma 12, del d.l. n. 174 del 2012, specificando che «Avverso le delibere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di cui al presente comma, è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'articolo 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267»». Così la sentenza n. **263**.

#### **5. La giurisdizione tributaria**

##### **5.1. La sospensione dell'esecuzione della sentenza tributaria di appello impugnata con ricorso per cassazione**

L'ordinanza n. **25** ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, denunciato, in riferimento agli artt. 2 e 4 Cost., nonché in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella parte in cui non prevede la possibilità di sospensione dell'esecuzione della sentenza tributaria di appello impugnata con ricorso per cassazione, quando dalla sua esecuzione possa derivare un grave ed irreparabile danno. La Corte ha ribadito quanto già affermato con la sentenza n. 217 del 2010, con la quale ha prospettato la possibilità di interpretare la disposizione censurata «nel senso che essa non impedisce al giudice di sospendere l'esecuzione delle sentenze tributarie d'appello ai sensi dell'art. 373 cod. proc. civ.». La giurisprudenza successiva, in particolare quella di legittimità, ha individuato un'interpretazione della norma denunciata compatibile con i principi evocati in detta decisione, ritenendo che «il giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata può, su istanza di parte e qualora dall'esecuzione possa derivare grave e irreparabile danno, disporre con ordinanza non impugnabile che l'esecuzione sia sospesa o che sia prestata congrua cauzione». Infine, la sentenza n. 109 e l'ordinanza n. 254, entrambe del 2012, hanno riaffermato la «riscontrata possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione denunciata» nei termini indicati dall'organo di nomofilachia».

## 5.2. Il reclamo e la mediazione nel processo tributario

Gli istituti del reclamo e della mediazione nel processo tributario hanno costituito l'oggetto dei giudizi definiti dalla sentenza n. 98. L'art. 17-bis del d.lgs. n. 546 del 1992 (applicabile in relazione agli atti reclamabili notificati dal 1° aprile 2012) ha previsto, per le controversie relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate e di valore non superiore a 20.000 euro, che chi intenda proporre ricorso alla commissione tributaria provinciale sia preliminarmente tenuto, a pena di inammissibilità rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio, a presentare reclamo alla Direzione provinciale o regionale che ha emanato l'atto. Il reclamo può contenere una proposta motivata di mediazione e, in ogni caso, una simile proposta è formulata d'ufficio dall'organo destinatario del reclamo, ove intenda rigettarlo o non accogliere la mediazione in esso eventualmente prospettata. Al decorrere di 90 giorni senza che sia stato notificato l'accoglimento del reclamo o senza che sia stata conclusa la mediazione, il reclamo produce gli effetti del ricorso ed il contribuente potrà adire il giudice tributario costituendosi in giudizio nei termini di legge. I Giudici hanno circoscritto lo scrutinio al testo originario della disposizione, modificata, successivamente alle ordinanze di rimessione, dalla legge n. 147 del 2013 che ha, tra l'altro, riqualificato la previa presentazione del reclamo come condizione di procedibilità del ricorso ed ha onerato l'amministrazione resistente ad eccepire il mancato rispetto in sede di rituale costituzione in giudizio. Infatti, lo *ius superveniens* (applicabile agli atti notificati dal 2 marzo 2014) è stato ritenuto, da un lato, non applicabile *ratione temporis* nei giudizi principali e, dall'altro, diretto ad elidere o ad attenuare taluni dei profili di censura, con conseguente preclusione del trasferimento dei quesiti sul novellato testo normativo. La Corte ha giudicato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 24 Cost., l'originario comma 2 dell'art. 17-bis che stabiliva la sanzione dell'inammissibilità del ricorso per la mancata presentazione del reclamo, nonché la rilevabilità d'ufficio dell'inammissibilità in ogni stato e grado del giudizio. La previsione si è discostata dalle indicazioni offerte dalla costante giurisprudenza costituzionale in materia di giurisdizione condizionata al previo adempimento di oneri finalizzati al perseguimento di interessi generali, e riassumibili nella necessità per il legislatore di «non rendere la tutela giurisdizionale eccessivamente difficoltosa», di «contenere l'onere nella misura meno gravosa possibile» e di operare un «congruo bilanciamento» tra l'esigenza di assicurare la tutela dei diritti e le altre esigenze che il differimento dell'accesso alla stessa intende perseguire». La denunciata sanzione di inammissibilità finiva per comportare «la perdita del diritto di agire in giudizio e, quindi, l'esclusione della tutela giurisdizionale». I Giudici hanno precisato che, «con riguardo ai rapporti non esauriti ai quali sarebbe ancora applicabile il censurato comma 2 (...), per effetto della presente decisione (...), l'eventuale omissione della previa presentazione del reclamo rimarrebbe priva di conseguenze giuridiche». Altre questioni affrontate nel merito sono state dichiarate non fondate. In tal senso la Corte si è determinata in relazione alle censure di violazione degli artt. 3, 24 e 113 Cost. relative alla previsione stessa dell'obbligatorietà della preventiva procedura di reclamo. A tale riguardo, si è sostenuto che il reclamo e la mediazione tributari, «col favorire la definizione delle controversie (che rientrano nel menzionato ambito di applicazione dei due istituti) nella fase pregiudizionale introdotta con il reclamo, tendono a soddisfare l'interesse generale» (come richiesto dalla giurisprudenza costituzionale ai fini della legittimità di forme di giurisdizione condizionata al previo adempimento di oneri) «sotto un duplice aspetto: da un lato, assicurando un più pronto e meno dispendioso (rispetto alla durata e ai costi della procedura giurisdizionale) soddisfacimento delle situazioni sostanziali oggetto di dette controversie, con vantaggio sia per il contribuente che per l'amministrazione finanziaria; dall'altro, riducendo il numero dei processi di cui sono investite le commissioni tributarie e, conseguentemente, assicurando il contenimento dei tempi e un più attento esame di quelli residui (che, nell'ambito di quelli promossi nei confronti dell'Agenzia delle entrate, comportano le più rilevanti conseguenze finanziarie per le parti)». Inoltre, «la concorrenza di "altri preventivi istituti deflattivi (quali l'autotutela, l'obbligo del preventivo contraddittorio, l'accertamento con adesione)" non esclude né (...) l'astratta adeguatezza del reclamo e della mediazione tributari al soddisfacimento dell'indicato interesse generale, né la concreta idoneità e utilità di tali istituti al conseguimento di detto fine». Infatti, «l'obbligatorietà della procedura introdotta dal reclamo (a fronte della facoltatività delle istanze di autotutela e di accertamento con adesione) e la previsione della mediazione quale strumento di composizione delle controversie legato alla valutazione, da parte dell'Agenzia delle entrate, anche dell'economicità dell'azione amministrativa – oltre che dell'eventuale incertezza (in diritto) delle questioni controverse e del grado di sostenibilità (in fatto) della pretesa →»

conferiscono a questi istituti «una particolare effettività sul piano del più pronto soddisfacimento delle situazioni sostanziali e della deflazione del carico di lavoro della giurisdizione tributaria», con la conseguenza che il reclamo in esame non può certo essere qualificato come «un rilevante aggravio del procedimento». I predetti parametri non sono stati considerati violati neppure sotto lo specifico profilo del diverso trattamento riservato, in punto di differimento della tutela giurisdizionale, ai contribuenti coinvolti nelle controversie ricadenti nell'ambito applicativo dell'impugnata disposizione rispetto a tutti gli altri contribuenti. In proposito, si è evidenziato che, «delle controversie instaurate davanti alle commissioni tributarie provinciali, quelle nei confronti dell'Agenzia delle entrate costituiscono, notoriamente, la grande maggioranza e che, nell'ambito di queste, (...) quelle di valore non superiore a ventimila euro rappresentano, a loro volta, la maggioranza sul piano numerico, mentre corrispondono, sul piano del valore, ad una percentuale assai ridotta del valore complessivo delle controversie instaurate nei confronti di detta Agenzia». Alla stregua di tali elementi, il Collegio ha ritenuto che «il legislatore abbia perseguito l'indicato interesse generale a deflazionare il contenzioso tributario in modo ragionevole, prevedendo il rinvio dell'accesso al giudice con riguardo alle liti (...) che rappresentano il numero più consistente delle controversie tributarie e, al contempo, a quelle di esse che comportano le minori conseguenze finanziarie sia per la parte privata sia per quella pubblica. La scelta del legislatore, in quanto congrua rispetto alla *ratio* dell'intervento normativo, è perciò frutto di un corretto esercizio della discrezionalità legislativa». Del pari non fondate sono state dichiarate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 25 Cost., riguardanti l'affidamento del ruolo di mediatore ad una delle parti della controversia, cioè la Direzione provinciale o regionale che ha emanato l'atto reclamato. I Giudici hanno riconosciuto che la mediazione *de qua*, proposta nel reclamo ovvero d'ufficio, «si svolge solo tra il contribuente e l'Agenzia delle entrate, cioè tra le parti del rapporto d'imposta, senza l'intervento di alcun terzo nel ruolo di mediatore»; né l'attribuzione del compito di valutare la proposta di mediazione del contribuente o di formularne una di ufficio a strutture diverse e autonome da quelle che curano l'istruttoria degli atti reclamabili è stata ritenuta idonea ad escludere che si tratti pur sempre dello stesso soggetto (l'Agenzia delle entrate) che ha emanato l'atto. La riscontrata mancanza di un soggetto terzo (viceversa presente nella mediazione delle controversie civili e commerciali disciplinata dal d.lgs. n. 28 del 2010), «se comporta l'impossibilità di ricondurre la mediazione tributaria al modello di quella civilistica – e induce a dubitare della stessa riconducibilità dell'istituto all'ambito mediatorio propriamente inteso →» non è stata però valutata come lesiva degli invocati parametri. In particolare, è stata rilevata l'inconferenza del richiamo alla direttiva n. 2008/52/CE che si applica alle controversie transfrontaliere in materia civile e commerciale, con l'espressa esclusione, tra le altre, proprio della materia fiscale. Più in generale, si è osservato che la mediazione tributaria «costituisce una forma di composizione pregiurisdizionale delle controversie basata sull'intesa raggiunta, fuori e prima del processo, dalle stesse parti (senza l'ausilio di terzi), che agiscono, quindi, su un piano di parità». Infine, l'esito di non fondatezza è toccato alla questione concernente l'obbligo per il contribuente di rendere note le proprie prospettazioni difensive già in sede di reclamo, senza poterle modificare se, esaurita la fase amministrativa, intenda adire il giudice tributario. La Corte ha così escluso la dedotta violazione dell'art. 24 Cost.: «nel caso in cui il reclamo venga accolto o la mediazione conclusa, il contribuente non avrà interesse ad adire la commissione tributaria; (...) nei casi in cui, invece, decorra il termine dilatorio di novanta giorni dalla presentazione del reclamo senza che sia notificato l'accoglimento dello stesso o sia conclusa la mediazione o lo stesso reclamo venga, in tutto o in parte, respinto (e il contribuente, naturalmente, decida di adire l'autorità giudiziaria), il processo avrà ad oggetto lo stesso originario provvedimento amministrativo (...), cioè un atto nei confronti del quale il ricorrente ha potuto, nel consueto termine di sessanta giorni, proporre le proprie "prospettazioni difensive". D'altro canto, proprio in ragione del fatto che i motivi del ricorso sono già contenuti nel reclamo e non sono successivamente modificabili (...) deve escludersi che l'amministrazione finanziaria possa avanzare una pretesa (...) diversamente motivata o fondata su nuovi presupposti. Tale interpretazione costituzionalmente adeguata dei poteri dell'amministrazione finanziaria esclude, evidentemente, che l'indicata impossibilità di modificare i motivi di doglianza contenuti nel reclamo possa ledere il diritto di difesa del ricorrente».



## 6. Giurisdizioni speciali

### 6.1. La Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie

La Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie è titolare di «“funzioni di giurisdizione speciale” (...), in virtù di una qualificazione pacifica nella giurisprudenza di legittimità (...) e, svolgendo un’attività di natura giurisdizionale, avverso le decisioni pronunciate dalla stessa è ammesso ricorso per cassazione, *ex art.* 111, settimo comma, Cost. Il procedimento disciplinare nei confronti degli esercenti le professioni sanitarie si articola, quindi, in una prima fase, svolta davanti all’ordine professionale locale, che ha natura amministrativa; nel caso di impugnazione dell’atto che la definisce, alla stessa segue un’ulteriore fase che è svolta, invece, davanti ad un “giudice” ed ha natura giurisdizionale». In tal senso si è espressa la sentenza n. **193** che ha giudicato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost., l’art. 17, primo e secondo comma, lett. c), del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, nella parte in cui non prevedeva, per l’esame degli affari concernenti la professione dei farmacisti, la nomina di membri supplenti della predetta Commissione, che consentano la costituzione, per numero e categoria, di un collegio giudicante diversamente composto rispetto a quello che abbia pronunciato una decisione annullata con rinvio dalla Corte di cassazione. I Giudici hanno in proposito ribadito che gli specifici interessi sottesi ad uno speciale procedimento giurisdizionale come quello in esame (ivi compresa la garanzia dell’indefettibilità e continuità dell’attività svolta dalla Commissione centrale), seppure ne possono giustificare «profili strutturali e funzionali peculiari», restano in ogni caso subordinati al «principio di imparzialità-terzietà della giurisdizione, che ha pieno valore costituzionale ai sensi degli artt. 24 e 111 della Costituzione, con riferimento a qualunque tipo di processo, “pur nella diversità delle rispettive discipline connessa alle peculiarità proprie di ciascun tipo di procedimento”» (sentenza n. 262 del 2003). Le soluzioni legislative per realizzare tale principio non debbono prefigurare moduli necessariamente identici per tutti i tipi di processo, a condizione che sia comunque osservata la regola che il giudice rimanga sempre *super partes* ed estraneo rispetto agli interessi oggetto del processo e sia «assicurato quel “minimo” di garanzie ragionevolmente idonee allo scopo (sentenza n. 78 del 2002)». In tutti i tipi di processo, devono essere previste regole in grado di proteggere il valore fondamentale dell’imparzialità del giudice, impedendo, in particolare, che quest’ultimo possa pronunciarsi due volte sulla medesima *res iudicanda* (sentenza n. 335 del 2002), specie nel caso di rinvio proprio o prosecutorio (sentenza n. 341 del 1998). La diversità del giudice-persona fisica salvaguarda la stessa effettività del sistema delle impugnazioni, poiché queste «rinvergono, in linea generale, la loro *ratio* di garanzia nell’alterità tra il giudice che ha emesso la decisione impugnata e quello chiamato a riesaminarla» ed opera anche in senso “discendente”, con riguardo, cioè, al giudizio di rinvio dopo l’annullamento (sentenza n. 183 del 2013) tutte le volte in cui sia stata effettuata una valutazione definitiva sulla stessa *res iudicanda*. In linea con i riferiti insegnamenti, la Corte ha già accolto questioni analoghe concernenti la composizione della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura (sentenza n. 262 del 2003) e del Tribunale superiore delle acque pubbliche (sentenza n. 305 del 2002). La riscontrata lesione del principio di imparzialità della giurisdizione ha comportato la declaratoria di incostituzionalità, in via consequenziale, del censurato art. 17, primo e secondo comma, lett. a), b), d) ed e), nelle parti in cui disciplinano la composizione della Commissione centrale per l’esame degli affari concernenti le professioni dei medici chirurghi, dei veterinari, delle ostetriche e degli odontoiatri, poiché contenevano norme identiche a quelle già ritenute in contrasto con la Costituzione.

# **Capitolo III**

## **L'ordinamento della Repubblica**

### **Sezione I**

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

##### **1. Il principio della continuità dello Stato**

La Corte, con la sentenza n. 1, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.P.R. n. 361 del 1957 e del d.lgs. n. 533 del 1993 che consentivano, nelle elezioni per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, l'attribuzione di consistenti premi di maggioranza non subordinata al raggiungimento di una soglia minima di voti e negavano all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati. Con specifico riferimento al problema dell'efficacia della pronuncia, la Corte ha ritenuto di porre l'accento sul principio di continuità, in tal modo: "Rileva nella specie il principio fondamentale della continuità dello Stato, che non è un'astrazione e dunque si realizza in concreto attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali: di tutti gli organi costituzionali, a cominciare dal Parlamento. È pertanto fuori di ogni ragionevole dubbio – è appena il caso di ribadirlo – che nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali: le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare. Tanto ciò è vero che, proprio al fine di assicurare la continuità dello Stato, è la stessa Costituzione a prevedere, ad esempio, a seguito delle elezioni, la *prorogatio* dei poteri delle Camere precedenti «finché non siano riunite le nuove Camere» (art. 61 Cost.), come anche a prescrivere che le Camere, «anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni» per la conversione in legge di decreti-legge adottati dal Governo (art. 77, secondo comma, Cost.)".

##### **2. La funzione di garanzia costituzionale**

###### **2.1. La Corte costituzionale quale arbitro tra i poteri**

La sentenza n. 120, che ha ritenuto l'inammissibilità di una questione riguardante l'autodichia del Senato sui propri dipendenti, ha ribadito la funzione di garanzia assegnata dall'ordinamento alla Corte costituzionale, chiamata ad assicurare il «rispetto dei diritti fondamentali, tra i quali il diritto di accesso alla giustizia (art. 24 Cost.), così come l'attuazione di principi inderogabili (art. 108 Cost.)». I Giudici, pur confermando l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto atti a competenza costituzionalmente riservata estranei al novero di quelli contemplati dall'art. 134, primo alinea, Cost., hanno precisato che la «sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati è quella del conflitto fra i poteri dello Stato: "Il confine tra i due distinti valori (autonomia delle Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall'altro) è posto sotto la tutela di questa Corte, che può essere investita, in sede di conflitto di attribuzione, dal potere che si ritenga leso o menomato dall'attività dell'altro" (sentenza n. 379 del 1996). In tale sede la Corte può ristabilire il confine – ove questo sia violato – tra i poteri legittimamente esercitati dalle Camere nella loro sfera di competenza e quelli che competono ad altri, così assicurando il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto». Un'evidente riprova del ruolo di garanzia della Corte, quale arbitro dei rapporti tra Camere e giurisdizione, è rappresentata dalle molteplici decisioni che hanno assoggettato a stretta interpretazione l'immunità parlamentare prevista dall'art. 68, primo comma, Cost., «riconosciuta soltanto quando sia dimostrato, secondo criteri rigorosi, il nesso funzionale fra l'opinione espressa e l'attività parlamentare, proprio per limitare l'impedimento all'accesso al giudice da parte di chi si ritenga danneggiato (*ex plurimis*, sentenze n. 313 del 2013, n. 98 del 2011, n. 137 del 2001, n. 11 e n. 10 del 2000)».

## 2.2. Il principio di effettività della tutela costituzionale

“...come questa Corte ha già affermato, qualora 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 di azione, deve intendersi trasferita sulla nuova norma (*ex plurimis*, sentenze n. 326 e n. 40 del 2010)”. Così la sentenza n. 44.

«Il principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione non tollera che, attraverso l'uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre una proposizione normativa di contenuto [equivalente] a quella impugnata e nel contempo sottrarla al già instaurato giudizio di legittimità costituzionale. Si impone pertanto in simili casi il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive nel suo immutato contenuto precettivo» (sentenza n. 272 del 2009). In tal senso si è espressa la sentenza n. 249, che ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Abruzzo n. 14 del 2014 in tema di aiuti di Stato, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., che, nell'abrogare l'impugnato art. 38 della legge regionale n. 55 del 2013, ne sostituiva il testo con una variante avente analogo contenuto lesivo del parametro costituzionale invocato.

## 2.3. Il sistema accentrato di controllo di costituzionalità nell'ordinamento repubblicano

“In un sistema accentrato di controllo di costituzionalità, è pacifico che questa verifica di compatibilità [nella specie tra norma esterna avente rango equivalente a quello costituzionale, in virtù del rinvio operato dall'art. 10, primo comma, Cost., e norme e principi della medesima Carta] spetta alla sola Corte costituzionale, con esclusione di qualsiasi altro giudice, anche in riferimento alle norme consuetudinarie internazionali. Vero è, infatti, che la competenza di questa Corte è determinata dal contrasto di una norma con una norma costituzionale e, ovviamente, con un principio fondamentale dell'assetto costituzionale dello Stato ovvero con un principio posto a tutela di un diritto inviolabile della persona, contrasto la cui valutazione non può competere ad altro giudice che al giudice costituzionale. Ogni soluzione diversa si scontra – nel sistema accentrato di controllo – con la competenza riservata dalla Costituzione a questa Corte, restando scolpito nella sua giurisprudenza, fin dal primo passo, che «La dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge non può essere fatta che dalla Corte costituzionale in conformità dell'art. 136 della stessa Costituzione» (sentenza n. 1 del 1956). Anche di recente, poi, questa Corte ha ribadito che la verifica di compatibilità con i principi fondamentali dell'assetto costituzionale e di tutela dei diritti umani è di sua esclusiva competenza (sentenza n. 284 del 2007); ed ancora, precisamente con riguardo al diritto di accesso alla giustizia (art. 24 Cost.), che il rispetto dei diritti fondamentali, così come l'attuazione di principi inderogabili, è assicurato dalla funzione di garanzia assegnata alla Corte costituzionale (sentenza n. 120 del 2014)”. Così la sentenza n. 238, che in un passaggio successivo, entrando nel merito della questione, ulteriormente ribadisce il ruolo esclusivo della Corte costituzionale: “La norma internazionale consuetudinaria sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, in origine assoluta in quanto comprensiva di tutti i comportamenti degli Stati, in tempi meno remoti, ossia nella prima parte del secolo scorso, è stata oggetto di un'evoluzione progressiva dovuta alla giurisprudenza nazionale della maggior parte degli Stati, fino alla individuazione di un limite negli *acta iure gestionis*, formula di immediata comprensione. Ed è notorio che è stato merito principalmente della giurisprudenza italiana (*ex multis*, Tribunale di Firenze, 8 giugno 1906, Riv. Dir. Int. 1907, 379; Cass. 13 marzo 1926, *idem* 1926, 250; Corte d'appello di Napoli, 16 luglio 1926, *idem* 1927, 104; Corte d'appello di Milano, 23 gennaio 1932, *idem* 1932, 549; Cassazione 18 gennaio 1933, *idem* 1933, 241) e di quella belga (*ex multis*, Cass. 11 giugno 1903, Journ. dr. Int. Privé 1904, 136; App. Bruxelles 24 giugno 1920, Pasirisie belge 1922, II, 122; App. Bruxelles, 24 maggio 1933, Journ. dr. Int. 1933, 1034) la progressiva affermazione del limite appena ricordato all'applicazione della norma sull'immunità (c.d. tesi italo-belga). In definitiva, si è ridotta, ad opera delle giurisdizioni nazionali, la portata della norma del diritto consuetudinario internazionale, nel senso che essa attribuisce l'immunità dalla giurisdizione civile degli altri Stati solo per gli atti ritenuti *iure imperii*. E ciò principalmente allo scopo di escludere la concessione del beneficio dell'immunità almeno quando lo Stato agisce come privato, ipotesi che appariva una iniqua limitazione dei diritti dei contraenti privati. Questo processo di progressiva definizione del contenuto della norma internazionale si è ormai da tempo affermato nella Comunità internazionale (sentenza n. 329 del 1992): e va valutata al giusto la circostanza certo significativa che l'evoluzione nel senso precisato sia stata

provocata dalla giurisprudenza dei giudici nazionali, ai quali è naturale spetti la valutazione del rispettivo titolo di competenza, lasciando agli organi internazionali la ricognizione della prassi ai fini della rilevazione delle norme consuetudinarie e della loro evoluzione. Se un simile effetto di ridimensionamento dell'immunità in una prospettiva di tutela dei diritti si è delineato, anche per quanto attiene all'ordinamento italiano, ad opera del controllo dei giudici comuni, in un contesto istituzionale contraddistinto da una Costituzione flessibile, nella quale il riconoscimento dei diritti non era assistito che da ridotte garanzie, è ineludibile affermare che nell'ordinamento costituzionale repubblicano, fondato sulla tutela dei diritti e sulla connessa limitazione del potere ad essa funzionale e garantito da una Costituzione rigida, lo stesso controllo compete a questa Corte. Ad essa spetta in via esclusiva il compito di assicurare il rispetto della Costituzione ed a maggior ragione dei suoi principi fondamentali e quindi la necessaria valutazione della compatibilità della norma internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati con i predetti principi, con l'effetto di produrre un ulteriore ridimensionamento della portata della predetta norma, limitato al diritto interno ma tale da concorrere, altresì, ad un'auspicabile e da più parti auspicata evoluzione dello stesso diritto internazionale”.

### **3. Il Parlamento**

#### **3.1. Il sistema elettorale espressione della discrezionalità legislativa**

La sentenza n. 1 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957 e dell'art. 17, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 533 del 1993 in quanto consentivano, rispettivamente per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, l'attribuzione di consistenti premi di maggioranza non subordinata al raggiungimento di una soglia minima di voti. La Corte osserva che non c'è un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale - in quanto quest'ultima lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico - e che, tuttavia, il sistema elettorale non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole (sentenze n. 242 del 2012 e n. 107 del 1996; ordinanza n. 260 del 2002). Al riguardo la Corte cita sue precedenti affermazioni: “... l'Assemblea Costituente, «pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo, costituzionalizzando una scelta proporzionalistica o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria» (sentenza n. 429 del 1995). Pertanto, la «determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa» (sentenza n. 242 del 2012; ordinanza n. 260 del 2002; sentenza n. 107 del 1996). Il principio costituzionale di eguaglianza del voto – ha inoltre rilevato questa Corte – esige che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizione di parità, in quanto «ciascun voto contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi» (sentenza n. 43 del 1961), ma «non si estende [...] al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore [...] che dipende [...] esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari» (sentenza n. 43 del 1961)”. *Sulla questione vedi: I rapporti politici – I sistemi elettorali.*

#### **3.2. L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari**

Le sentenze rese dalla Corte nell'anno 2014 in tema di insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari si pongono nel solco della consolidata giurisprudenza costituzionale in materia. In particolare, la Corte ha ribadito che le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare sono coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., a condizione che esse siano legate da un nesso funzionale con l'esercizio di funzioni parlamentari e ha confermato il proprio orientamento secondo cui affinché tale nesso possa ritenersi esistente è «necessario il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna [...], tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate [...], non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti né un mero “contesto politico” entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi [...], né il riferimento alla generica

attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento [...], né, infine, un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (sentenza n. 305 del 2013)» (così la sentenza n. 55 e, nello stesso senso, le sentenze nn. 221 e 265).

Come ricordato nella sentenza n. 115, infatti, «la consolidata giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente messo in luce la circostanza che (ai fini dell'individuazione del perimetro entro il quale riconoscere la garanzia della insindacabilità delle opinioni espresse dai membri del Parlamento, in contesti diversi dal rigoroso ambito di svolgimento dell'attività parlamentare strettamente intesa) lo scrutinio deve tenere contemporaneamente conto di due esigenze, entrambe di risalto costituzionale. Da un lato, quella di salvaguardare – secondo una tradizione consolidata nelle costituzioni moderne – l'autonomia e la libertà delle assemblee parlamentari, quali organi di diretta rappresentanza popolare, dalle possibili interferenze di altri poteri; dall'altro, quella di garantire ai singoli il diritto alla tutela della loro dignità di persone, presidiato dall'art. 2 della Costituzione oltre che da diverse norme convenzionali (sentenza n. 313 del 2013)». Pertanto, «se l'attività del parlamentare *intra moenia* può essere sindacata e, se del caso, censurata anche attraverso gli strumenti previsti dai regolamenti parlamentari (con la conseguenza che comportamenti eventualmente lesivi della dignità delle persone possono essere opportunamente prevenuti), le condotte “esterne” rispetto all'attività parlamentare tipica, in tanto possono godere della garanzia della insindacabilità, prevista dall'art. 68, primo comma, Cost., in quanto risultino rigorosamente riconducibili alle specifiche e “qualificate” attribuzioni parlamentari». In questa direzione, ha ricordato ancora la sentenza n. 115, da un lato, è stato chiarito che «il nesso che deve sussistere tra “la dichiarazione divulgativa *extra moenia* e l'attività parlamentare propriamente intesa, non può essere visto come un semplice collegamento di argomento o di contesto politico fra l'una e l'altra, ma come identificabilità della dichiarazione quale espressione della attività parlamentare, postulandosi anche, a tal fine, una sostanziale contestualità tra i due momenti, a testimonianza dell'unitario alveo “funzionale” che le deve, appunto, correlare” (sentenza n. 82 del 2011; anche sentenze n. 55 del 2014, n. 305 del 2013 e n. 39 del 2012)». Dall'altro lato, si è affermato «che (poiché la garanzia della insindacabilità opera in relazione non alle opinioni espresse “in occasione” o “a causa” delle funzioni parlamentari, ma soltanto a quelle riconducibili “all'esercizio” delle funzioni medesime) qualsiasi diversa lettura dilaterrebbe il perimetro costituzionalmente tracciato, generando un'immunità non più soltanto funzionale, ma, di fatto, sostanzialmente “personale”, a vantaggio di chi sia stato eletto membro del Parlamento (sentenza n. 10 del 2000)», in contrasto con le censure mosse all'Italia dalla Corte EDU, la quale – proprio sul tema dell'insindacabilità delle opinioni dei parlamentari e del confliggente diritto di accesso ad un tribunale da parte del privato che si assuma offeso da quelle opinioni, sancito dall'art. 6 della CEDU – «ha ritenuto che non si possa “giustificare un rifiuto di accesso alla giustizia per il solo fatto che la disputa potrebbe essere di natura politica oppure connessa ad un'attività politica”, dovendosi considerare estraneo alla garanzia della insindacabilità un comportamento che non sia connesso “all'esercizio di funzioni parlamentari *stricto sensu*” (sentenza 30 gennaio 2003, Cordova contro Italia, ricorso n. 45649/99, e sentenza 30 gennaio 2003, Cordova contro Italia, ricorso n. 40877/98, nonché sentenza 24 febbraio 2009, CGIL e Cofferati contro Italia, ricorso n. 46967/07, e le altre pronunce ivi citate)».

In applicazione di tali principi, la Corte nella sentenza n. 55 ha escluso la sussistenza del nesso funzionale per difetto di entrambi i requisiti richiesti. Più precisamente, sotto il profilo temporale, la Corte ha ritenuto che il disegno di legge indicato come atto tipico, in quanto presentato quattro mesi e mezzo dopo la pubblicazione dell'articolo che avrebbe avuto la finalità di divulgarne i contenuti, non fosse idoneo a fungere da elemento di riferimento agli effetti della garanzia dell'insindacabilità e ha richiamato al riguardo la propria costante giurisprudenza secondo cui la garanzia dell'insindacabilità non può essere invocata in relazione ad atti compiuti dal parlamentare in epoca successiva alle dichiarazioni *extra moenia*, atteso che «risulterebbe davvero eccentrico evocare il concetto di “divulgazione” [...] ove la relativa attività, “espletata anche fuori del Parlamento”, si realizzasse in un momento antecedente alla opinione espressa dal parlamentare nell'esercizio delle funzioni tipiche» (sentenza n. 82 del 2011). Nell'occasione, il Collegio ha altresì osservato che, a tal fine, non può attribuirsi rilievo alla circostanza che l'«elaborazione» del disegno possa essere avvenuta in epoca «quasi contestuale» alla pubblicazione dell'articolo, poiché solo a partire dal momento della presentazione esso acquisisce formale esistenza giuridica. Quanto al requisito sostanziale, la Corte, nel rilevare «l'assoluta mancanza di corrispondenza di significato tra le dichiarazioni esterne e le opinioni espresse nella sede parlamentare», ha evidenziato che

la relazione di accompagnamento del disegno di legge, concernente la proposta di istituire una commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione dei collaboratori di giustizia, «non contiene il minimo riferimento alla vicenda cui si riferiscono le dichiarazioni asseritamente diffamatorie», potendo, al più, ravvisarsi un «mero collegamento tematico, peraltro assai tenue e generico, o la inerenza ad un medesimo argomento di rilievo molto generale, relativo cioè ai problemi della giustizia».

In senso analogo, nella sentenza n. **265**, nel riscontrare solo il difetto del requisito sostanziale, la Corte ha affermato che le dichiarazioni contenute «nel contestato articolo di stampa – sebbene caratterizzate da un rapporto temporale compatibile con la richiamata giurisprudenza di questa Corte – non possono essere considerate meramente divulgative della attività svolta dal senatore stesso con gli atti tipici indicati dalla difesa del Senato e neppure direttamente ricollegabili all’esercizio della funzione parlamentare», in quanto la «battaglia politica» condotta «contro la tendenza a costruire ipotesi investigative sulla base delle dichiarazioni rese dai collaboratori di giustizia non è (...) sufficiente a porre in essere il richiesto nesso funzionale con le gravi e specifiche critiche» espresse relativamente alla vicenda processuale cui si riferiscono le dichiarazioni.

Anche nella sentenza n. **115** la Corte ha ritenuto insussistente il nesso funzionale e ciò non solo per l’assenza di una sostanziale corrispondenza di significato tra le affermazioni contenute, nella specie, nel libro pubblicato nel 2008 a firma del senatore e il disegno di legge indicato dalla difesa del Senato come atto parlamentare tipico (connotato da «un approccio generale al tema della gestione “dei pentiti” e dell’accertamento della genuinità delle dichiarazioni da loro rese», senza che neppure nella relazione di accompagnamento sia riscontrabile «alcuna comunanza di argomenti in relazione alle specifiche vicende narrate»), ma anche per la non configurabilità di un ragionevole «legame temporale» tra attività parlamentare ed attività divulgativa esterna (risalendo, in questo caso, l’attività funzionale richiamata a quasi cinque anni prima della pubblicazione incriminata). Nell’occasione, la Corte ha respinto anche la doglianza di *ne bis in idem* mossa dal Senato sull’assunto che nel ricorso non sarebbero state indicate le opinioni diffamatorie contenute nel libro del 2008 al di fuori di quelle espresse in un precedente articolo pubblicato nel 2004, che erano già state oggetto di un procedimento penale, avanti al Tribunale di Milano, a carico del senatore, per il reato di diffamazione col mezzo della stampa e rispetto alle quali il Senato si era ugualmente pronunciato nel senso dell’insindacabilità delle opinioni espresse dall’autore; deliberazione cui era conseguita la proposizione di un altro conflitto di attribuzioni, ammesso dalla Corte (ordinanza n. 17 del 2007) e poi dichiarato improcedibile per tardivo deposito dell’atto introduttivo notificato (ordinanza n. 253 del 2007). Secondo la Corte, infatti, tale eccezione – oltre che basata sulla inesatta affermazione che l’imputazione ascritta nel processo *a quo* riguardi solo i fatti già pubblicati nell’articolo del 2004 – risulta anche priva di fondamento, posto che «l’attuale conflitto di attribuzione tra poteri riguarda una ulteriore e diversa delibera di insindacabilità, adottata rispetto ad affermazioni contenute in una nuova e più ampia opera». In particolare, poi, dall’esame dei capi di imputazione trascritti nel ricorso introduttivo, risulta chiaro, ha rilevato la Corte, come l’accusa di avere riproposto i contenuti diffamatori dell’articolo pubblicato nel 2004 «riguardi solo una delle numerose ipotesi diffamatorie addebitate all’imputato, rispetto alle quali tutte viene riferita la impugnata dichiarazione di insindacabilità».

In linea con i principi affermati nelle sentenze sopra richiamate e rimarcando che è «la correlazione, secondo un criterio di adeguatezza e proporzionalità, con l’esercizio di funzioni tipiche del parlamentare» a segnare il confine entro il quale opera la garanzia della insindacabilità delle opinioni espresse nei confronti di terzi, in coerenza con la giurisprudenza della Corte EDU secondo cui non si può giustificare un rifiuto di accesso alla giustizia, da parte del privato che si assuma offeso dalle opinioni del parlamentare, «per il solo motivo che la disputa potrebbe essere di natura politica o legata ad attività politica», la Corte con le sentenze n. **221** e n. **222** ha accolto i ricorsi proposti, avverso la medesima delibera, dall’autorità giudiziaria nell’ambito di un giudizio civile per risarcimento del danno e di un giudizio penale per diffamazione. Con la deliberazione del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A), infatti, la Camera dei deputati aveva escluso la sindacabilità delle dichiarazioni rese dal deputato durante un comizio (oggetto del giudizio penale) e di quelle, di contenuto sostanzialmente identico, reiterate a pochi giorni di distanza nel corso di una trasmissione televisiva (oggetto invece di quello civile), collocandole nel “contesto” della «campagna elettorale del 2008» e riconducendole, di

conseguenza, «all'alveo delle opinioni politiche sull'«avversario» [...] diventato *leader* di un partito antagonista», ivi compresi i giudizi sulla sua preparazione universitaria in quanto espressi «allo scopo di distrarre i cittadini dall'orientare verso di lui il proprio consenso». La Corte, disattendendo questa impostazione, ha affermato che una tale finalità delle dichiarazioni in questione «non è, all'evidenza, divulgativa di una attività tipica del parlamentare, né è, in alcun modo o per alcun profilo, ricollegabile all'esercizio di funzioni parlamentari, perché esauritasi nella sfera, a quelle funzioni estranea, di una competizione elettorale».

Infine, nella sentenza n. **264** la Corte - premesso che per consolidata giurisprudenza il “nesso funzionale” «non può essere visto come un semplice collegamento di argomento o di contesto politico fra l'una e l'altra, ma come identificabilità della dichiarazione quale espressione della attività parlamentare» - ha affermato che «la preclusione che, in ipotesi, può generarsi per l'esercizio della funzione giurisdizionale e, con essa, per la salvaguardia del fondamentale diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi scaturisce, in via diretta ed immediata, dalla deliberazione della Camera competente che affermi la sussistenza della prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, Cost.». Ne consegue - ha osservato la Corte - che «gli elementi di fatto a sostegno del richiamato “nesso funzionale” tra le opinioni del parlamentare e gli eventuali atti divulgativi *extra moenia* non possono che derivare dalle “allegazioni” che la Camera stessa ha l'onere di indicare o di produrre: diversamente, le valutazioni circa l'applicabilità in concreto dell'art. 68, primo comma, Cost. - in riferimento a una prerogativa riconosciuta proprio a presidio del pieno e libero esercizio delle attribuzioni parlamentari - finirebbero per restare affidate ad un mero enunciato assertivo o attestativo, insuscettibile, tra l'altro, di qualsiasi controllo “esterno”, sotto il profilo della competenza, ad opera del Giudice dei conflitti». Ciò posto - rilevato che, nella specie, né nella relazione della Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati (la quale si limita a ritenere che le dichiarazioni del deputato possano rientrare nella prerogativa dell'insindacabilità «in quanto pertinenti a un'ampia polemica politica che ha avuto strascichi giornalistici assai prolungati, relativa all'esito delle elezioni politiche del 2006»), né negli interventi susseguitisi in sede di discussione in Assemblea è contenuto alcun richiamo ad atti riconducibili alle funzioni del parlamentare interessato o alla sua stessa persona e che «la mancata costituzione in giudizio della Camera dei deputati ha obiettivamente impedito di acquisire al contraddittorio processuale, in replica alla contestazione del ricorrente, le ragioni a sostegno della deliberazione di insindacabilità ritenute rilevanti sul piano delle competenze costituzionali» - la Corte ha dichiarato che non spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni in questione costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. e ha annullato, per l'effetto, la deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera.

### **3.3. L'«aggiornamento» interpretativo del nesso funzionale verso la dilatazione del perimetro dell'insindacabilità (esclusione)**

Nella sentenza n. **55** la Corte ha ribadito la propria giurisprudenza in tema di nesso funzionale, confermandone l'interpretazione ormai consolidata. Nell'occasione la difesa del Senato aveva infatti evidenziato l'esigenza di procedere ad un «aggiornamento» interpretativo di tale concetto, nel senso che il nesso «dovrebbe ritenersi sussistente in tutte quelle occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino-elettore illustrando la propria posizione», poiché, in tal modo, si terrebbe conto dell'evoluzione dell'attività politica del parlamentare, la quale sempre più si svolgerebbe anche nelle «sedi informali, quali ad esempio i mezzi di informazione, che oggi ricoprono un ruolo imprescindibile nel dibattito politico». Il Collegio, richiamando il recente orientamento espresso nella sentenza n. 313 del 2013, ha affermato che una simile tesi appare, «per la eccessiva vaghezza dei termini e dei concetti impiegati, non compatibile con il disegno costituzionale. Essa, in particolare, non mette in collegamento diretto opinioni espresse e atti della funzione, ma semplicemente attribuisce allo stesso parlamentare la selezione dei temi “politici” da divulgare; al punto da rendere, in definitiva, lo stesso parlamentare arbitro dei confini entro i quali far operare la garanzia della insindacabilità». Secondo la Corte, «una simile dilatazione del perimetro dell'insindacabilità avrebbe l'effetto di trasformare un'immunità funzionale in un privilegio personale a vantaggio del parlamentare».

Sul punto, in termini analoghi, si veda successivamente anche la sentenza n. **115**. In detta sentenza la Corte, dopo aver riaffermato che, affinché sussista l'immunità prevista dall'art. 68, primo comma, Cost.,

tra l'attività divulgativa *extra moenia* e l'attività parlamentare propriamente intesa deve sussistere un nesso funzionale inteso come identificabilità della dichiarazione quale espressione dell'attività parlamentare, postulandosi anche, a tal fine, una sostanziale contestualità tra i due momenti, e che lo scrutinio relativo alla sussistenza del nesso funzionale tra opinione divulgativa ed atti parlamentari tipici deve essere condotto in termini particolarmente rigorosi secondo il parametro della corrispondenza sostanziale, in linea di continuità con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in cui, nel bilanciamento tra le contrapposte esigenze, si richiede la sussistenza di un legame evidente tra l'atto in ipotesi lesivo e l'esercizio della funzione tipica del parlamentare, ha ribadito che la tesi del Senato appare, «proprio per la eccessiva vaghezza dei termini e dei concetti impiegati, non compatibile con il disegno costituzionale: da un lato, infatti, essa si concentra su un'attività (quella "politica") non necessariamente coincidente con la funzione parlamentare, posto che, tra l'altro, questa si esprime, di regola, attraverso atti tipizzati (non è un caso che l'art. 68 Cost. circoscriva l'irresponsabilità dei membri del Parlamento alle "opinioni espresse" ed ai "voti dati" "nell'esercizio delle loro funzioni"); dall'altro, la tesi in questione non mette in collegamento diretto opinioni espresse e atti della funzione, ma semplicemente attribuisce allo stesso parlamentare la selezione dei temi "politici" da divulgare; al punto da rendere, in definitiva, lo stesso parlamentare arbitro dei confini entro i quali far operare la garanzia della insindacabilità» (sentenza n. 313 del 2013).

Un cenno al riguardo è contenuto anche nella sentenza n. **264** ove si afferma che, «poiché la garanzia dell'insindacabilità opera specificamente in relazione "all'esercizio" delle funzioni medesime, qualsiasi diversa lettura dilaterrebbe il perimetro costituzionalmente tracciato, generando un'immunità non più soltanto funzionale ma, di fatto, sostanzialmente "personale", a vantaggio di chi sia stato eletto membro del Parlamento».

#### ***3.4. Lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari***

La sentenza n. **120**, con cui è stata dichiarata inammissibile una questione relativa all'autodichia del Senato sui propri dipendenti, ha puntualizzato che gli artt. 64 e 72 Cost. «assolvono alla funzione di definire e, al tempo stesso, di delimitare "lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari" (sentenza n. 379 del 1996). È dunque all'interno di questo statuto di garanzia che viene stabilito l'ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari, avente ad oggetto l'organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione. In questo ambito, le vicende e i rapporti che ineriscono alle funzioni primarie delle Camere sicuramente ricadono nella competenza dei regolamenti e l'interpretazione delle relative norme regolamentari e sub-regolamentari non può che essere affidata in via esclusiva alle Camere stesse (sentenza n. 78 del 1984). Né la protezione dell'area di indipendenza e libertà parlamentare attiene soltanto all'autonomia normativa, ma si estende al momento applicativo delle stesse norme regolamentari "e comporta, di necessità, la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare" (sentenze n. 379 del 1996 e n. 129 del 1981)».

#### ***3.5. L'autodichia per i rapporti di lavoro dei dipendenti e per i rapporti con i terzi***

Una delle tradizionali prerogative degli organi costituzionali, la cd. autodichia, ha costituito il *thema decidendum* affrontato dalla sentenza n. **120** che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, secondo comma, 111, commi primo, secondo e settimo, e 113, primo comma, Cost., dell'art. 12 del regolamento del Senato della Repubblica nella parte in cui attribuisce al Senato medesimo il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati dall'amministrazione di quel ramo del Parlamento nei confronti dei propri dipendenti, con conseguente esclusione del sindacato di qualsiasi giudice esterno in ordine alle controversie che attengono allo stato ed alla carriera giuridica ed economica del personale. La pronuncia ha confermato la consolidata giurisprudenza (sentenza n. 154 del 1985, ordinanze nn. 444 e 445 del 1993) che esclude la possibilità di annoverare i regolamenti parlamentari tra le fonti-atto contemplate dall'art. 134, primo alinea, Cost. come oggetto del sindacato di legittimità costituzionale, vale a dire le leggi e gli atti aventi forza di legge. Infatti, nel sistema delle fonti delineato dalla Costituzione, «il regolamento parlamentare è espressamente previsto dall'art. 64 come fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria e nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata ad intervenire. L'art. 134 Cost., indicando come sindacabili la legge e gli atti che, in quanto ad essa



equiparati, possono regolare ciò che rientra nella competenza della stessa legge, non consente di includere tra gli stessi i regolamenti parlamentari. Risiede dunque in ciò, e non in motivazioni storiche o in risalenti tradizioni interpretative, la ragion d'essere attuale e di diritto positivo dell'insindacabilità degli stessi regolamenti in sede di giudizio di legittimità costituzionale». Tuttavia, la Corte, pur riaffermando che la *ratio* di tale insindacabilità «è costituita – sul piano sistematico – dalla garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere», ha precisato che i regolamenti parlamentari non possono essere considerati, «come nel lontano passato, fonti puramente interne. Essi sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza». Secondo i Giudici é in questo contesto che deve essere collocato il «tema dell'estensione dell'autodichia e conseguentemente della sua legittimità»; e la riconducibilità dell'autodichia per i rapporti di lavoro dei dipendenti e per i rapporti con i terzi allo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari definito dagli artt. 64 e 72 Cost. è stata riconosciuta come una «questione controversa, che, in linea di principio, può dar luogo ad un conflitto fra i poteri». Invero, «anche norme non sindacabili potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili e, d'altra parte, deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità. L'indipendenza delle Camere non può infatti compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili». Ribadendo taluni rilievi svolti dalla sentenza n. 379 del 1996, il Collegio ha così sostenuto che, «davanti a ciò che “[...] esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare e non sia per intero sussumibile sotto la disciplina di questo (perché coinvolga beni personali di altri membri delle Camere o beni che comunque appartengano a terzi), deve prevalere la “grande regola” dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 della Costituzione)”». In definitiva, la *vexata quaestio* della legittimità dell'autodichia, peraltro non più prevista in ordinamenti costituzionali affini a quello italiano, potrebbe essere affrontata nel merito nell'ambito di un conflitto interorganico, definito quale «sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati» ed in cui la Corte può ugualmente esercitare la propria funzione di garantire il «rispetto dei diritti fondamentali, tra i quali il diritto di accesso alla giustizia (...), così come l'attuazione di principi inderogabili». In tale sede potrà essere ristabilito il confine, in ipotesi violato, «tra i poteri legittimamente esercitati dalle Camere nella loro sfera di competenza e quelli che competono ad altri, così assicurando il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto». La già citata decisione del 1996 ha altresì già rivendicato alla Corte, in sede di conflitto proponibile dal potere che si ritenga leso o menomato dall'attività di un altro, la tutela del confine tra i due distinti valori potenzialmente antagonisti, quali l'autonomia delle Camere, da un lato, e la legalità-giurisdizione, dall'altro.

#### **4. La funzione normativa e il rapporto tra diverse fonti normative**

##### **4.1. La delegazione legislativa**

###### **4.1.1. I principi consolidati**

La sentenza n. 47 così riassume alcuni principi consolidati della giurisprudenza costituzionale in tema di delegazione legislativa: “Quanto alla censura di violazione dell'art. 76 Cost. – che merita di essere esaminata prioritariamente, in quanto incidente sul piano delle fonti – la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, la quale può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto da tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 119 del 2013, n. 272 del 2012, n. 293 del 2010 e n. 98 del 2008). In particolare, l'art. 76 Cost. non impedisce l'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante (tra le molte, sentenza n. 426 del 2006, ordinanza n. 73 del 2012), dovendosi escludere che la funzione del legislatore delegato sia limitata ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo (sentenze n. 230 del 2010 e n. 98 del 2008). Di conseguenza, neppure il silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema può impedire, a certe

condizioni, l'adozione di norme da parte del delegato (sentenza n. 134 del 2013), trattandosi in tal caso di verificare che le scelte di quest'ultimo non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega (sentenza n. 272 del 2012)".

#### **4.1.2. Il criterio direttivo consistente in un "principio generale"**

Nella sentenza n. **18** la Corte ha escluso la violazione dell'art. 76 Cost., per asserito contrasto dell'art. 44, comma 4, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) del d.lgs. n. 104 del 2010 con la disciplina prevista, in tema di rinnovazione della notificazione nulla, dal primo comma dell'art. 291 cod. proc. civ. in quanto espressione di un "principio generale" da applicarsi anche al processo amministrativo in forza del criterio direttivo indicato nell'art. 44, comma 4, della legge delega n. 69 del 2009. La Corte ha ritenuto erronea la premessa interpretativa alla base della questione e ha ritenuto correttamente attuata la delega in considerazione della peculiare struttura del giudizio amministrativo di per sé ostativa all'applicabilità in tale giudizio della regola processuale civilistica indicata.

#### **4.1.3. La delega legislativa e la discrezionalità del legislatore delegato**

La discrezionalità nell'esercizio della delega «dipende anche dal "grado di specificità dei principi e criteri fissati nella legge delega" (sentenza n. 199 del 2003)». In tal senso si è espressa la sentenza n. **132** che, nel giudicare non fondata una questione riguardante l'indennità premio di fine servizio spettante ai pubblici dipendenti nominati direttore generale, amministrativo e sanitario di ASL, ha rilevato, tra l'altro, il difetto nell'atto di promovimento di «ogni argomentazione ed allegazione» circa l'asserito mancato rispetto del solo limite individuato dal delegante nella «consistenza neutra o attiva dell'aggregato complessivo degli effetti del decreto legislativo sulla spesa pubblica» (cd. vincolo di invarianza) (la questione è ampiamente illustrata in: *I rapporti economici – La previdenza – Il trattamento di fine rapporto dei pubblici dipendenti nominati direttore delle ASL*).

"...Deve, altresì, considerarsi che la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato; questa può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega. Pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega per verificare se la norma delegata sia stata con questa coerente (fra le altre, sentenze n. 272 del 2012 e n. 184 del 2013)". Così la sentenza n. **153**.

#### **4.1.4. Il rapporto tra legge delega e legge delegata**

"A proposito dei rapporti che devono correlare la legge di delegazione approvata dal Parlamento e il decreto legislativo emanato dal Governo, questa Corte ha, in varie occasioni, avuto modo di sottolineare come il sindacato di legittimità costituzionale sulla delega legislativa si espliciti attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli. Il primo riguarda le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione, tenuto conto del contesto normativo in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità relative. Il secondo riguarda le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega. Scaturisce da ciò che, agli effetti dell'anzidetto sindacato, occorre, da un lato, considerare la *ratio* complessiva della delega, per individuare gli ineludibili punti di riferimento e i limiti indicati al legislatore delegato; dall'altro, tenere in conto la possibilità – intrinseca nello stesso strumento della delega, specie ove riguardi interi settori di disciplina o, comunque, organici complessi normativi – che il legislatore delegato introduca disposizioni che costituiscano un coerente sviluppo e un completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante, nel rigoroso ambito dei "confini" stabiliti. Resta indubbio che tale opera di completamento debba necessariamente mantenersi nell'alveo delle scelte di fondo operate dal legislatore della delega, senza potersi spingere «ad allargarne l'oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse. In particolare, il test di raffronto con la norma delegante, cui soggiace la norma delegata, deve ritenersi avere esito negativo, quando quest'ultima intercetta un campo di interessi così connotato nell'ordinamento, da non poter essere assorbito in campi più ampi e generici, e da esigere, invece, di essere autonomamente individuato attraverso la delega» (sentenza n. 219 del 2013). Va sottolineato come la giurisprudenza di questa Corte abbia più volte avuto modo di chiarire che, nei casi in cui il Parlamento abbia ritenuto di delegare al Governo il compito di procedere al riassetto di determinati settori normativi, l'esercizio, da parte del legislatore delegato, «di poteri innovativi della normazione vigente, non

strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita», debba ritenersi circoscritto entro limiti rigorosi. Con la conseguenza che, in linea di principio, «l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente» può ritenersi ammissibile «soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato» (sentenza n. 80 del 2012, con richiamo della sentenza n. 293 del 2010)». Così la sentenza n. **50**.

“...costituisce giurisprudenza pacifica di questa Corte il principio secondo cui, ove sia necessario verificare la conformità della norma delegata alla norma delegante, è richiesto lo svolgimento di un duplice processo ermeneutico, condotto in parallelo: l'uno, concernente la 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. Nel determinare il contenuto della delega si deve tenere conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma anche gli strumenti per l'interpretazione della loro portata.” Così la sentenza n. **153**.

“... 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 disposizione che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro concernente la norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi (*ex plurimis*, sentenze n. 230 del 2010, n. 112 e n. 98 del 2008, n. 140 del 2007). Relativamente al primo di essi, il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega ed i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che lo ispirano, verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della medesima (*ex plurimis*, sentenze n. 341 del 2007, n. 426 e n. 285 del 2006). I principi posti dal legislatore delegante costituiscono, poi, non soltanto base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata; e tali disposizioni devono essere lette, finché sia possibile, nel significato compatibile con tali principi, i quali a loro volta vanno interpretati alla luce della ratio della legge delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 237 del 2013, n. 119 del 2013, n. 272 del 2012 e n. 98 del 2008). Infatti, l'art. 76 Cost. non osta all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, nella specie, come in precedenza posto in rilievo, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, poiché deve escludersi che la funzione del legislatore delegato sia limitata ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo; dunque, nell'attuazione della delega è possibile valutare le situazioni giuridiche da regolamentare ed effettuare le conseguenti scelte, nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi (sentenze n. 98 del 2008 e n. 163 del 2000)”. Così la sentenza n. **229**.

#### **4.1.5. I decreti legislativi integrativi e correttivi**

“...In riferimento, poi, ai cosiddetti decreti legislativi integrativi e correttivi, questa Corte, nel riconoscerne l'ammissibilità da un punto di vista costituzionale, ha tuttavia precisato che ciò che conta è «che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega “principale”; e che si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della medesima delega “principale”» (sentenza n. 206 del 2001). Il che significa, nel caso di specie, che il medesimo criterio direttivo sopra richiamato, ancorché dettato per l'esercizio della delega principale, deve ovviamente valere anche in sede di emanazione del decreto integrativo e correttivo, ossia quello che contiene la norma oggi in esame”. Così la sentenza n. **153**.

#### **4.1.6. La delega per il riordino del processo amministrativo**

Una delega per il riordino normativo «concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante (*ex multis*, sentenze n. 73 e n. 5 del 2014, n. 80 del 2012, n. 293 e n. 230 del 2010)». In tal senso si è espressa, confermando i *dicta* della sentenza n. 162 del 2012, la sentenza n. **94** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, di talune disposizioni del codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104 del 2010) nella parte in cui

attribuivano al TAR Lazio, in sede di giurisdizione esclusiva estesa al merito, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia. Le censurate previsioni di legge si sono discostate dalla giurisprudenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione (orientata per il riconoscimento della giurisdizione del giudice ordinario), così violando il criterio direttivo prescritto dall'art. 44 della legge delega n. 69 del 2009 circa l'adeguamento della vigente normativa alla giurisprudenza delle giurisdizioni superiori.

Con la sentenza n. **182** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento agli artt. 3, 25, 76 e 125 Cost., dell'art. 135, comma 1, lett. *q*), del d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui prevede la devoluzione alla competenza inderogabile del TAR del Lazio, sede di Roma, delle controversie relative ai provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso, adottati ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Con riferimento specifico all'art. 76 Cost., infatti, l'art. 44 della legge delega n. 69 del 2009 - volta al riassetto di un settore normativo e a disciplinare il processo amministrativo - conferisce espressamente al legislatore delegato il compito di individuare l'ambito di cognizione degli organi di giustizia amministrativa di primo grado. In particolare, la scelta processuale di concentrare presso un unico giudice controversie caratterizzate da specifici elementi qualificanti, come quelle del caso in esame, trova fondamento nel potere di coordinamento e di armonizzazione della tutela giurisdizionale conferito allo stesso legislatore delegato, in coerenza con la finalità di «assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela», anch'essa espressamente prevista nella legge delega.

#### ***4.1.7. La delega sul riassetto della disciplina del processo amministrativo e il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica***

La sentenza n. **73** ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, del d.lgs. n. 104 del 2010, impugnato, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in quanto, ammettendo il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa, avrebbe determinato un effetto innovativo in una materia estranea all'oggetto della delega di mero riordino contenuta nell'art. 44 della legge n. 69 del 2009. La dedotta estraneità della disposizione censurata e del suo oggetto alla delega per il riassetto della disciplina del processo amministrativo (che include, fra l'altro, il riordino delle norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo, anche rispetto alle altre giurisdizioni) è stata esclusa in base al rilievo che l'istituto del ricorso straordinario è stato profondamente ridisegnato dal legislatore del 2009, con la previsione della vincolatività del parere del Consiglio di Stato e della proponibilità in tale sede di questioni di costituzionalità. Per effetto di queste modifiche, «l'istituto ha perduto la propria connotazione puramente amministrativa ed ha assunto la qualità di rimedio giustiziale amministrativo, con caratteristiche strutturali e funzionali in parte assimilabili a quelle tipiche del processo amministrativo». La disposizione censurata ha inteso, perciò, «coordinare i rapporti fra la giurisdizione amministrativa e l'ambito di applicazione di un rimedio giustiziale» che si pone come «metodo alternativo di risoluzione di conflitti». Inoltre, la Corte ha negato che la norma censurata producesse un effetto innovativo incompatibile con la natura della delega che, come precisato dalla sentenza n. 162 del 2012, «autorizza l'esercizio di poteri innovativi della normazione vigente a condizione che siano «strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita con l'operazione di riordino o riassetto»». In proposito, si è osservato che il legislatore delegato, coerentemente con la mutata natura del ricorso straordinario, ha superato il precedente regime di concorrenza tra tale rimedio e il ricorso giurisdizionale ordinario, che si basava sul presupposto carattere amministrativo del primo. Al fine di evitare un'«inammissibile sovrapposizione fra un rimedio giurisdizionale ordinario e un rimedio giustiziale amministrativo, che è a sua volta alternativo al rimedio giurisdizionale amministrativo», la norma *de qua* ha dunque limitato l'esperibilità del ricorso straordinario alle sole controversie devolute alla giurisdizione amministrativa, perseguendo un'«evidente finalità di ricomposizione sistematica, compatibile con la qualificazione di delega di riordino o riassetto normativo propria dell'art. 44 della legge n. 69 del 2009».

#### **4.1.8. La delega in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione**

La sentenza n. 65 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, e 14, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2011, impugnati, in riferimento all'art. 76 Cost., nella parte in cui rispettivamente prevedono, per le controversie sulla liquidazione degli onorari e dei diritti degli avvocati, la competenza del tribunale in composizione collegiale e l'inconvertibilità del rito sommario in quello ordinario. L'art. 54, comma 4, lett. a), della legge delega n. 69 del 2009 ha imposto al Governo il rispetto dei criteri di competenza e di composizione dell'organo giudicante stabiliti dalla legislazione vigente: in proposito, rilevano l'art. 50-bis cod. proc. civ., che dispone la riserva al collegio, tra gli altri, dei procedimenti in camera di consiglio, e l'art. 29 della legge n. 794 del 1942 che già riconosceva espressamente lo svolgimento camerale delle controversie in esame. Dal combinato disposto delle riferite disposizioni discende la composizione collegiale dell'organo giudicante in materia di liquidazione degli onorari forensi ed in tal senso ha avuto modo di esprimersi anche la giurisprudenza di legittimità. Pertanto, i Giudici hanno concluso che il denunciato art. 14, comma 2, ha solo ribadito i criteri «già propri del previgente modello processuale», in applicazione del menzionato criterio direttivo. L'art. 3, comma 1, è stato, invece, valutato come un'immediata applicazione del criterio direttivo di cui all'art. 54, comma 4, lett. b), n. 2), della legge delega che esclude la possibilità di conversione nel rito ordinario per quei procedimenti in cui prevalgono caratteri di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa. La contestata non convertibilità è stata così ritenuta conseguente all'espressa prescrizione del delegante e corrispondente altresì all'inammissibilità del procedimento speciale previsto dalla legge del 1942 in caso di *thema decidendum* esteso a questioni esulanti dalla mera determinazione del compenso. Inoltre, il divieto di conversione è stabilito in generale per le controversie regolate dal rito sommario di cognizione e la sua eventuale caducazione per i soli procedimenti *de quibus* avrebbe finito per introdurre un'eccezione rispetto al modello procedimentale prescelto dal legislatore delegato, non compatibile con le finalità, perseguite dalla riforma del 2011, di riduzione e semplificazione dei riti civili.

#### **4.1.9. La delega in materia penale e la riserva di legge**

Con la sentenza n. 5 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 76 Cost., dell'art. 2268 del d.lgs. n. 66 del 2010 (Codice dell'ordinamento militare) e dell'art. 1 del d.lgs. n. 213 del 2010 (Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 1 dicembre 2009, n. 179, recante disposizioni legislative statali anteriori al 1 gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore), nella parte in cui, rispettivamente, il primo, al numero 297 del comma 1, abrogava il d.lgs. n. 43 del 1948 (Divieto delle associazioni di carattere militare) e il secondo modificava il d.lgs. n. 179 del 2009 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1 gennaio 1970, di cui ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), espungendo dalle norme mantenute in vigore il d.lgs. 14 febbraio 1948 n. 43 (Divieto delle associazioni di carattere militare). Nella sentenza la Corte ha offerto significative precisazioni in punto di verifica dell'esercizio da parte del Governo della funzione legislativa delegata, ravvisata quale necessario "strumento di garanzia del principio della riserva di legge in materia penale". Negli atti di promovimento, i ricorrenti censuravano il d.lgs. n. 66 del 2010 per violazione degli artt. 76 e 25, secondo comma, Cost., non ritenendo che l'art. 14, commi 14 e 15, della legge 246 del 2005, indicato nel preambolo del suddetto decreto, potesse ritenersi fonte autorizzativa di potere di abrogazione ivi esercitato dal Governo. Al riguardo la Corte, accogliendo la tesi dei rimettenti, ha chiarito come l'art. 14, comma 14, della legge 246 del 2005 non contenesse alcun diretto potere abrogativo ma avesse l'unico obiettivo di affidare al Governo la selezione di quegli atti normativi da sottrarre alla "clausola ghigliottina", contenuta nel successivo comma 14-ter: il Parlamento, infatti, richiedeva al Governo di "individuare tra le disposizioni statali pubblicate anteriormente al 1/01/1970 quelle delle quali si [riteneva] indispensabile la permanenza in vigore". Una volta che il Governo, con l'adozione del d.lgs. n.179 del 2009, aveva operato la suddetta cernita – salvando il d.lgs. n. 43 del 1948 – il suo potere d'intervento doveva dirsi consumato ed esaurito e, perciò, il successivo "ripensamento" totalmente *extra ordinem*. Allo stesso modo, anche a voler accordare al comma 15, peraltro finalizzato all'esclusiva semplificazione e al riassetto normativo di quelle disposizioni oggetto di intervento del sopracitato comma 14, il potere di abrogare testi legislativi, secondo la Corte si deve ad ogni modo escludere dal suo raggio d'azione il d.lgs. n. 43 del 1948 perché - come dimostrato dal comunicato del Ministero della Difesa che considerava l'inserimento del d.lgs. n. 43 del 1948 un mero "errore materiale" - non rientrante nella materia dell'

ordinamento militare, oggetto di delega. Per quanto riguarda la “reiterata abrogazione” ad opera del d.lgs. 213 del 2010, la Corte ha del resto ritenuto erroneo fondare il potere di abrogazione sul comma 18, in quanto questo si limitava a predisporre, per i due anni successivi, un potere d’integrazione e di riassetto rispetto alla delega contenuta nei commi 14 e 15. Non avendo il comma 14 disposto l’abrogazione del d.lgs. n. 43 del 1948, tale effetto non poteva essere provocato dalla mera integrazione temporale prevista dal comma 18. In definitiva, riscontrando il difetto di delega la Corte ha censurato un esercizio illegittimo da parte del Governo della funzione legislativa, con conseguente violazione dell’art. 76 Cost.; ritenendo peraltro non ostativo all’ammissibilità della questione il principio di riserva di legge in materia penale, nonostante le ricadute *in malam partem* della pronuncia (sul punto v. *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La riserva di legge in materia penale e l’ammissibilità di pronunce di incostituzionalità in malam partem*)

#### **4.1.10. La delega in materia di giurisdizione penale del giudice di pace**

Con la sentenza n. 47 la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 60 del d.lgs. n. 274 del 2000, impugnato, in riferimento, tra gli altri, all’art. 76 Cost. per assertedo eccesso di delega, nella parte in cui non consente l’applicazione della sospensione condizionale della pena nei casi di condanna a pena pecuniaria per reati di competenza del giudice di pace, neppure quando il beneficio sia stato invocato dalla difesa. Secondo il rimettente la norma censurata non solo non troverebbe espressi agganci nella legge di delegazione, ma si porrebbe in rapporto di «discontinuità» con i principi e criteri direttivi enunciati da detta legge, intesi, da un lato, a prefigurare una disciplina sanzionatoria dei reati attribuiti alla competenza del giudice di pace di segno più favorevole per il reo e, dall’altro, a valorizzare le condotte riparatorie e risarcitorie dell’imputato, viceversa svilite dall’impossibilità di subordinare ad esse la sospensione condizionale della pena. La Corte chiarisce, in primo luogo, i limiti all’esercizio del potere legislativo delegato evidenziando che, per giurisprudenza costante, la delega «non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, la quale può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega», e che, pertanto, «per valutare se il legislatore abbia ecceduto da tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 119 del 2013, n. 272 del 2012, n. 293 del 2010 e n. 98 del 2008)». In particolare, l’art. 76 Cost. «non impedisce l’emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante (tra le molte, sentenza n. 426 del 2006, ordinanza n. 73 del 2012), dovendosi escludere che la funzione del legislatore delegato sia limitata ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo (sentenze n. 230 del 2010 e n. 98 del 2008)»; né «il silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema può impedire, a certe condizioni, l’adozione di norme da parte del delegato (sentenza n. 134 del 2013), trattandosi in tal caso di verificare che le scelte di quest’ultimo non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega (sentenza n. 272 del 2012)». Di tali principi – si ricorda nella sentenza – si è già fatto applicazione in rapporto ad altre disposizioni del d.lgs. n. 274 del 2000, escludendo, sulla loro base, i denunciati vizi di eccesso di delega, come è avvenuto con riguardo alla norma (anch’essa mancante di richiami espressi nella delega) che esclude la possibilità di far ricorso al patteggiamento (ordinanze nn. 312 e 228 del 2005). Passando all’esame della questione sottoposta al suo esame, la Corte richiama poi i lavori parlamentari evidenziando, in particolare, come il divieto di applicazione della sospensione condizionale della pena di cui all’impugnato art. 60 del d.lgs. n. 274 del 2000 recepisca un’indicazione formulata, nel parere sullo schema di decreto legislativo, dalla Commissione giustizia del Senato sulla base del convincimento, già manifestato nel corso dei lavori relativi alla legge di delegazione, che «il diritto penale affidato al giudice di pace dovesse essere “un diritto mite ma effettivo”». In linea con l’avviso espresso dalla Commissione giustizia del Senato, la Corte ritiene non fondata la questione, giudicando il divieto censurato «coerente con l’impianto complessivo della giurisdizione penale del giudice di pace, quale delineato dalla legge delega e, in attuazione di essa, dal decreto delegato». Al riguardo nella sentenza si sottolinea che il giudice di pace è «chiamato a conoscere di reati di ridotta gravità, espressivi, per lo più, di conflitti interpersonali a carattere privato»; che, in ordine a tali reati, è stato configurato «un nuovo e autonomo assetto sanzionatorio, nel segno della complessiva mitigazione dell’afflittività, lungo le tre linee direttrici della totale rinuncia alla pena detentiva, della centralità della pena pecuniaria e del ricorso, nei casi di maggiore gravità o di recidiva, a speciali sanzioni “paradetentive”, limitative della libertà personale, ma comunque nettamente distinte dalle pene carcerarie

(permanenza domiciliare e lavoro sostitutivo)»; che, sul piano processuale, ciò ha comportato la «previsione di un rito orientato, più che alla repressione del conflitto sotteso al singolo episodio criminoso, alla sua composizione, oltre che a finalità deflattive», imponendosi al giudice - al di fuori delle ipotesi di improcedibilità per i casi di “particolare tenuità del fatto” - di tentare la conciliazione delle parti, ove il reato sia perseguibile a querela, in modo da propiziare la remissione, con l’ulteriore previsione che le condotte riparatorie o risarcitorie dell’imputato siano atte a determinare l’estinzione del reato. In tale contesto, afferma la Corte, «il divieto sancito dalla norma denunciata risulta funzionale ad evitare che le sanzioni applicabili dal giudice di pace restino prive di ogni concreta attitudine dissuasiva e, con essa, anche della capacità di fungere da stimolo alla collaborazione con l’opera di mediazione del giudice e, *amplius*, alla composizione del conflitto. A questo fine, è apparso infatti necessario che, nei casi in cui – in ragione dell’insuccesso dei diversi “filtri” conciliativo-deflattivi – si pervenga all’irrogazione della sanzione, questa, pur nella sua “mitezza”, sia però effettivamente eseguita, e non resti invece neutralizzata – più o meno immancabilmente, in assenza di precedenti penali ostativi del condannato – dall’istituto sospensivo». Diversamente, tenuto conto anche del regime delle iscrizioni nel casellario, «il microsistema penale, sostanziale e processuale, del giudice onorario rischierebbe di risultare carente di incisività». Per le ragioni indicate, conclude la Corte, il divieto censurato non collide «con gli indirizzi generali della legge delega», «ma si colloca in linea di continuità e di complementarità rispetto ad essi».

#### **4.1.11. La delega in tema di azione disciplinare per le infrazioni commesse dai notai**

La sentenza n. **229** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell’art. 146 della legge n. 89 del 1913, come sostituiti dall’art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2006. Secondo il giudice rimettente, il legislatore delegato sarebbe incorso in un eccesso di delega, con conseguente violazione dell’art. 76 Cost., sia per aver portato da quattro a cinque anni il termine di prescrizione dell’illecito disciplinare del notaio (comma 1), sia per avere introdotto l’istituto dell’interruzione del corso della prescrizione (comma 2) “prima del tutto assente nella predetta legge (e ritenuto assolutamente inoperativo in tale materia dalla consolidata giurisprudenza)”. Con l’art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2005 – argomenta il rimettente – il legislatore delegato avrebbe violato i principi e criteri direttivi e superato il limite oggettivo presenti nella delega, «coinvolgendo altre situazioni che, sia pur connesse, hanno determinato un illegittimo esercizio del potere legislativo discrezionale, siccome svincolato, appunto, dai rigidi criteri direttivi predeterminati dalla legge delega, essendo indubbia la diversa natura e la differente efficacia tra gli istituti della sospensione e della interruzione della prescrizione, i quali non presentano alcun rapporto di progressività». La Corte dopo aver ripercorso la sua costante giurisprudenza in materia di delegazione legislativa, conclude che nel caso *de quo* deve escludersi che l’aver portato da quattro a cinque anni il termine di prescrizione dell’illecito disciplinare del notaio e l’aver introdotto l’istituto dell’interruzione del corso della prescrizione abbia violato il parametro costituzionale invocato, trattandosi di scelte del legislatore delegato coerenti con gli indirizzi generali della delega e compatibili con la *ratio* di questa.

#### **4.1.12. La delega per il riassetto del codice delle assicurazioni private**

La sentenza n. **235** ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 139 del Codice delle assicurazioni private (d.lgs. n. 209 del 2005), impugnato, in riferimento all’art. 76 Cost., in quanto – introducendo un meccanismo tabellare di risarcimento del danno biologico (permanente o temporaneo) da lesioni di lieve entità derivanti da sinistro stradale, ancorato a livelli pecuniari normativamente riconosciuti *ex ante* come equi – contrasterebbe con il principio della tutela del consumatore fissato dalla legge delega n. 229 del 2003. Invero, i Giudici hanno sottolineato come, in sede di attuazione della delega, il Governo fosse tenuto a definire il riassetto normativo e a realizzare la codificazione della legislazione regolante la materia, confermando, se del caso, le norme previgenti. Poiché tra queste ultime rientrava l’art. 5, comma 4, della legge n. 57 del 2001, «avente lo stesso tenore» della disposizione censurata, il legislatore delegato si è evidentemente «mosso lungo il binario di scelte rientranti nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi, della legge di delega e del decreto delegato».

#### ***4.1.13. La delega in tema di sanzioni amministrative per le violazioni relative alla durata media dell'orario di lavoro, al periodo annuale di ferie, al riposo giornaliero e ai riposi settimanali***

La sentenza n. 153 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18-bis, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 66 del 2003, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 213 del 2004, per violazione art. 76 Cost. Le disposizioni censurate, vigenti nel periodo ottobre 2007-giugno 2008, recavano le sanzioni amministrative per le violazioni relative alla durata media dell'orario di lavoro, al periodo annuale di ferie, al riposo giornaliero e ai riposi settimanali. Dette sanzioni amministrative erano più elevate rispetto a quelle previste dal sistema previgente e, pertanto, si ponevano in contrasto con la legge delega, la quale aveva previsto come criterio direttivo - contenuto nell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 39 del 2002 - che, nel passaggio dal precedente al nuovo regime, in ogni caso "saranno previste sanzioni identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per le violazioni che siano omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi".

#### ***4.1.14. La delega in tema di contratti di locazione per uso abitativo non registrati***

La sentenza n. 50 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per difetto di delega, dell'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011, nella parte in cui prevedeva un meccanismo di sostituzione sanzionatoria della durata del contratto di locazione per uso abitativo e di commisurazione del relativo canone in caso di mancata registrazione del contratto entro il termine di legge, nonché l'estensione di tale disciplina - e di quella relativa alla nullità dei contratti di locazione non registrati - anche alle ipotesi di contratti di locazione registrati nei quali sia stato indicato un importo inferiore a quello effettivo, o di contratti di comodato fittizio registrati. La Corte, dopo aver riassunto i principi giurisprudenziali che regolano il rapporto tra legge delega e decreto delegato, osserva che la disciplina censurata - sotto numerosi profili "rivoluzionaria" sul piano del sistema civilistico vigente - non è riconducibile all'ambito oggettivo e agli obiettivi perseguiti dalla delega. Infatti, la disciplina denunciata - destinata ad introdurre una determinazione legale di elementi essenziali del contratto di locazione ad uso abitativo (canone e durata), in ipotesi di ritardata registrazione dei contratti o di simulazione oggettiva dei contratti medesimi - è del tutto estranea all'oggetto e alla finalità della legge delega n. 42 del 2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione). Precisa la Corte che neppure può essere evocato quale principio l'art. 26 della legge n. 42, in tema di contrasto all'evasione fiscale, che prevede «forme premiali per gli enti territoriali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggiore gettito». Infatti, il tema della lotta all'evasione fiscale non può essere configurato anche come criterio per l'esercizio della delega: il quale, per definizione, deve indicare lo specifico oggetto sul quale interviene il legislatore delegato, entro i previsti limiti. Né il riferimento alle «forme premiali» può ritenersi in alcun modo correlabile con il meccanismo "sanzionatorio" oggetto di censura. Per contro, nella legge di delegazione è formulato un preciso enunciato, formalmente e sostanzialmente evocabile quale principio e criterio direttivo generale, che espressamente prescrive di procedere all'esercizio della delega nel «rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212». Orbene, la disposizione censurata - che prevede addirittura una novazione del contratto di locazione, *per factum principis*, quanto a canone e a durata - è palesemente in contrasto con l'art. 10, comma 3, ultimo periodo, dello statuto, secondo il quale «Le violazioni di disposizioni di rilievo esclusivamente tributario non possono essere causa di nullità del contratto». Così come gli obblighi di informazione del contribuente, parimenti prescritti dal predetto statuto, risultano totalmente negletti, operando la denunciata "sostituzione" contrattuale in via automatica, solo a seguito della mancata tempestiva registrazione del contratto.

## ***4.2. La decretazione d'urgenza***

### ***4.2.1. I rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nella decretazione d'urgenza***

“Il rispetto del requisito dell'omogeneità e della interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione *ex* art. 77, secondo comma, Cost. è di fondamentale importanza per mantenere entro la cornice costituzionale i rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente



della Repubblica nello svolgimento della funzione legislativa”. Tale affermazione è contenuta nella sentenza n. 32 che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale degli artt. 4-bis e 4-vecies ter, introdotti in sede di conversione, nel d.l. n. 272 del 2005, per carenza dei presupposti ex art. 77, secondo comma, Cost. Spiega la Corte: “...benché contenute in due soli articoli, le modifiche introdotte nell’ordinamento apportano una innovazione sistematica alla disciplina dei reati in materia di stupefacenti, sia sotto il profilo delle incriminazioni sia sotto quello sanzionatorio, il fulcro della quale è costituito dalla parificazione dei delitti riguardanti le droghe cosiddette “pesanti” e di quelli aventi ad oggetto le droghe cosiddette “leggere”, fattispecie differenziate invece dalla precedente disciplina. Una tale penetrante e incisiva riforma, coinvolgente delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, ex art. 72 Cost. Si aggiunga che un intervento normativo di simile rilievo – che, non a caso, faceva parte di un autonomo disegno di legge S. 2953 giacente da tre anni in Senato in attesa dell’approvazione – ha finito, invece, per essere frettolosamente inserito in un “maxi-emendamento” del Governo, interamente sostitutivo del testo del disegno di legge di conversione, presentato direttamente nell’Assemblea del Senato e su cui il Governo medesimo ha posto la questione di fiducia (nella seduta del 25 gennaio 2006), così precludendo una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina in tal modo introdotta. Inoltre, per effetto del “voto bloccato” che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, è stato anche impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo, dal momento che all’oggetto della questione di fiducia, non possono essere riferiti emendamenti, sub-emendamenti o articoli aggiuntivi e che su tale oggetto è altresì vietata la votazione per parti separate. Né la seconda e definitiva lettura presso l’altro ramo del Parlamento ha consentito successivamente di rimediare a questa mancanza, visto che anche in quel caso il Governo ha posto, nella seduta del 6 febbraio 2006, la questione di fiducia sul testo approvato dal Senato, obbligando così l’Assemblea della Camera a votarlo “in blocco”. Va, inoltre, osservato che la presentazione in aula da parte del Governo di un maxi-emendamento al disegno di legge di conversione non ha consentito alle Commissioni di svolgere in Senato l’esame referente richiesto dal primo comma dell’art. 72 Cost. Per di più, l’imminente fine della legislatura (intervenuta con il d.P.R. 11 febbraio 2006, n. 32, recante «Scioglimento del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati») e l’assoluta urgenza di convertire alcune delle disposizioni contenute nel decreto-legge originario, tra cui quelle riguardanti la sicurezza e il finanziamento delle Olimpiadi invernali di Torino 2006, impedivano di fatto allo stesso Presidente della Repubblica di fare uso della facoltà di rinvio delle leggi ex art. 74 Cost., non disponendo, tra l’altro, di un potere di rinvio parziale. In questo senso sono, infatti, i rilievi contenuti nei ripetuti interventi da parte del Presidente della Repubblica – lettera inviata il 27 dicembre 2013 ai Presidenti del Senato e della Camera, sulle modalità di svolgimento dell’iter parlamentare di conversione in legge del decreto-legge c.d. “salva Roma” (decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126); lettera inviata il 23 febbraio 2012 ai Presidenti del Senato e della Camera; lettera inviata il 22 febbraio 2011 ai Presidenti del Senato e della Camera; messaggio inviato alle Camere il 29 marzo 2002) – e, recentemente, anche da parte del Presidente del Senato (comunicato del Presidente del Senato inviato il 28 dicembre 2013), interventi tutti volti a segnalare l’abuso dell’istituto del decreto-legge e, in particolare, l’uso improprio dello strumento della legge di conversione, in violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost.”

#### ***4.2.2. Il nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge e legge di conversione***

La sentenza n. 32 ha giudicato costituzionalmente illegittimi, per contrasto con l’art. 77, secondo comma, Cost., gli artt. 4-bis e 4-vecies ter del d.l. n. 272 del 2005, introdotti dalla legge di conversione n. 49 del 2006, che, incidendo sul Testo unico delle leggi in materia di stupefacenti (d.P.R. n. 309 del 1990), prevedevano, rispettivamente, una medesima cornice edittale per le violazioni concernenti tutte le sostanze stupefacenti, parificando il trattamento sanzionatorio originariamente differenziato per le “droghe leggere” e quelle “pesanti”, e l’inclusione in una nuova tabella degli stupefacenti prima distinti in vari gruppi. La Corte ha preliminarmente richiamato la propria giurisprudenza sui limiti costituzionalmente imposti all’emendabilità del decreto-legge. Già la sentenza n. 22 del 2012 e l’ordinanza n. 34 del 2013 hanno chiarito che «la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge (...) in ossequio, prima ancora che a regole di buona tecnica normativa, allo stesso art. 77, secondo comma, Cost., il quale presuppone “un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di

approvazione peculiare rispetto a quello ordinario” (...). La legge di conversione (...) segue un *iter* parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto. Dalla sua connotazione di legge a competenza tipica derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge. La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, come del resto prescrivono anche i regolamenti parlamentari (...). Diversamente, l'*iter* semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare. Pertanto, l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*. (...) la richiesta coerenza tra il decreto-legge e la legge di conversione non esclude, in linea generale, che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse nel dibattito parlamentare; essa vale soltanto a scongiurare l'uso improprio di tale potere, che si verifica ogniqualvolta sotto la veste formale di un emendamento si introduca un disegno di legge che tenda a immettere nell'ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost. Ciò vale anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo (...). In relazione a questa tipologia di atti – che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità (...) – ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso. Nell'ipotesi in cui la legge di conversione spezzi la suddetta connessione, si determina un vizio di procedura, mentre resta ovviamente salva la possibilità che la materia regolata dagli emendamenti estranei al decreto-legge formi oggetto di un separato disegno di legge, da discutersi secondo le ordinarie modalità previste dall'art. 72 Cost.». L'eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione determina, dunque, un vizio procedurale delle stesse, il cui accertamento, al pari di ogni altro vizio della legge, è rimesso alla Corte: si tratta di un «vizio procedurale peculiare, che per sua stessa natura può essere evidenziato solamente attraverso un esame del contenuto sostanziale delle singole disposizioni aggiunte in sede parlamentare, posto a raffronto con l'originario decreto-legge. All'esito di tale esame, le eventuali disposizioni intrusive risulteranno affette da vizio di formazione, per violazione dell'art. 77 Cost., mentre saranno fatte salve tutte le componenti dell'atto che si pongano in linea di continuità sostanziale, per materia o per finalità, con l'originario decreto-legge». Nella specie, i Giudici hanno effettuato una ricognizione degli iniziali contenuti del provvedimento d'urgenza, sostenendo che «l'unica previsione alla quale, in ipotesi, potrebbero riferirsi le disposizioni impugnate (...), è l'art. 4», il quale, tuttavia, contiene «norme di natura processuale, attinenti alle modalità di esecuzione della pena, il cui fine è quello di impedire l'interruzione dei programmi di recupero» di determinate categorie di tossicodipendenti recidivi. Dette norme «riguardano, cioè, la persona del tossicodipendente e perseguono una finalità specifica e ben determinata: il suo recupero dall'uso di droghe, qualunque reato egli abbia commesso, sia esso in materia di stupefacenti o non. Non così le impugnate disposizioni (...), le quali invece riguardano gli stupefacenti e non la persona del tossicodipendente. Inoltre, esse sono norme a connotazione sostanziale, e non processuale, perché dettano la disciplina dei reati in materia di stupefacenti. Si tratta, dunque, di fattispecie diverse per materia e per finalità, che denotano la evidente estraneità delle disposizioni censurate, aggiunte in sede di conversione, rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite». Questa conclusione è confermata da taluni elementi sintomatici, quali la modifica in senso ampliativo del titolo originario del decreto-legge operata dal Parlamento ed un parere espresso al riguardo dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati. La Corte ha, inoltre, rilevato che la disomogeneità delle disposizioni *de quibus* rispetto al decreto «assume caratteri di assoluta evidenza, anche alla luce della portata della riforma» recata dagli impugnati articoli e «della delicatezza e complessità della materia incisa dagli stessi». Infatti, le modifiche «apportano una innovazione sistematica alla disciplina dei reati in materia di stupefacenti, sia sotto il profilo delle incriminazioni sia sotto quello sanzionatorio, il fulcro della quale è costituito dalla parificazione dei delitti riguardanti le droghe cosiddette “pesanti” e di quelli aventi ad oggetto le droghe cosiddette “leggere” (...). Una tale penetrante e incisiva riforma, coinvolgente delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, *ex art. 72*

Cost. (...) un intervento normativo di simile rilievo (...) ha finito, invece, per essere frettolosamente inserito in un “maxi-emendamento” del Governo, interamente sostitutivo del testo del disegno di legge di conversione, presentato direttamente nell’Assemblea del Senato e su cui il Governo medesimo ha posto la questione di fiducia (...), così precludendo una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina in tal modo introdotta. Inoltre, per effetto del “voto bloccato” che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, è stato anche impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo». In considerazione della rinnovata apposizione della questione fiducia presso l’altro ramo del Parlamento, nonché dell’imminente fine della legislatura e dell’assoluta urgenza di convertire alcune delle disposizioni del decreto, che hanno di fatto impedito al Presidente della Repubblica di fare uso della facoltà di rinvio delle leggi, il Collegio ha evidenziato come «il rispetto del requisito dell’omogeneità e della interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione (...) sia di fondamentale importanza per mantenere entro la cornice costituzionale i rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nello svolgimento della funzione legislativa». Pertanto, «plurimi indici» hanno reso «manifesta l’assenza di ogni nesso di interrelazione funzionale tra le disposizioni impugnate e le originarie disposizioni del decreto-legge. In difetto del necessario legame logico-giuridico, richiesto dall’art. 77, secondo comma, Cost., i censurati artt. 4-bis e 4-vicies ter devono ritenersi adottati in carenza dei presupposti per il legittimo esercizio del potere legislativo di conversione».

La «Corte ravvisa la violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost. in caso di evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell’originario decreto-legge (sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012). Pertanto, la violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente “estrane” o addirittura “intruse”, cioè tali da interrompere, *in parte qua*, ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione». Così la sentenza n. 251 che ha dichiarato la non fondatezza, in relazione al citato parametro, della questione di legittimità costituzionale dell’art. 11-*nonies*, commi 1, lett. a) e b), e 2, del d.l. n. 203 del 2005, (convertito nella legge n. 248 del 2005), che prevede la decurtazione dei diritti aeroportuali dovuti dalle società di gestione. In applicazione dei riferiti principi, il Collegio ha escluso la sussistenza dell’asserito difetto di omogeneità materiale e teleologica tra, da un lato, il contenuto, la finalità e la *ratio* dell’originario testo del decreto-legge – concernente la materia tributaria e finanziaria e l’evasione fiscale – e, dall’altro, le norme sui diritti aeroportuali, introdotte solo in sede di conversione. Invero, tenuto conto della circostanza che il detto decreto-legge ricomprende una pluralità di oggetti, tra cui “disposizioni urgenti in materia tributaria”, e considerata l’incertezza interpretativa sulla natura dei diritti aeroportuali all’epoca dei fatti - che l’orientamento prevalente tendeva ad ascrivere all’ambito tributario - le disposizioni impugnate non possono ritenersi prive di ogni plausibile legame con quelle originarie contenute nel provvedimento d’urgenza.

#### ***4.3. La legge retroattiva e il principio dell’affidamento dei consociati nella certezza dell’ordinamento giuridico***

Il divieto di retroattività della legge «non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo che per la materia penale»; tuttavia, la legge retroattiva, indipendentemente dalla circostanza che abbia «carattere effettivamente interpretativo» ovvero sia «innovativa con efficacia retroattiva», deve trovare «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza» e non deve contrastare con «altri valori o interessi costituzionalmente protetti» (*ex plurimis*, sentenze n. 257 del 2011, n. 74 del 2008 e n. 234 del 2007). In particolare, l’efficacia retroattiva della legge incontra «un limite nel “principio dell’affidamento dei consociati nella certezza dell’ordinamento giuridico”, il mancato rispetto del quale si risolve in irragionevolezza e comporta, di conseguenza, l’illegittimità della norma retroattiva (sentenze n. 170 e n. 103 del 2013, n. 271 e n. 71 del 2011, n. 236 e n. 206 del 2009, per tutte)». Secondo le sentenze n. 525 del 2000 e n. 111 del 1998 il principio dell’affidamento si applica «anche in materia processuale» e risulta «violato a fronte di soluzioni interpretative, o comunque retroattive, adottate dal legislatore rispetto a quelle affermatesi nella prassi». Con specifico riguardo a disposizioni processuali concernenti i termini dell’azione, la sentenza n. 191 del 2005 ha «escluso che l’istituto della decadenza tollerata, per sua natura, applicazioni retroattive, “non potendo logicamente configurarsi una ipotesi di estinzione del diritto [...] per mancato esercizio da parte del titolare in assenza di una previa determinazione del termine entro il

quale il diritto [...] debba essere esercitato”». I riferiti orientamenti sono stati confermati dalla sentenza n. **69** che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per lesione dell’art. 3, secondo comma, Cost. e del principio dell’affidamento, dell’art. 38, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui stabiliva che i termini di decadenza e prescrizione contemplati dal precedente comma 1, lett. *d*), relativamente al diritto ad accessori o a ratei arretrati di prestazioni pensionistiche già riconosciute, si applicano anche ai giudizi pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore del suddetto decreto. Nella specie, i Giudici hanno sanzionato la norma censurata in quanto prevede che il diritto agli accessori o ratei arretrati, «il cui titolare confidava, sulla base della pregressa consolidata giurisprudenza, essere unicamente soggetto alla prescrizione decennale», «si estingua (in assenza di una già ottenuta decisione di primo grado), ove la domanda – di accessori o di ratei arretrati – non risulti, rispettivamente, proposta nel più ridotto termine triennale di decadenza od in quello quinquennale di prescrizione».

“...questa Corte – con riguardo al divieto di retroattività della legge che, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell’ordinamento la tutela privilegiata riservata dall’art. 25 Cost. esclusivamente alla materia penale (per tutte, sentenze n. 15 del 2012, n. 236 del 2011, n. 393 del 2006) – ha già avuto occasione di precisare come al legislatore non sia, quindi, precluso di emanare, nel rispetto di tale previsione, norme retroattive (sia innovative che di interpretazione autentica), «purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti “motivi imperativi di interesse generale” ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU» (sentenza n. 264 del 2012)”. Così la sentenza n. **156**.

La sentenza n. **191** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 7 del d.l. n. 225 del 2010, che introduceva l’art. 2, comma 196-*bis* della legge n. 191 del 2009, per violazione del principio della parità delle parti in giudizio, di cui all’art. 111, primo comma, Cost., e del corrispondente principio convenzionale dell’equo processo, censurato attraverso l’art. 117, primo comma, Cost. L’impugnato art. 2, comma 7, stabiliva che il Commissario straordinario del Governo incaricato della gestione del piano di rientro concernente l’accertamento del debito del Comune di Roma alla data del 30 luglio 2010 dovesse possedere requisiti di elevata professionalità nell’ambito economico-finanziario maturati nel settore privato. La disposizione impugnata - che introduceva un requisito (l’esperienza nel settore privato) precedentemente non richiesto - si inseriva nell’ambito di una complessa vicenda processuale, sovrapponendosi alle valutazioni espresse dall’organo giurisdizionale nel primo giudizio e obbligando quest’ultimo a prendere in considerazione, come requisito indispensabile per la validità della nomina, il dato della professionalità maturata nel settore privato, in possesso solo del secondo Commissario nominato e non di quello sostituito. In questo modo il legislatore aveva compromesso la parità delle armi processuali. Osserva la Corte: “Tali essendo gli effetti della disciplina in parola, occorre anzitutto evidenziare la violazione dell’art. 111, primo comma, Cost., insieme con quella dell’art. 117, primo comma, Cost. in relazione all’art. 6 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, i quali, secondo un consolidato orientamento, devono essere fatti valere congiuntamente per consentire a questa Corte di effettuare una valutazione sistemica e non frazionata dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, in modo da assicurare la massima espansione delle garanzie di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione e reciproco bilanciamento (sentenze n. 170 e n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012). Del resto, in ordine al sindacato sulle leggi retroattive può ritenersi sussistere una piena corrispondenza tra principi costituzionali interni in materia di parità delle parti in giudizio e quelli convenzionali in punto di equo processo. La giurisprudenza costituzionale ravvisa una violazione del «principio della parità delle parti», di cui all’art. 111 Cost., quando il legislatore statale immette nell’ordinamento una fattispecie di *ius singulare* che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco (da ultimo, *ex plurimis*, sentenza n. 186 del 2013). La Corte di Strasburgo ha più volte ribadito che «in linea di principio non è vietato al potere legislativo di stabilire in materia civile una disciplina innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall’art. 6 della Convenzione, ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all’ingerenza del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia al fine di influenzare l’esito giudiziario di una controversia» (sentenze 11 dicembre 2012, De Rosa contro Italia; 14 febbraio 2012, Arras e altri contro Italia; 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia; 31 maggio 2011, Maggio e altri contro Italia; 10 giugno 2008, Bortesi e altri contro Italia; 29 marzo 2006, Scordino e altri contro Italia).

La medesima Corte ha altresì rimarcato che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere «trattate con la massima circospezione possibile» (sentenza 14 febbraio 2012, Arras e altri contro Italia), in particolare quando l'intervento legislativo finisce per alterare l'esito giudiziario di una controversia (sentenza 28 ottobre 1999, Zielinski e altri contro Francia). Inoltre, lo stato del giudizio, il grado di consolidamento dell'accertamento e la prevedibilità dell'intervento legislativo (sentenza 27 maggio 2004, Ogis Institut Stanislas e altri contro Francia), nonché la circostanza che lo Stato sia parte in senso stretto della controversia (sentenze 22 ottobre 1997, Papageorgiou contro Grecia; 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e altri contro Regno Unito) sono tutti elementi valorizzati dal giudice di Strasburgo per affermare la violazione dell'art. 6 della CEDU da parte di norme innovative che incidono retroattivamente su controversie in corso. Nel caso portato al vaglio di questa Corte, l'intervento legislativo disposto dal Governo con decreto-legge determinerebbe fatalmente l'esito della controversia in corso a favore del Governo stesso, parte della controversia medesima – fatti salvi gli effetti della decisione sulla questione di legittimità costituzionale in esame – in spregio alla parità processuale delle parti. La giustificazione addotta dall'Avvocatura generale dello Stato – secondo la quale la norma impugnata mira a privilegiare l'esperienza maturata nel settore privato piuttosto che in quello pubblico, in quanto si tratterebbe di gestire aspetti finanziari che comportano rapporti con istituti di credito – oltre che essere di dubbia conformità a Costituzione sotto il profilo della disparità di trattamento, non costituisce un valido motivo imperativo di interesse generale, tale da giustificare l'alterazione della parità delle parti in giudizio. Essa si basa sull'apodittico assunto che la gestione del risanamento di un ente pubblico sia meglio assicurata da chi abbia maturato professionalità ed esperienza nel solo settore privato, supponendo che chi acquisisca esperienze nel settore pubblico non possieda una sufficiente conoscenza di nozioni finanziarie (è da notare, oltre tutto che, nel caso di specie il Commissario sostituito era un magistrato della Corte dei conti) o non abbia occasione di sviluppare una adeguata dimestichezza in ordine ai rapporti tra enti pubblici e istituti di credito. Tali supposizioni appaiono indimostrate e non vanno esenti da una certa inverosimiglianza, così da risultare del tutto inidonee a integrare un imperativo motivo di interesse generale atto a giustificare una deroga al fondamentale principio del giusto processo garantito dall'art. 111 Cost. e dall'art. 6 della CEDU”.

#### **4.4. La legge retroattiva di interpretazione autentica**

“Il divieto di retroattività della legge, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 236 del 2011 e n. 393 del 2006). Il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare, dunque, disposizioni retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale» ai sensi della Corte Edu (*ex multis*, sentenza n. 15 del 2012). La norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica, pertanto, non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex plurimis*, sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009)”. Così l'ordinanza n. 92. Con la medesima ordinanza la Corte esplicita il significato e la portata della giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulla retroattività della legge in relazione all'art. 6 CEDU: “la regola di diritto, affermata dalla Corte europea con sentenza in data 7 giugno 2011, in causa Agrati ed altri contro Italia, è che «Se, in linea di principio, il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio di prevalenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall'articolo 6 ostano, salvo che per ragioni imperative d'interesse generale, all'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia. L'esigenza della parità delle armi comporta l'obbligo di offrire ad ogni parte una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un sostanziale svantaggio rispetto alla controparte» (sentenza n. 15 del 2012, punto 3.3. del Considerato in diritto); anche secondo la detta regola, dunque, sussiste uno spazio, sia pur delimitato, per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.), se giustificato da «motivi imperativi di interesse generale» che spetta innanzitutto al legislatore nazionale e a questa Corte valutare, con riferimento a principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, nell'ambito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla Convenzione europea ai singoli ordinamenti statali; «diversamente, se ogni intervento del genere fosse considerato come indebita ingerenza allo scopo

d'influenzare la risoluzione di una controversia, la regola stessa sarebbe destinata a rimanere una mera enunciazione, priva di significato concreto» (sentenze n. 15 del 2012, punto 3.3. del Considerato in diritto e n. 257 del 2011, punto 5.1. del Considerato in diritto)».

Con la sentenza n. **156** – che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 19, del d. l. n. 98 del 2011, impugnato in riferimento agli artt. 3, 24, 102, 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà individuali (CEDU), avente ad oggetto la richiesta di un contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative dell'assicurazione generale obbligatoria ai dipendenti del cosiddetto parastato – con riguardo al divieto di retroattività della legge, è stato ribadito che, «pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata riservata dall'art. 25 Cost. esclusivamente alla materia penale (per tutte, sentenze n. 15 del 2012, n. 236 del 2011, n. 393 del 2006)». Al legislatore, pertanto, non è precluso «di emanare, nel rispetto di tale previsione, norme retroattive (sia innovative che di interpretazione autentica), “purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti “motivi imperativi di interesse generale” ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU” (sentenza n. 264 del 2012)». Con specifico riguardo alle norme di interpretazione autentica, inoltre, l'intervento del legislatore trova giustificazione laddove è volto a superare una situazione di oggettiva incertezza di un testo normativo, dovuta ai diversi indirizzi interpretativi formulati, e non incide su situazioni giuridiche definitivamente acquisite, non ravvisabili in mancanza di una consolidata giurisprudenza dei giudici nazionali (sentenza n. 257 del 2011).

La sentenza n. **227** ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale - prospettata per violazione dell'art. 117 Cost., con riferimento all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del protocollo 1 della Convenzione medesima, come interpretati dalla sentenza *Agrati ed altri contro Italia* - dei commi 774 e 776 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui essi incidono sui giudizi pendenti alla data della loro entrata in vigore. Le norme censurate, interpretando retroattivamente l'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995, dispongono che per le pensioni di reversibilità sorte a decorrere dall'entrata in vigore della medesima legge, l'indennità integrativa speciale (già in godimento da parte del dante causa e parte integrante del complessivo trattamento pensionistico percepito) è attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità. Secondo il giudice rimettente dette disposizioni, in assenza di «motivi imperativi d'interesse generale» e di «un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito, restando indimostrati gli apprezzabili effetti contenitivi della spesa pubblica nel settore previdenziale», interverrebbero sui giudizi in corso assicurando allo Stato l'esito favorevole delle controversie e privando i ricorrenti della possibilità di ottenere il riconoscimento – come precedentemente accaduto – della più favorevole liquidazione della pensione di reversibilità, in contrasto con il principio di certezza del diritto e dell'equo processo. La Corte, innanzitutto, ricorda che la questione è stata più volte scrutinata, sempre con esito di non fondatezza : *ex multis*, sentenze n. 1 del 2011, n. 228 del 2010 e n. 74 del 2008. In secondo luogo, considera l'applicazione, da parte della Corte di Strasburgo, dell'art. 6 della CEDU, in relazione alle norme nazionali interpretative concernenti disposizioni oggetto di procedimenti nei quali è parte lo Stato, e – riaffermando i principi contenuti nella stessa sentenza n. 1 del 2011 e prima ancora nella sentenza n. 311 del 2009 – ribadisce che la legittimità di tali interventi è stata riconosciuta in presenza di “ragioni storiche epocali”, e «per ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore, al fine di porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata». Ricorda, pure, che i principi in materia richiamati dalla giurisprudenza della Corte europea costituiscono espressione dei principi di uguaglianza, in particolare sotto il profilo della parità delle armi nel processo, ragionevolezza, tutela del legittimo affidamento e della certezza delle situazioni giuridiche, e che l'identificazione dei “motivi imperativi d'interesse generale”, che sottostanno agli interventi interpretativi, è opportunamente in parte lasciata agli stessi Stati contraenti « trattandosi, tra l'altro, degli interessi che sono alla base dell'esercizio del potere legislativo, considerato che le decisioni in questo ambito implicano, infatti, una valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali». Ciò premesso, con riguardo alla questione al suo esame, ribadisce l'esito della sentenza n. 1 del 2011 e afferma che la disposizione censurata adottata in sede di interpretazione autentica: a) si è ricollegata al costante orientamento giurisprudenziale, in forza del quale 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, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore» seppure ascrivibile ad un orientamento giurisprudenziale minoritario (*ex plurimis*, sentenze n. 209 del 2010, n. 24 del 2009, n. 170 del 2008 e n. 234 del 2007); b) non è irragionevole giacché essa «risulta rispondente ad una esigenza di ordine sistematico imposta proprio dalle vicende che hanno segnato la sua applicazione» e d'altro canto introduce innovazioni che non hanno trascurato del tutto i diritti acquisiti e hanno mirato alla armonizzazione e perequazione di tutti i trattamenti pensionistici, pubblici e privati; c) non viola l'affidamento nella sicurezza giuridica, perché l'assetto da essa recato riguarda anche il complessivo riequilibrio delle risorse e le esigenze di bilancio (sent. n. 6 del 1994 e sent. n. 282 del 2005), e perché, venendo in evidenza rapporti di durata, non può parlarsi di un legittimo affidamento nella loro immutabilità.

#### **4.5. Irretroattività delle disposizioni che introducono sanzioni amministrative**

La sentenza n. **104** ha dichiarato, fra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 5 del 2013, che estende l'applicazione di sanzioni amministrative a comportamenti posti in essere anteriormente alla sua entrata in vigore, e che dunque viola il principio di irretroattività sancito dall'art. 25 Cost., riguardante anche le disposizioni che introducono sanzioni amministrative. La Corte così argomenta. «L'esame di tale censura deve prendere le mosse dalla sentenza n. 196 del 2010 nella quale questa Corte ha affermato che dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo formatasi sull'interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, si ricava “il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto”. Detto principio è peraltro desumibile anche dall'art. 25, secondo comma, Cost., “il quale – data l'ampiezza della sua formulazione («Nessuno può essere punito [...]») – 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” (sempre sentenza n. 196 del 2010). Analogo principio è sancito altresì dalla disciplina generale relativa agli illeciti amministrativi prevista dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), la quale, all'art. 1, pone la regola per 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; tale regola costituisce un principio generale di quello specifico sistema».

#### **4.6. Le leggi-provvedimento**

“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). Questa Corte ha, peraltro, da sempre affermato la compatibilità della legge provvedimento con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, in quanto nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto (sentenze n. 275 del 2013, n. 85 del 2013 e n. 143 del 1989), pur ribadendo, al contempo, che le leggi provvedimento devono soggiacere ad uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore (sentenze n. 20 del 2012, n. 429 del 2002 e n. 2 del 1997)”. Così la sentenza n. **64**.

La sentenza n. **231** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Molise n. 14 del 2010, che, nell'ambito della riorganizzazione dell'apparato amministrativo del Consiglio regionale per fini di contenimento della spesa pubblica, ha disposto la revoca dell'incarico di Segretario generale del Consiglio già attribuito con contratto di lavoro a tempo determinato, e contestualmente l'attribuzione dell'incarico di coordinamento dell'apparato medesimo ad

un Direttore generale in carica senza ulteriori riconoscimenti economici. Le censure del giudice rimettente sono prospettate sotto il profilo che la natura di legge-provvedimento impedisce al suo destinatario di ottenere tutela giurisdizionale direttamente davanti al giudice comune: il che comporterebbe, per ciò solo, la lesione del principio di eguaglianza, *sub specie* dell'ingiustificata disparità di trattamento di situazioni eguali (art. 3 Cost.), del diritto di agire in giudizio, in particolare contro gli atti della pubblica amministrazione, per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (artt. 24, primo comma, e 113, secondo comma Cost.) e del principio di parità delle parti nel processo (art. 111, secondo comma, Cost.). La Corte preliminarmente ricorda la sua costante giurisprudenza secondo cui «la natura di “norma-provvedimento” [...], da sola, non incide sulla legittimità della disposizione» (sentenza n. 270 del 2010) e che la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento – le quali non sono incompatibili «in sé e per sé, con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione» (*ex plurimis*, sentenza n. 85 del 2013) – deve essere «valutata in relazione al loro specifico contenuto» (*ex plurimis*, sentenze n. 275 del 2013, n. 154 del 2013, n. 270 del 2010), «essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore» (sentenza n. 288 del 2008). Con riguardo, poi, al profilo del diritto alla tutela giurisdizionale, la Corte ribadisce «che “in assenza nell'ordinamento attuale di una ‘riserva di amministrazione’ opponibile al legislatore, non può ritenersi preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa [...] con la conseguenza che il diritto di difesa [...] non risulterà annullato, ma verrà a connotarsi secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale” (sentenza n. 62 del 1993)» (sentenza n. 85 del 2013). In sostanza – dice la Corte – «il passaggio dall'atto amministrativo alla legge implica un mutamento del regime di tutela giurisdizionale, tutela che dal giudice comune passa alla giustizia costituzionale» (sentenza n. 20 del 2012), ma non determina, in quanto tale, una lesione del diritto a tale tutela. Ciò porta, altresì, ad escludere che tale trasferimento sia, di per sé, discriminatorio o suscettibile di alterare la parità delle parti nel processo. Sotto quest'ultimo aspetto, la Corte aggiunge che non sussiste un'interferenza della disposizione impugnata con l'esercizio della funzione giurisdizionale, non essendo ravvisabile, al momento dell'approvazione della legge, alcuna controversia o pronuncia giurisdizionale con le quali essa potesse interferire. Esclude, quindi, che possa venire in rilievo la giurisprudenza che, con «riferimento alla funzione giurisdizionale, [...] ha stabilito [...] che non può essere consentito al legislatore di “risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie e di vanificare gli effetti di una pronuncia giurisdizionale divenuta intangibile, violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi” (sentenza n. 94 del 2009, conforme a sentenza n. 374 del 2000)» (sentenza n. 85 del 2013).

#### **4.7. Le leggi costituzionalmente necessarie**

“Le leggi elettorali sono “costituzionalmente necessarie”, in quanto «indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali» (sentenza n. 13 del 2012; analogamente, sentenze n. 15 e n. 16 del 2008, n. 13 del 1999, n. 26 del 1997, n. 5 del 1995, n. 32 del 1993, n. 47 del 1991, n. 29 del 1987), dovendosi inoltre scongiurare l'eventualità di «paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost.» (sentenza n. 13 del 2012)”. Così la sentenza n. 1.

#### **4.8. La copertura finanziaria delle leggi di spesa**

Con la sentenza n. 4 la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., l'art. 8, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2012, in quanto, stabilendo che ai direttori generali che decadono dall'incarico venisse corrisposto il compenso onnicomprensivo dovuto in caso di cessazione anticipata dello stesso, ha omesso di indicare le modalità di copertura dei connessi oneri, in violazione della regola della previa determinazione della copertura finanziaria. La Corte, da un lato ha ribadito l'inderogabilità del principio della previa copertura della spesa in sede legislativa, dall'altro ha precisato che «la forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di invalidare tutti gli enunciati normativi che non sono coerenti con i principi della sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 192 del 2012)». Da tale regola discende che «l'esistenza di oneri nascenti dal contenuto della legge determina la necessità dell'indicazione dei mezzi finanziari per farvi



fronte. Verrebbe altrimenti “disatteso un obbligo costituzionale di indicazione al quale il legislatore, anche regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 68 del 2011) non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa” (sentenza n. 51 del 2013)».

Con la sentenza n. **62** la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 12, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia n. 7 del 2013, che sopprime il capitolo di bilancio che prevedeva il trasferimento alle Aziende sanitarie locali di somme destinate ai rimborsi delle spese di trasporto e di viaggio per coloro che avevano subito un trapianto e per il donatore dell’organo, previsti dalla legge della Regione Puglia n. 25 del 1996. Il ricorrente Governo lamenta l’asserita violazione dell’obbligo di copertura finanziaria per l’eliminazione dello stanziamento a fronte di una norma che obbliga la Regione ad erogare rimborsi. La Corte, invece, ha ritenuto che il ricorrente sia incorso in un evidente errore interpretativo nell’individuare a carico della Regione l’obbligo di erogare il rimborso nei confronti di tutti coloro che si trovino nelle condizioni previste dalla legge anche se nel bilancio regionale non siano destinate risorse a tale finalità. Difatti, sostiene la Corte che dalla «lettura del citato art. 2, comma 2, [della legge regionale n. 25 del 1996] (...), emerge che la Regione è obbligata a corrispondere i suddetti rimborsi ai pazienti il cui reddito non superi gli 80 mila euro annui solo nei limiti delle disponibilità finanziarie destinate nel bilancio regionale. Si tratta, dunque, di una prestazione di carattere assistenziale che la Regione assicura nei limiti delle disponibilità di bilancio che annualmente ritiene di destinare a tale finalità. L’eliminazione dello stanziamento comporta che per l’anno 2013 non potranno essere erogati rimborsi, ferma restando la possibilità, per gli anni successivi, di destinare nuovamente risorse finanziarie disponibili per questa finalità».

La sentenza n. **68** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 5, comma 3, della legge della Regione Abruzzo n. 59 del 2012, per violazione del principio di necessaria copertura delle spese. La disposizione, infatti, disciplinava le modalità di erogazione di un contributo regionale annuale al Comune di Treglio per il finanziamento della manifestazione d’arte “Treglio affrescata”, senza però quantificarne l’importo ed omettendo di indicare la fonte del finanziamento. La censura di violazione del principio dell’equilibrio tra le entrate e le spese di bilancio, riferita al primo comma dell’art. 81, Cost., è stata dichiarata assorbita.

Con la sentenza n. **108**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2 della legge della Regione Abruzzo n. 10 del 2013 – la quale prevede che gli oneri derivanti dagli interventi per lo sviluppo dell’agricoltura e della pesca in Abruzzo siano posti a carico del capitolo di bilancio denominato «Oneri derivanti da transazioni, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi in materia di ordinamento del personale», ricompreso nell’elenco delle spese obbligatorie, allegato al bilancio di previsione 2013 della Regione Abruzzo – promossa in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. La Corte ha premesso alcune considerazioni circa lo stato della legislazione e della giurisprudenza costituzionale con riguardo ai profili evocati dal ricorrente, che si possono in tal modo sintetizzare: a) esistenza di norme interposte espressive di un principio di intrasferibilità assoluta di risorse tra spese obbligatorie e discrezionali (nella specie art. 27 della legge della Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3, laddove prevede che «la copertura finanziaria delle leggi che comportano nuove o maggiori spese ovvero minori entrate è determinata [...] a carico o mediante riduzione di disponibilità formatesi nel corso dell’esercizio riguardanti spese di natura non obbligatoria»; b) automatica incidenza negativa di tale trasferimento sull’equilibrio di bilancio tutelato dall’art. 81, quarto comma, Cost.; c) incidenza causale di tale operazione sull’equilibrio di cassa dell’ente che la pone in essere. Quanto al profilo sub a) la Corte ha escluso che una disposizione di contabilità regionale – come quella evocata nella fattispecie – possa, di per sé, essere considerata norma interposta utile a scrutinare altre norme regionali dello stesso rango. Al massimo, una norma di contabilità regionale può essere riproduttiva di un principio ricavabile direttamente da una norma di rango costituzionale o, in via di specificazione, da una disposizione interposta statale. Ad avviso del ricorrente, questa relazione si verificherebbe tra la norma regionale evocata (art. 27 della legge della Regione Abruzzo n. 3 del 2002) e l’art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000, in un contesto espressivo di un principio di coordinamento della finanza pubblica. Tuttavia, come il significato letterale della norma statale testimonia – «1. La legge regionale disciplina la formazione e la struttura del bilancio della regione, e le procedure di gestione del bilancio medesimo, in conformità ai principi del presente decreto, ai sensi dell’articolo 119 della Costituzione» –, detta

disposizione è il fondamento non tanto di un coordinamento finalizzato a guidare in modo omogeneo la morfologia e la gestione dei conti degli enti territoriali, bensì il parametro legittimante l'autonomia finanziaria degli stessi, che può essere consentita soltanto entro i limiti fissati dai principi generali della materia di contabilità pubblica. Tanto premesso, la Corte ha ritenuto che non vi è nella legislazione statale un principio di intrasferibilità assoluta tra spese obbligatorie e discrezionali. In realtà, ha ricordato la Corte, con legge regionale «si possono sempre operare gli storni da un capitolo all'altro di bilancio, quando nel capitolo vi sia una eccedenza di stanziamento» (sentenza n. 17 del 1961) e le variazioni attinte da partite di spesa di natura obbligatoria sono sempre possibili «una volta che il titolo di una determinata spesa sia venuto meno [e, conseguentemente,] si possa procedere ad un differente utilizzo delle relative disponibilità. Del resto [...] la copertura delle nuove spese [può] rinvenirsi anche mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa [...] a seguito del venir meno del [relativo] capitolo di bilancio» (sentenza n. 244 del 1995). Ciò non comporta, peraltro, una sorta di deregolamentazione delle variazioni di bilancio in corso di esercizio. Molte norme espressive di principi inderogabili sono contenute nella legislazione statale di settore ed in particolare nella legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), la quale non si limita a disciplinare nel dettaglio la copertura della spesa nell'ambito del bilancio statale, ma contiene principi e metodologie vincolanti anche per gli enti del settore pubblico (art. 19). Così, ad esempio, dal combinato disposto degli artt. 21, comma 6, e 33, comma 4, della legge n. 196 del 2009 si ricava che le variazioni compensative tra dotazioni finanziarie possono avvenire nell'ambito delle spese rimodulabili, mentre non sono possibili quando l'amministrazione «non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione» (art. 21, comma 6); principio che riguarda anche le spese obbligatorie di natura fissa o predeterminate in modo inderogabile nel *quantum*. Analogamente, dall'art. 21, comma 6, della medesima legge si ricava anche un principio di istruttoria e di motivazione tecnica delle variazioni di bilancio «in relazione alla loro tipologia e natura». Con riguardo ai profili *sub b)* e *c)*, inerenti alla pretesa automatica incidenza negativa della variazione sull'equilibrio di bilancio tutelato dall'art. 81, quarto comma, Cost. e sull'equilibrio di cassa dell'ente che la pone in essere, è utile ricordare che l'art. 33, comma 4, della medesima legge n. 196 del 2009 esprime il principio che le variazioni compensative tra dotazioni finanziarie sono consentite per l'adeguamento al fabbisogno nell'ambito delle spese rimodulabili «nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica». Sulla base di quanto precede, la Corte ha ritenuto la questione non fondata sia in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., sia in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione al combinato degli artt. 27 della legge della Regione Abruzzo n. 3 del 2002 e 34 del d.lgs. n. 76 del 2000. Quanto poi alla pretesa lesione dell'equilibrio del bilancio, essa non può essere configurata in modo automatico dato che non può affermarsi l'incidenza negativa di uno storno da un capitolo all'altro del bilancio senza collegare la censura all'eventuale assenza, nel capitolo attinto, di un'eccedenza di stanziamento sufficiente a coprire la nuova spesa deliberata (sentenza n. 17 del 1961) o alle ipotesi di carenza di istruttoria in ordine ai presupposti della variazione. Né, secondo la Corte, l'indisponibilità può essere desunta, per una sorta di presunzione assoluta, dalla natura obbligatoria del capitolo di spesa ridotto, dal momento che la sua intitolazione «Oneri derivanti da transazione, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi in materia di ordinamento del personale» si presta – a differenza di altre spese di natura obbligatoria – a potenziali rimodulazioni in senso restrittivo, per effetto dell'accertata incidenza favorevole di alcune variabili che concorrono alla formazione, allocazione e quantificazione del contenzioso giurisdizionale, amministrativo e transattivo inerente al personale dipendente. Analoghe considerazioni riguardano la dedotta incidenza causale negativa dello storno sull'equilibrio di cassa della Regione: di regola esso è neutro rispetto ai saldi di competenza e finanziari del bilancio, in ragione del suo carattere intrinsecamente compensativo. Per quel che concerne le censure sollevate in riferimento alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», la Corte ha ribadito che non esiste nell'ordinamento contabile un principio fondamentale di intrasferibilità assoluta tra spese obbligatorie e discrezionali, bensì un divieto di attingere dalle risorse destinate a spese obbligatorie predeterminate e fisse quando queste ultime non sono, in ragione delle loro caratteristiche, rimodulabili. Ma, per i motivi precedentemente esposti, non è di tale natura la fattispecie sottoposta all'esame della Corte né il ricorrente ha dedotto alcun elemento idoneo a dimostrare in concreto l'intangibilità del fabbisogno per gli oneri di contenzioso afferenti alla posta di bilancio ridotta.

Con la sentenza n. **141** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di numerose disposizioni dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 4 del 2011, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. In particolare, il comma 34 del citato art. 1, nel destinare le maggiori entrate derivanti dal recupero dell'evasione fiscale all'incremento del fondo di riserva per spese obbligatorie e di quello per spese impreviste, realizza un surrettizio aumento di dette spese, non altrimenti specificate e senza che ne fosse indicata preventivamente una copertura sufficientemente sicura (sentenze n. 18 del 2013, n. 214, n. 131 e n. 70 del 2012), «posto che essa è rimessa ad un meccanismo eteronomo di determinazione e rispetto ad un evento futuro ed incerto». Del pari, la previsione di cui al comma 123, relativa allo stanziamento sulla UPB 12.42.82 della somma di euro 200.000,00 per la prevenzione di frodi sui fondi comunitari, risulta lesiva dei detti parametri costituzionali in quanto la UPB di riferimento è inesistente e, comunque, la spesa non indica una chiara copertura finanziaria. Ancora, i commi 135, 136, 137 e 138 violano il detto parametro costituzionale poichè, nell'istituire la Società finanziaria regionale per azioni, prevedono la definizione della relativa dotazione finanziaria con successivo provvedimento. «Non è la stessa legge di spesa, infatti, a prevedere la copertura finanziaria, che peraltro non viene individuata, là dove neppure l'UPB di riferimento viene indicata in modo specifico». Privi di copertura finanziaria risultano anche i commi da 142 a 154, i quali introducono la disciplina di nuovi incentivi ed investimenti produttivi delle imprese mediante agevolazioni di crediti di imposta e contributi in conto interessi, giacché sulla pertinente UPB non sussistono risorse finanziarie per le finalità sopra esposte. Fondate sono anche le ulteriori questioni aventi ad oggetto le disposizioni di cui al comma 44 – che prevede che le economie e le risorse di cui all'art. 18, comma 4, della legge regionale n. 1 del 2009, siano utilizzate a parziale finanziamento dei piani di forestazione per gli anni 2011, 2012, 2013 – ed al comma 207, che autorizza la Giunta regionale ad utilizzare le economie risultanti all'UPB 4.16.41 per il finanziamento di attività di politiche sociali. Tali norme omettono di prevedere l'obbligo di certificazione comprovante l'effettiva disponibilità di dette economie nell'ambito del conto consuntivo 2010. Infatti, afferma la Corte che, «in assenza di certificazione dell'avanzo di amministrazione, e di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, la copertura del finanziamento delle attività previste [...] è assente». In contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., «che richiede chiarezza nella previsione di spese, le quali devono essere presenti nella stessa disposizione che le contempla», è anche la disposizione recata dal comma 263, la quale, nel prevedere un finanziamento per l'istituzione del distretto industriale "Caianiello-Capua, non indica né la copertura finanziaria per farvi fronte, né la UPB su cui dovrebbe essere iscritto. Infine, anche il comma 212, a tenore del quale la Regione assicura le convenzioni a favore degli Hospice mediante l'istituzione di apposito capitolo di spesa, oltre ad interferire con il Piano di rientro, è priva di copertura finanziaria. Non è fondata, invece, la questione relativa al comma 75 per la parte in cui prevede che la Regione possa istituire una struttura tecnica di supporto per l'attuazione del federalismo, all'esito di un programma di collaborazione con l'Istituto per la finanza e l'economia locale, da definire dopo l'intervento di una delibera della Giunta. In questo caso, infatti, l'impugnazione non si rivolge ad una norma di spesa.

La sentenza n. **190** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., dell'art. 21, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 11 del 2013 che disponeva l'utilizzazione del fondo di riserva per spese impreviste al fine di assicurare per l'anno 2013 la copertura finanziaria dei contributi contemplati dal precedente art. 20 in favore di emittenti radiotelevisive e di portali informativi *online*. La Corte ha dapprima ribadito che «[g]li artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio [dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost.]: l'art. 17 inerisce alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali; l'art. 19 le estende a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. In sostanza le due disposizioni non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (...) ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica» (sentenza n. 26 del 2013)». Pertanto, «anche la Provincia autonoma di Bolzano, non diversamente dalle altre autonomie speciali», è stata ritenuta «soggetta alla normativa di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009», con la conseguenza che «la sua inosservanza da parte delle leggi provinciali determina una violazione dell'art. 81 Cost. (sentenza n. 155 del 2012)». Secondo i Giudici, la formulazione dell'art. 17 non lascia dubbi sul fatto che la censurata legge provinciale, «in quanto nuova e latrice di oneri, debba individuare i mezzi finanziari per la sua attuazione, attenendosi ad una delle modalità da esso indicate. Tra queste non è annoverata la riduzione per equivalente importo del fondo di riserva per le spese impreviste». Del resto, già la sentenza n. 28 del

2013 ha precisato che la finalità di detto fondo esclude che le relative risorse possano essere utilizzate per coprire «spese intenzionalmente pianificate dal legislatore provinciale e del tutto svincolate dall'accadere di eventi che sfuggono al suo controllo». Pertanto, si è rilevato che l'utilizzo del fondo in esame, a copertura di nuovi oneri previsti dalla legislazione approvata in corso di esercizio, «da un lato, rischia di vanificarne la finalità, in quanto così facendo esso potrebbe venire eccessivamente impoverito e, dunque, non essere poi in grado di assolvere alle finalità per le quali è stato istituito, una volta che gli eventi che giustificano il ricorso ad esso si dovessero verificare; dall'altro, il ricorso ad un fondo che, per sua natura, è destinato a finalità non precisate (e non precisabili), ma che comunque dovranno essere in qualche modo fronteggiate all'occorrenza, finisce per svuotare la *ratio* della disposizione costituzionale, specie nell'attuazione datane dal legislatore del 2009», in conformità ad una interpretazione già da tempo fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale. Infine, il Collegio ha osservato che, «nel caso di specie, il legislatore non pare neppure aver previsto la riallocazione delle risorse sottratte dal fondo di riserva ad un capitolo di bilancio dedicato ai contributi provinciali da erogarsi a favore delle emittenti radiotelevisive e dei portali *online*, cosicché di fatto detti contributi graverebbero direttamente, e dunque illegittimamente, sul fondo di riserva». La stessa pronuncia ha altresì giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento al medesimo parametro, del comma 4 dell'art. 21 della denunciata legge provinciale che, relativamente ai contributi *de quibus*, rinvia, per gli anni successivi al 2013, alle corrispondenti leggi finanziarie non solo la copertura ma anche la stessa decisione di spesa e la sua quantificazione. La Corte ha chiarito che dopo il 2013 «la spesa dovrà essere stabilita di volta in volta e contestualmente ad essa dovrà anche essere assicurata adeguata copertura finanziaria, ben potendo il legislatore provinciale variare e rimodulare l'entità complessiva degli stanziamenti e, di conseguenza, l'entità dei contributi, la cui concessione è del resto configurata in termini del tutto facoltativi (...). Non si tratta dunque di spese pluriennali, la cui copertura deve essere assicurata per tutto l'arco temporale interessato (*ex plurimis*, sentenze n. 26 del 2013 e n. 70 del 2012), quanto piuttosto di spese ripetibili, ma di carattere facoltativo, alle quali può legittimamente essere data copertura al momento della quantificazione della spesa, di anno in anno deliberata (analogamente, sentenza n. 62 del 2014)».

La sentenza n. 224 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 della legge della Provincia di Bolzano n. 10 del 2013, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. La Provincia nel disciplinare il riordino di varie e rilevanti funzioni amministrative dell'ente territoriale, aveva disposto la copertura dei nuovi oneri utilizzando alcuni stanziamenti di spesa già disposti in bilancio e autorizzati per interventi che poi erano stati abrogati. Una copertura siffatta, basata sulla mera asserzione di economie inerenti ad una sola delle funzioni interessate al vasto e complesso riordino legislativo, risultava generica e non quantificata. La legge provinciale, invece, nel provvedere alla riorganizzazione di una serie rilevante di funzioni avrebbe dovuto determinarne gli effetti finanziari attivi e passivi e la loro influenza complessiva sul bilancio di competenza e sugli esercizi futuri, in conformità all'obbligo di analitica copertura finanziaria che trova esplicita declinazione nell'apposito art. 17 della legge n. 196 del 2009, laddove è prescritto che «ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura». Chiarisce la Corte: «È proprio la struttura e la polivalenza della legge impugnata – la quale spazia in un campo vastissimo di funzioni amministrative di competenza dell'ente territoriale – a determinare la non conformità al parametro costituzionale della copertura disposta dall'impugnato art. 25. Quest'ultima avrebbe dovuto essere individuata, sia pure in via presuntiva, in modo analitico con riguardo all'intero riassetto delle funzioni amministrative interessate. Come è stato già affermato da questa Corte, non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 30 del 1959). Nel caso di specie, peraltro, è lo stesso legislatore provinciale a dichiarare esplicitamente l'esistenza di oneri finanziari, dei quali assume la implicita copertura attraverso la compensazione con economie di spesa che deriverebbero dalla più favorevole disciplina introdotta in materia di attuazione dei

piani aventi ad oggetto insediamenti produttivi. Secondo la resistente, infatti, il passaggio dal regime di espropriazione delle aree a quello della valorizzazione della «libera iniziativa economica» in tema di «disponibilità delle aree produttive», assicurerebbe una minore spesa, e non già un aggravio, per il bilancio provinciale. La tesi non è condivisibile: la generica e non quantificata asserzione di economie inerenti ad una sola delle funzioni interessate al riordino legislativo non è idonea ad assicurare una copertura credibile quando nella posta di bilancio interessata al ricorso «convivono, in modo promiscuo ed indistinto sotto il profilo della pertinente quantificazione, i finanziamenti di precedenti leggi regionali» (sentenza n. 115 del 2012). Questa Corte ha già precisato che la riduzione compensativa di autorizzazioni derivanti da disposizioni di legge modificate «deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto [finalizzata] a compensare [...] gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa. Si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente dall'art. 81, quarto comma, Cost. [e quindi] di diretta applicazione secondo la costante interpretazione di questa Corte» (sentenza n. 115 del 2012)". Oltre a ciò, con la sentenza in esame, la Corte precisa che il principio di copertura 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 a disposizione; e che l'obbligo di corredare le innovazioni legislative di allegati o documenti dimostrativi degli effetti economici delle stesse, va rispettato *in primis* nelle assemblee parlamentari: "Il fatto che l'unità di voto sia riferita all'unità previsionale di base non comporta che – quando il suo oggetto sia collegabile a più funzioni – l'approvazione del contenuto dell'unità stessa sia una clausola in bianco, suscettibile di successivo riempimento a piena discrezione degli organi deputati alla sua attuazione. Al contrario, già la relazione al disegno di legge deve informare in modo analitico l'assemblea deliberante sugli obiettivi e sui correlati mezzi relativi a ciascuna disposizione comportante spesa, ancorché incorporata in unità previsionale a contenuto promiscuo". Infine, la Corte ribadisce che non costituisce copertura finanziaria il mero vincolo contabile tra una posta di spesa e uno specifico capitolo di entrata: servendo, per un verso, una formale variazione di bilancio in aumento specificativa della previsione di spesa e di entrata relativa all'esercizio finanziario di riferimento, e, per altro verso, che il vincolo sia rinvenuto in una disposizione di legge specificamente attinente alla materia cui ineriscono gli stanziamenti correlati.

#### **4.9. Le "Linee guida" (atti di normazione secondaria che integrano la norma primaria)**

Con la sentenza n. 11, la Corte – esaminando alcune questioni in materia di regime autorizzatorio degli impianti di energia da fonte rinnovabile – ha precisato l'incidenza che, nel processo valutativo, assumono atti di normazione secondaria che, come le "Linee guida", costituiscono, in un ambito esclusivamente tecnico, il completamento del principio contenuto nella disposizione legislativa. Afferma la Corte: "Se è ovvio che essi, qualora autonomamente presi, non possono assurgere al rango di normativa interposta, altra è la conclusione cui deve giungersi ove essi vengano strettamente ad integrare, in settori squisitamente tecnici, la normativa primaria che ad essi rinvia. In detti campi applicativi essi vengono ad essere un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche caratteristiche della fattispecie tecnica che, proprio perché frutto di conoscenze periferiche o addirittura estranee a quelle di carattere giuridico le quali necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale, mal si conciliano con il diretto contenuto di un atto legislativo. Non a caso per la loro definizione è prevista una procedura partecipativa estremamente ampia ed articolata. Poiché essi, come si è detto, fanno corpo con la disposizione legislativa che ad essi rinvia, il loro mancato rispetto comporta la violazione della norma interposta e determina, nel caso si verta nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. e qualora la norma interposta esprima principi fondamentali, l'illegittimità costituzionale della norma censurata. Si tratta, peraltro, di principi già espressi da questa Corte, quando ha affermato (sentenza n. 275 del 2011) che: «Il d.m. 10 settembre 2010 contiene norme finalizzate a disciplinare, in via generale ed astratta, il procedimento di autorizzazione alla installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, alle quali sono vincolati tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'attività in questione». O quando, con molteplici pronunce (*ex multis*: sentenze nn. 344 e 168 del 2010) si è affermato che in assenza delle suddette "Linee guida" era preclusa alle Regioni la possibilità di determinare l'individuazione dei parchi eolici «poiché l'indicazione da parte delle Regioni dei luoghi preclusi alla costruzione dei suddetti impianti può avvenire solo a seguito dell'approvazione delle linee guida nazionali per il corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio da parte della Conferenza

unificata ex art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003». Si è in presenza, come si è detto, di un canone interpretativo di carattere generale, avendo questa Corte, anche recentemente (sentenza n. 62 del 2013) ribadito che «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). In tali casi la disciplina statale costituisce principio generale della materia (sentenze n. 254 del 2010 e n. 182 del 2006)»».

#### **4.10. Rapporti tra legge ed atto amministrativo richiamato (rinvio recettizio o materiale e rinvio non recettizio o formale)**

La sentenza n. 250 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 1, del d.l. n. 79 del 2012, sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24 e 113, primo e secondo comma, Cost., nella parte in cui prevede, in relazione al settore del traffico e della mobilità nel territorio delle Province di Treviso e Vicenza, che «Restano fermi gli effetti» della deliberazione del Consiglio dei ministri 31 luglio 2009, e, segnatamente, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 40191 del 31 luglio 2009 (e successive proroghe) nonché dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3801 del 15 agosto 2009. I provvedimenti governativi menzionati hanno dichiarato la situazione emergenziale ed attuato la gestione commissariale nell'ambito dei lavori per la realizzazione dell'opera viaria denominata strada pedemontana veneta. Il giudice rimettente ritiene che la norma impugnata – la quale nell'ambito della disciplina di riordino della protezione civile dettata dal decreto legge n. 59 del 2012 fa salvi gli effetti dei provvedimenti predetti – costituisce una irragionevole “legificazione” dei provvedimenti emergenziali e, perciò, lede il diritto di difesa dei ricorrenti nei giudizi *a quibus*. La Corte ritiene non sussistenti le eccezioni di incostituzionalità in quanto la clausola di salvezza degli effetti costituisce mero rinvio non recettizio e non ha carattere novativo della fonte. Nell'occasione la Corte, soffermandosi con ampiezza sui rapporti tra previsione legislativa ed atto amministrativo richiamato, premette che per stabilire la natura del rinvio la dottrina ha fatto riferimento al livello di innovatività giuridica del richiamo ovvero al suo effetto, osservando che «mentre il rinvio recettizio opera una novazione della fonte che eleva la norma richiamata al rango primario, la funzione del rinvio non recettizio non è quella di incorporare il contenuto della norma richiamata, bensì di indicare la fonte competente a regolare una determinata materia, tant'è che correntemente lo si definisce anche come rinvio di produzione, che non muta forza e valore della norma richiamata». La Corte ricorda, inoltre, che la stessa differenza tra rinvio materiale e rinvio formale è stata recepita dalla propria giurisprudenza a partire dalle sentenze n. 536 del 1990, n. 199 e n. 311 del 1993, affermando nella più recente decisione n. 232 del 2006 che «mentre il rinvio meramente formale “concerne [cioè] la fonte e non la norma”, per aversi rinvio recettizio (o materiale) occorre che il richiamo “sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua”». Quanto ai criteri per distinguere la natura del rinvio, poi, nella sentenza n. 80 del 2013 è stato affermato che «l'effetto – che produce una forma di recezione o incorporazione della norma richiamata in quella richiamante – non può essere riconosciuto a qualsiasi forma di rimando, ma è ravvisabile soltanto quando la volontà del legislatore di recepire mediante rinvio sia espressa oppure sia desumibile da elementi univoci e concludenti. Non è sufficiente rilevare che una fonte ne richiama testualmente un'altra, per concludere che la prima abbia voluto incidere sulla condizione giuridica della seconda o dei suoi contenuti». Da ultimo, la sentenza n. 85 del 2013, in coerenza con l'orientamento della dottrina, ha ribadito che sussiste «una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo (sentenza n. 311 del 1993); circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l'atto sia indicato in modo specifico dalla norma legislativa (sentenze n. 80 del 2013 e n. 536 del 1990)»». Alla luce di tali coordinate ermeneutiche, per accertare la natura del rinvio e il significato che ad esso deve attribuirsi, è dunque necessario desumere «dal testo della disposizione censurata, l'intento del legislatore» (così la sentenza n. 85 del 2013 appena citata)». In particolare è dal dibattito parlamentare che «si traggono elementi idonei a dimostrare come l'introduzione dell'art. 6-ter in sede di conversione del d.l. n. 79 del 2012 con la legge 7 agosto 2012, n. 131, sia stata motivata con l'esigenza di effettuare una ricognizione delle opere infrastrutturali in corso di

realizzazione per stabilire quali fossero, in relazione alle stesse, le gestioni commissariali da sottrarre alla sfera di applicazione da tutte le modifiche».

“...la costante giurisprudenza di questa Corte «ha riconosciuto l'esistenza di una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo (sentenza n. 311 del 1993); circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l'atto sia indicato in modo specifico dalla norma legislativa (sentenze n. 80 del 2013 e n. 536 del 1990)» (sentenza n. 85 del 2013). Il rinvio recettizio, infatti, «è ravvisabile soltanto quando la volontà del legislatore di recepire mediante rinvio sia espressa oppure sia desumibile da elementi univoci e concludenti. Non è sufficiente rilevare che una fonte ne richiama testualmente un'altra, per concludere che la prima abbia voluto incidere sulla condizione giuridica della seconda o dei suoi contenuti» (sentenza n. 80 del 2013)”. Così la sentenza n. **258**.

#### ***4.11. Le relazioni tra la legge e i contratti espressione dell'autonomia collettiva***

La Corte con la sentenza n. **219**, sul blocco del trattamento economico del personale della scuola, ha chiarito le relazioni tra legge e contratti espressione dell'autonomia collettiva, nell'ambito del rapporto di lavoro pubblico privatizzato. Questo assetto, che trova la sua legittimazione costituzionale nell'art. 39 Cost., e quindi nei due principi della libertà sindacale e dell'autonomia collettiva, non esclude la possibilità di intervento del legislatore. Precisa la Corte: “In linea generale questa Corte ha più volte affermato che l'autonomia collettiva può venire compressa o, addirittura, annullata nei suoi esiti concreti; e ciò non solo quando introduca un trattamento deteriore rispetto a quanto previsto dalla legge, ma anche quando sussista l'esigenza di salvaguardia di superiori interessi generali (sentenze 40 del 2007, n. 393 del 2000, n. 143 del 1998, n. 124 del 1991 e n. 34 del 1985). Ebbene, così come l'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, la norma oggetto di censura ha come finalità il contenimento e la razionalizzazione della spesa per il settore del pubblico impiego, finalità questa che, imposta dall'art. 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), è ribadita dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 165 del 2001 (sentenza n. 146 del 2008), il quale individua tra gli scopi della normativa, l'esigenza di «razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica». Più in particolare, secondo questa Corte (sentenza n. 215 del 2012), la circostanza che il trattamento economico sia materia di contrattazione collettiva non esclude che quest'ultima si debba svolgere entro limiti generali di compatibilità con le finanze pubbliche legittimamente fissati dal legislatore; come, di fatto, avviene sempre, poiché è la legge che ogni volta individua le risorse destinate a finanziare i rinnovi contrattuali nell'impiego pubblico. E dunque, l'art. 9, comma 23, del d.l. n. 78 del 2010, fissando esclusivamente un limite agli incrementi economici, in relazione alla maturazione delle posizioni stipendiali, che possono essere disposti dai contratti collettivi, definisce appunto il confine entro il quale può svolgersi l'attività negoziale delle parti”.

#### ***4.12. La reviviscenza delle norme***

##### ***4.12.1. L'abrogazione di una norma meramente abrogatrice***

L'abrogazione di una norma meramente abrogatrice disposta dal legislatore, costituisce un'ipotesi di reviviscenza perché l'unica finalità di tale norma consiste nel rimuovere il precedente effetto abrogativo (sentenza n. 13 del 2012). Così la sentenza n. **4**.

##### ***4.12.2. La reviviscenza di norme in seguito alla caducazione di disposizioni dichiarate incostituzionali per vizio procedurale***

La sentenza n. **5** ha ribadito che in base alla giurisprudenza della Corte, l'atto affetto da vizio radicale nella sua formazione è inidoneo ad innovare l'ordinamento e, quindi, anche ad abrogare la precedente normativa (sentenze n. 123 del 2011 e n. 361 del 2010). La situazione esaminata è quella della caducazione di norme legislative emanate in difetto di delega (art. 76, Cost.); la declaratoria di illegittimità costituzionale produce come effetto l'applicazione della normativa precedente (sentenza n. 162 del 2012), in conseguenza dell'inidoneità dell'atto, per il radicale vizio procedurale che lo inficia, a produrre effetti abrogativi anche per modifica o sostituzione.

La sentenza n. **32** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 4-bis e 4-vecies ter, introdotti in

sede di conversione, nel d.l. n. 272 del 2005, per vizio procedurale (carenza dei presupposti *ex art. 77*, secondo comma, Cost.) e nel far ciò, ha dichiarato la reviviscenza della disciplina dei reati sugli stupefacenti contenuta nel d.P.R. n. 309 del 1990, nella versione precedente alla novella del 2006, non essendosi validamente verificato l'effetto abrogativo. Spiega la Corte: “In considerazione del particolare vizio procedurale accertato in questa sede, per carenza dei presupposti *ex art. 77*, secondo comma, Cost., deve ritenersi che, a seguito della caducazione delle disposizioni impugnate, tornino a ricevere applicazione l'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e le relative tabelle, in quanto mai validamente abrogati, nella formulazione precedente le modifiche apportate con le disposizioni impugnate. Il potere di conversione non può, infatti, considerarsi una mera manifestazione dell'ordinaria potestà legislativa delle Camere, in quanto la legge di conversione ha natura «funzionalizzata e specializzata» (sentenza n. 22 del 2012 e ordinanza n. 34 del 2013). Essa presuppone un decreto da convertire, al cui contenuto precettivo deve attenersi, e per questo non è votata articolo per articolo, ma in genere è composta da un articolo unico, sul quale ha luogo la votazione – salva la eventuale proposizione di emendamenti, nei limiti sopra ricordati – nell'ambito di un procedimento *ad hoc* (art. 96-*bis* del Regolamento della Camera; art. 78 del Regolamento del Senato), che deve necessariamente concludersi entro sessanta giorni, pena la decadenza *ex tunc* del provvedimento governativo. Nella misura in cui le Camere non rispettano la funzione tipica della legge di conversione, facendo uso della speciale procedura per essa prevista al fine di perseguire scopi ulteriori rispetto alla conversione del provvedimento del Governo, esse agiscono in una situazione di carenza di potere. In tali casi, in base alla giurisprudenza di questa Corte, l'atto affetto da vizio radicale nella sua formazione è inidoneo ad innovare l'ordinamento e, quindi, anche ad abrogare la precedente normativa (sentenze n. 123 del 2011 e n. 361 del 2010). Sotto questo profilo, la situazione risulta assimilabile a quella della caducazione di norme legislative emanate in difetto di delega, per le quali questa Corte ha già riconosciuto, come conseguenza della declaratoria di illegittimità costituzionale, l'applicazione della normativa precedente (sentenze n. 5 del 2014 e n. 162 del 2012), in conseguenza dell'inidoneità dell'atto, per il radicale vizio procedurale che lo inficia, a produrre effetti abrogativi anche per modifica o sostituzione. Deve, dunque, ritenersi che la disciplina dei reati sugli stupefacenti contenuta nel d.P.R. n. 309 del 1990, nella versione precedente alla novella del 2006, torni ad applicarsi, non essendosi validamente verificato l'effetto abrogativo.”

#### **4.12.3. La reviviscenza di normativa abrogata con referendum (esclusione)**

La sentenza n. 12 – dichiarativa dell'inammissibilità di una richiesta referendaria riguardante la revisione delle circoscrizioni giudiziarie e la nuova organizzazione dei tribunali ordinari – ha confermato che «l'abrogazione, a seguito dell'eventuale accoglimento della proposta referendaria, di una disposizione abrogativa è [...] inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest'ultima, sono state già espunte dall'ordinamento» (sentenze nn. 13 del 2012 e 28 del 2011); e che «[l]a volontà di far “rivivere” norme precedentemente abrogate (...) non può essere attribuita, nemmeno in via presuntiva, al *referendum*, che ha carattere esclusivamente abrogativo, quale “atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa” (sentenza n. 29 del 1987), e non può “direttamente costruire” una (nuova o vecchia) normativa (sentenze n. 34 e n. 33 del 2000). La finalità incorporata in una richiesta referendaria non può quindi andare oltre il limite dei possibili effetti dell'atto. Se così non fosse, le disposizioni precedentemente abrogate dalla legge oggetto di abrogazione referendaria riviverebbero per effetto di una volontà manifestata presuntivamente dal corpo elettorale» (sentenza n. 13 del 2012).

#### **4.12.4. La reviviscenza di disposizioni illegittimamente abrogate**

Una vicenda di reviviscenza di norme abrogate è riscontrabile nell'impianto motivazionale della sentenza n. 94 che ha ritenuto costituzionalmente illegittime, per eccesso di delega, talune disposizioni del codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104 del 2010) nella parte in cui attribuivano al TAR Lazio, in sede di giurisdizione esclusiva estesa al merito, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia. La Corte ha, infatti, ritenuto che il riscontrato vizio di illegittimità costituzionale colpisse anche le norme del codice abrogative delle disposizioni del Testo Unico Bancario e del Testo Unico della Finanza che riconoscevano per le suddette controversie la competenza funzionale della Corte d'appello. Pertanto, la pronuncia ha concluso che, venute meno (evidentemente con effetto *ex tunc*) norme recanti un'abrogazione espressa, «tornano ad avere applicazione le disposizioni illegittimamente abrogate».



#### **4.13. L'interpretazione evolutiva, al fine di preservare attualità ed effettività delle tutele sotto il profilo del corretto bilanciamento degli interessi**

La sentenza n. 51 – nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 449 del 1992, perché la disposizione impugnata può essere interpretata in modo da superare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale – ha ricordato “che ad una adeguata operazione ermeneutica non è estranea, fra l'altro, l'evoluzione dell'ordinamento giuridico. La norma, infatti, non rimane cristallizzata, ma partecipa delle complesse dinamiche che nel tempo investono le fonti del diritto a livello nazionale e sovranazionale, che l'interprete deve necessariamente prendere in esame, al fine di preservare attualità ed effettività delle tutele, in particolare sotto il profilo del corretto bilanciamento degli interessi presi in considerazione, «essendo la “vivenza” della norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali» (ordinanza n. 191 del 2013)”.

#### **4.14. L'interpretazione di norme esterne all'ordinamento giuridico italiano (il principio di conformità)**

Con la sentenza n. 238, la Corte ha riaffermato il principio secondo cui l'interpretazione di una norma esterna all'ordinamento giuridico italiano - applicabile da parte dell'amministrazione e/o del giudice, in virtù del rinvio operato nella specie dall'art. 10, primo comma, Cost. - deve essere effettuata in base al principio di conformità, e cioè nell'osservanza dell'interpretazione che ne è data nell'ordinamento di origine, che è l'ordinamento internazionale. Afferma la Corte: “È anzitutto da prendere atto che dal *thema decidendum* sottoposto a questa Corte è stata esclusa dal giudice rimettente ogni valutazione sulla interpretazione da parte della CIG della norma internazionale consuetudinaria relativa all'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati. D'altra parte, la Corte non potrebbe procedere ad un tale scrutinio. Si tratta, infatti, di una norma di diritto internazionale, dunque esterna all'ordinamento giuridico italiano, la cui applicazione da parte dell'amministrazione e/o del giudice, in virtù del rinvio operato nella specie dall'art. 10, primo comma, Cost., deve essere effettuata in base al principio di conformità, e cioè nell'osservanza dell'interpretazione che ne è data nell'ordinamento di origine, che è l'ordinamento internazionale. In questa occasione, la norma che interessa è stata interpretata dalla CIG, precisamente in vista della definizione della controversia tra Germania ed Italia, avente ad oggetto la giurisdizione del giudice italiano su atti imputabili alla RFG. Con la sentenza del 3 febbraio 2012, la CIG ha affermato che, allo stato, non si rinvenivano sufficienti elementi nella prassi internazionale per dedurre l'esistenza di una deroga alla norma sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati per atti *iure imperii* relativa alle ipotesi, che ha ritenuto sussistenti nella specie, e come ammesso dalla stessa RFG, di crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona. La medesima Corte ha anche espressamente riconosciuto (sentenza, pag. 144, punto 104) – e risulta confermato dalla difesa della RFG, che ha escluso l'esistenza di altri rimedi giurisdizionali a tutela delle vittime dei predetti crimini (replica RFG, 5 ottobre 2010, pag. 11, punto 34) – che il difetto di giurisdizione dei giudici italiani comporta un sacrificio dei diritti fondamentali dei soggetti che hanno subito le conseguenze dei crimini commessi dallo Stato straniero ed ha individuato, sul piano del diritto internazionale, nell'apertura di un nuovo negoziato il solo strumento per definire la questione. Ora, deve riconoscersi che, sul piano del diritto internazionale, l'interpretazione da parte della CIG della norma consuetudinaria sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati per atti ritenuti *iure imperii* è un'interpretazione particolarmente qualificata, che non consente un sindacato da parte di amministrazioni e/o giudici nazionali, ivi compresa questa Corte. Lo stesso principio è stato con chiarezza affermato già nelle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 con riguardo all'interpretazione delle norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) resa dalla Corte di Strasburgo...”.

#### **4.15. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale**

##### **4.15.1. L'ammissibilità di pronunce di incostituzionalità in *malam partem***

Vedi: I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La riserva di legge in materia penale e l'ammissibilità di pronunce di incostituzionalità in *malam partem*

#### ***4.15.2. Le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, anteriori alla Costituzione***

Con la sentenza n. **238** la Corte ha confermato “quanto rilevato con chiarezza nella sentenza n. 1 del 1956: «L’assunto che il nuovo istituto della “illegittimità costituzionale” si riferisca solo alle leggi posteriori alla Costituzione e non anche a quelle anteriori non può essere accolto, sia perché, dal lato testuale, tanto l’art. 134 della Costituzione quanto l’art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, parlano di questioni di legittimità costituzionale delle leggi, senza fare alcuna distinzione, sia perché, dal lato logico, è innegabile che il rapporto tra leggi ordinarie e leggi costituzionali e il grado che ad esse rispettivamente spetta nella gerarchia delle fonti non mutano affatto, siano le leggi ordinarie anteriori, siano posteriori a quelle costituzionali»”. Specificamente, la Corte ha riconosciuto “che il principio affermato nella appena ricordata sentenza n. 1 del 1956, secondo il quale il controllo di legittimità costituzionale riguarda sia norme posteriori che norme anteriori alla Costituzione repubblicana, vale anche per le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute di cui al meccanismo di adattamento automatico dell’art. 10, primo comma, Cost. che si siano formate prima o dopo la Costituzione. Neppure si può escludere dallo scrutinio di legittimità costituzionale la norma oggetto del rinvio operato all’art. 10, primo comma, Cost. ad una norma consuetudinaria internazionale solo perché l’art. 134 Cost. non contempla espressamente questa specifica ipotesi. Tale disposizione assoggetta al controllo accentrato di costituzionalità tutte le leggi, gli atti e le norme le quali, pur provviste della stessa efficacia delle leggi formali, ordinarie e costituzionali, siano venute ad esistenza per vie diverse dal procedimento legislativo, anche quelle da ultimo richiamate. Sono esclusi dallo scrutinio riservato a questa Corte soltanto gli atti che hanno un rango ed una forza inferiori rispetto alla legge. In definitiva, non sussistono, sul piano logico e sistematico, ragioni per le quali il controllo di legittimità costituzionale dovrebbe essere escluso per le consuetudini internazionali o limitato solo a quelle posteriori alla Costituzione, tenuto conto che a queste ultime è riconosciuta la medesima efficacia delle consuetudini formatesi in epoca precedente ed il medesimo limite del rispetto degli elementi identificativi dell’ordinamento costituzionale, vale a dire dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della persona”.

#### ***4.15.3. L’interesse obiettivo all’eliminazione delle leggi incostituzionali***

“La Corte ha costantemente affermato che «il ricorso da parte dello Stato avverso leggi regionali è rivolto a tutelare l’interesse obiettivo all’eliminazione delle leggi incostituzionali, a prescindere dagli effetti che, sul piano dell’ordinamento generale, possano anche indirettamente conseguire» (sentenza n. 437 del 1994, punto 3. del Considerato in diritto; nonché, tra le tante, sentenza n. 8 del 1967)”. Così la sentenza n. **199**.

#### ***4.15.4. La caducazione di disposizioni e la reviviscenza***

La sentenza n. **5** ha ribadito che, in base alla giurisprudenza della Corte, l’atto affetto da vizio radicale nella sua formazione è inidoneo ad innovare l’ordinamento e, quindi, anche ad abrogare la precedente normativa (sentenze n. 123 del 2011 e n. 361 del 2010). La situazione esaminata è quella della caducazione di norme legislative emanate in difetto di delega (art. 76, Cost.); la declaratoria di illegittimità costituzionale produce come effetto l’applicazione della normativa precedente (sentenza n. 162 del 2012), in conseguenza dell’inidoneità dell’atto, per il radicale vizio procedurale che lo inficia, a produrre effetti abrogativi anche per modifica o sostituzione.

#### ***4.15.5. La normativa di risulta***

Con riferimento alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.P.R. n. 361 del 1957 e del d.lgs. n. 533 del 1993 - che consentivano, nelle elezioni per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, l’attribuzione di consistenti premi di maggioranza non subordinata al raggiungimento di una soglia minima di voti, e che negavano all’elettore di esprimere una preferenza per i candidati - la Corte, nella sentenza n. **1**, così afferma: “La normativa che resta in vigore per effetto della dichiarata illegittimità costituzionale delle disposizioni oggetto delle questioni sollevate dalla Corte di cassazione è «complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell’organo costituzionale elettivo», così come richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 13 del 2012). Le leggi elettorali sono, infatti, “costituzionalmente necessarie”, in quanto «indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali» (sentenza n. 13

del 2012; analogamente, sentenze n. 15 e n. 16 del 2008, n. 13 del 1999, n. 26 del 1997, n. 5 del 1995, n. 32 del 1993, n. 47 del 1991, n. 29 del 1987), dovendosi inoltre scongiurare l'eventualità di «paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost.» (sentenza n. 13 del 2012). In particolare, la normativa che rimane in vigore stabilisce un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che consente l'attribuzione di tutti i seggi, in relazione a circoscrizioni elettorali che rimangono immutate, sia per la Camera che per il Senato. Ciò che resta, invero, è precisamente il meccanismo in ragione proporzionale delineato dall'art. 1 del d.P.R. n. 361 del 1957 e dall'art. 1 del d.lgs. n. 533 del 1993, depurato dell'attribuzione del premio di maggioranza; e le norme censurate riguardanti l'espressione del voto risultano integrate in modo da consentire un voto di preferenza. Non rientra tra i compiti di questa Corte valutare l'opportunità e/o l'efficacia di tale meccanismo, spettando ad essa solo di verificare la conformità alla Costituzione delle specifiche norme censurate e la possibilità immediata di procedere ad elezioni con la restante normativa, condizione, quest'ultima, connessa alla natura della legge elettorale di «legge costituzionalmente necessaria» (sentenza n. 32 del 1993). D'altra parte, la rimettente Corte di cassazione aveva significativamente puntualizzato che «la proposta questione di legittimità costituzionale non mira a far caducare l'intera legge n. 270/2005 né a sostituirla con un'altra eterogenea impingendo nella discrezionalità del legislatore, ma a ripristinare nella legge elettorale contenuti costituzionalmente obbligati (concernenti la disciplina del premio di maggioranza e delle preferenze), senza compromettere la permanente idoneità del sistema elettorale a garantire il rinnovo degli organi costituzionali», fatta salva «l'eventualità che si renda necessaria un'opera di mera cosmesi normativa e di ripulitura del testo per la presenza di frammenti normativi residui, che può essere realizzata dalla Corte costituzionale, avvalendosi dei poteri che ha a disposizione». La presente decisione non può andare al di là di quanto ipotizzato e richiesto dal giudice rimettente. Per quanto riguarda la possibilità per l'elettore di esprimere un voto di preferenza, eventuali apparenti inconvenienti, che comunque «non incidono sull'operatività del sistema elettorale, né paralizzano la funzionalità dell'organo» (sentenza n. 32 del 1993), possono essere risolti mediante l'impiego degli ordinari criteri d'interpretazione, alla luce di una rilettura delle norme già vigenti coerente con la pronuncia di questa Corte: come, ad esempio, con riferimento alle previsioni, di cui agli artt. 84, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, e 17, comma 7, del d.lgs. n. 533 del 1993, che, nella parte in cui stabiliscono che sono proclamati eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista medesima «secondo l'ordine di presentazione», non appaiono incompatibili con l'introduzione del voto di preferenza, dovendosi ritenere l'ordine di lista operante solo in assenza di espressione della preferenza; o, ancora, con riguardo alle modalità di redazione delle schede elettorali di cui all'art. 31 del d.P.R. n. 361 del 1957 ed all'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 533 del 1993, che, nello stabilire che nella scheda devono essere riprodotti i contrassegni di tutte le liste regolarmente presentate nella circoscrizione, secondo il fac-simile di cui agli allegati, non escludono che quegli schemi siano integrati da uno spazio per l'espressione della preferenza; o, quanto alla possibilità di intendere l'espressione della preferenza come preferenza unica, in linea con quanto risultante dal referendum del 1991, ammesso con sentenza n. 47 del 1991, in relazione alle formule elettorali proporzionali. Simili eventuali inconvenienti potranno, d'altro canto, essere rimossi anche mediante interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi della presente pronuncia e delle soluzioni interpretative sopra indicate. Resta fermo ovviamente, che lo stesso legislatore ordinario, ove lo ritenga, «potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua» (sentenza n. 32 del 1993)".

#### ***4.15.6. L'efficacia temporale delle decisioni di accoglimento***

La Corte, con la sentenza n. 1 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.P.R. n. 361 del 1957 e del d.lgs. n. 533 del 1993, che consentivano, nelle elezioni per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, l'attribuzione di consistenti premi di maggioranza non subordinata al raggiungimento di una soglia minima di voti, e che negavano all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati. Con specifico riferimento al problema dell'efficacia temporale della pronuncia, la Corte ha ritenuto di precisare quanto segue: «È evidente, infine, che la decisione che si assume, di annullamento delle norme censurate, avendo modificato in parte qua la normativa che disciplina le elezioni per la Camera e per il Senato, produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale, consultazione che si dovrà effettuare o secondo le regole contenute nella normativa che resta in vigore a seguito della presente decisione, ovvero secondo la nuova normativa elettorale eventualmente adottata dalle Camere. Essa, pertanto, non tocca in alcun modo gli atti posti in

essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto. Vale appena ricordare che il principio secondo il quale gli effetti delle sentenze di accoglimento di questa Corte, alla stregua dell'art. 136 Cost. e dell'art. 30 della legge n. 87 del 1953, risalgono fino al momento di entrata in vigore della norma annullata, principio «che suole essere enunciato con il ricorso alla formula della c.d. “retroattività” di dette sentenze, vale però soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida» (sentenza n. 139 del 1984). Le elezioni che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono, in definitiva, e con ogni evidenza, un fatto concluso, posto che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti. Del pari, non sono riguardati gli atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali. Rileva nella specie il principio fondamentale della continuità dello Stato, che non è un'astrazione e dunque si realizza in concreto attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali: di tutti gli organi costituzionali, a cominciare dal Parlamento. È pertanto fuori di ogni ragionevole dubbio – è appena il caso di ribadirlo – che nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali: le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare. Tanto ciò è vero che, proprio al fine di assicurare la continuità dello Stato, è la stessa Costituzione a prevedere, ad esempio, a seguito delle elezioni, la prorogatio dei poteri delle Camere precedenti «finchè non siano riunite le nuove Camere» (art. 61 Cost.), come anche a prescrivere che le Camere, «anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni» per la conversione in legge di decreti-legge adottati dal Governo (art. 77, secondo comma, Cost.)”.

#### **4.15.7. L'inerzia del legislatore ordinario e il potere-dovere della Corte di intervenire**

“...questa Corte sin dalla sentenza n. 59 del 1958 ha affermato che il proprio potere «di dichiarare l'illegittimità costituzionale delle leggi non può trovare ostacolo nella carenza legislativa che, in ordine a dati rapporti, possa derivarne; mentre spetta alla saggezza del legislatore [...] di eliminarla nel modo più sollecito ed opportuno» e, di recente, ha ribadito che, «posta di fronte a un *vulnus* costituzionale, non sanabile in via interpretativa – tanto più se attinente a diritti fondamentali – la Corte è tenuta comunque a porvi rimedio» (sentenza n. 113 del 2011). L'esigenza di garantire il principio di costituzionalità rende, infatti, imprescindibile affermare che il relativo sindacato «deve coprire nella misura più ampia possibile l'ordinamento giuridico» (sentenza n. 1 del 2014), non essendo, ovviamente, ipotizzabile l'esistenza di ambiti sottratti allo stesso. Diversamente, si determinerebbe, infatti, una lesione intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato, soprattutto quando risulti accertata la violazione di una libertà fondamentale, che non può mai essere giustificata con l'eventuale inerzia del legislatore ordinario. Una volta accertato che una norma primaria si pone in contrasto con parametri costituzionali, questa Corte non può, dunque, sottrarsi al proprio potere-dovere di porvi rimedio e deve dichiararne l'illegittimità, essendo poi «compito del legislatore introdurre apposite disposizioni» (sentenza n. 278 del 2013), allo scopo di eliminare le eventuali lacune che non possano essere colmate mediante gli ordinari strumenti interpretativi dai giudici ed anche dalla pubblica amministrazione, qualora ciò sia ammissibile”. Così la sentenza n. 162.

#### **4.16. Referendum abrogativo**

##### **4.16.1. Le leggi di contenimento della spesa e le leggi di bilancio ai sensi dell'art. 75 Cost.**

La sentenza n. 12 – dichiarativa dell'inammissibilità di una richiesta referendaria riguardante la revisione delle circoscrizioni giudiziarie e la nuova organizzazione dei tribunali ordinari – ha negato che nella specie venisse in rilievo il limite delle leggi di bilancio esplicitamente menzionate dall'art. 75, secondo comma, Cost. La Corte ha in passato affermato che «debbono essere sottratte a *referendum* le leggi che producono effetti strettamente collegati alla legge di bilancio e che “[q]uesto stretto collegamento si può ritenere sussista se il legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio sia tale che le norme sostanziali collegate incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario” (sentenza n. 2 del 1994)». Tuttavia, come «tale criterio non consente di sottrarre a *referendum* qualunque legge di spesa,

analogamente non è sufficiente che una legge, come quella in esame, persegua obiettivi o produca effetti di contenimento della spesa pubblica in vista del riequilibrio del bilancio statale, perché essa sia attratta nell'ambito delle leggi di bilancio, espressamente escluse dal *referendum*». In proposito, è significativa la circostanza che l'Assemblea costituente scartò l'originaria proposta volta ad annoverare tra le categorie di leggi escluse da *referendum* le leggi finanziarie, sostituendo tale dizione con il riferimento alle leggi di bilancio, oltre che alle leggi tributarie, «proprio per evitare che attraverso tale limite si finisse per impedire il *referendum* su qualunque legge capace di produrre effetti sulle finanze pubbliche, e cioè in definitiva sulla quasi totalità degli atti legislativi».

#### **4.16.2. Il limite delle leggi costituzionalmente necessarie**

L'istituto referendario «incontra il limite delle leggi costituzionalmente necessarie (*ex plurimis*, sentenze n. 45 del 2005, n. 35 del 1997, n. 29 del 1987, n. 25 del 1981), “l'esistenza e la vigenza delle quali sono indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale della Repubblica” (sentenza n. 13 del 2012, e in precedenza sentenze n. 16 e n. 15 del 2008) e che, pertanto, possono essere “modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate” (sentenza n. 49 del 2000). Si tratta, dunque, di leggi ordinarie – o atti aventi forza di legge (...) – il cui contenuto è frutto della discrezionalità del legislatore, mentre non lo è la loro esistenza». In tal senso si è espressa la sentenza n. 12 che ha dichiarato inammissibile, per violazione di detto limite, una richiesta referendaria avente ad oggetto la revisione delle circoscrizioni giudiziarie e la nuova organizzazione dei tribunali ordinari previste dalla delega legislativa contenuta nell'art. 1 della legge n. 148 del 2011 e nei decreti legislativi nn. 155 e 156 del 2012. La Corte ha osservato che il quesito «ha ad oggetto un insieme di provvedimenti legislativi, la cui abrogazione priverebbe totalmente l'ordinamento dell'assetto organizzativo indispensabile all'esercizio di una funzione fondamentale dello Stato, qual è quella giurisdizionale, (...) con irrimediabile lesione del diritto fondamentale di agire e di difendersi in giudizio (...). Invero, in caso di abrogazione per via referendaria della norma di delega e dei due decreti legislativi, i quali prevedono, rispettivamente, la riorganizzazione degli uffici della magistratura ordinaria e degli uffici dei giudici di pace, si determinerebbe un vuoto normativo, non colmabile in via interpretativa, che provocherebbe la paralisi dell'indefettibile funzione giurisdizionale. Infatti, i due decreti legislativi (...) hanno soppresso le tabelle relative alla cosiddetta geografia giudiziaria precedentemente in vigore e le hanno sostituite con le nuove, cosicché l'abrogazione di queste ultime lascerebbe l'ordinamento del tutto sguarnito dei necessari strumenti organizzativi per l'amministrazione della giustizia». Pertanto, i Giudici hanno concluso che «il corpo normativo oggetto della richiesta referendaria, in quanto costituzionalmente necessario per lo svolgimento della funzione giurisdizionale ordinaria di cui agli artt. 101 e seguenti Cost. e per l'esercizio del diritto fondamentale di agire e di difendersi in giudizio, di cui all'art. 24 Cost., è nel suo insieme indefettibile e quindi non può essere meramente e integralmente abrogato, senza essere sostituito contestualmente da una diversa normativa».

#### **4.16.3. Il divieto di ripristino di normativa abrogata con referendum**

La sentenza n. 12 – dichiarativa dell'inammissibilità di una richiesta referendaria riguardante la revisione delle circoscrizioni giudiziarie e la nuova organizzazione dei tribunali ordinari – ha confermato che «l'abrogazione, a seguito dell'eventuale accoglimento della proposta referendaria, di una disposizione abrogativa è [...] inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest'ultima, sono state già espunte dall'ordinamento» (sentenze nn. 13 del 2012 e 28 del 2011); e che «[l]a volontà di far “rivivere” norme precedentemente abrogate (...) non può essere attribuita, nemmeno in via presuntiva, al *referendum*, che ha carattere esclusivamente abrogativo, quale “atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa” (sentenza n. 29 del 1987), e non può “direttamente costruire” una (nuova o vecchia) normativa (sentenze n. 34 e n. 33 del 2000). La finalità incorporata in una richiesta referendaria non può quindi andare oltre il limite dei possibili effetti dell'atto. Se così non fosse, le disposizioni precedentemente abrogate dalla legge oggetto di abrogazione referendaria riviverebbero per effetto di una volontà manifestata presuntivamente dal corpo elettorale» (sentenza n. 13 del 2012).

#### **4.16.4. La decisione di inammissibilità per difetto di omogeneità del quesito**

La sentenza n. 12 ha dichiarato inammissibile, per difetto della necessaria omogeneità del quesito, una richiesta referendaria avente ad oggetto la revisione delle circoscrizioni giudiziarie e la nuova organizzazione dei tribunali ordinari previste dalla delega legislativa contenuta nell'art. 1 della legge n. 148 del 2011 e nei decreti legislativi nn. 155 e 156 del 2012. La giurisprudenza costituzionale ha sempre manifestato un chiaro sfavore per i *referendum* aventi ad oggetto «interi testi legislativi complessi, o ampie porzioni di essi, comprendenti una pluralità di proposizioni normative eterogenee». In particolare, già la sentenza n. 16 del 1978 ha così argomentato la necessità che il quesito referendario osservi il requisito dell'omogeneità, perché la libertà di voto dell'elettore sia effettivamente rispettata: «occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta; mentre è manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.)». Il criterio dell'omogeneità del quesito è dunque presidio della libertà di convincimento dell'elettore a garanzia dell'autenticità dell'espressione della volontà popolare (*ex plurimis*, sentenze n. 47 del 1991, n. 64 e n. 65 del 1990, n. 27 del 1981). Nella specie, si è osservato che oggetto del *referendum* sono tre testi legislativi «volti a comporre il nuovo disegno dell'organizzazione giudiziaria, nelle sue varie articolazioni, al fine di semplificarlo e di alleggerirne i costi»; tuttavia, «tale disegno è frutto di diversi tasselli, con cui si provvede alla redistribuzione sul territorio di vari tipi di uffici giudiziari», distinguendo da un lato la magistratura ordinaria e, dall'altro, gli uffici del giudice di pace. Posto di fronte ad un'architettura così composita, il cittadino potrebbe valutare in modo diverso l'accorpamento dei vari tipi di uffici giudiziari ed esprimersi a favore della soppressione di alcuni e del mantenimento di altri, oppure maturare un convincimento negativo verso l'abolizione di una determinata sede giudiziaria ed esprimere un'opinione favorevole all'eliminazione di altre. I Giudici hanno così concluso che il *referendum*, «per sua natura, non consente di operare tali distinzioni, non consente di scindere il quesito e quindi non offre possibilità di soluzioni intermedie tra il rifiuto e l'accettazione integrale della proposta abrogativa, con il rischio che l'elettore sia determinato nella sua decisione dalla presenza di qualche disposizione, magari anche secondaria rispetto al quadro legislativo generale. In definitiva, poiché la riforma è sottoposta all'abrogazione popolare come un aggregato indivisibile, l'elettore si troverebbe a dover esprimere un voto bloccato su una pluralità di atti e di disposizioni diverse, con conseguente compressione della propria libertà di scelta». Per contro, si è sottolineata la maggiore flessibilità e modulabilità degli interventi del legislatore, anche delegato, libero di apportare le necessarie modifiche e correzioni ai decreti del 2012.

## **5. Il Governo**

### **5.1. Il potere di segretazione**

Un nuovo capitolo della complessa vicenda giudiziaria riguardante il sequestro di persona perpetrato ai danni di Abu Omar è stato scritto dalla sentenza n. 24 con cui la Corte – ritornando sul tema dei rapporti tra segreto di Stato e le c.d. *extraordinary renditions* (consistenti nella traduzione di persone *manu militari* in altri Paesi per essere ivi interrogate al di fuori delle ordinarie procedure di estradizione) – ha accolto quasi integralmente i conflitti promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso una pluralità di atti giurisdizionali, riconosciuti come lesivi delle prerogative del ricorrente in materia di segreto di Stato e conseguentemente annullati. I Giudici hanno, innanzitutto, richiamato lo specifico precedente pronunciato in relazione al caso Abu Omar, vale a dire la sentenza n. 106 del 2009 nella quale era stata affermata «la perdurante attualità dei principi tradizionalmente enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, a far tempo dalla sentenza n. 86 del 1977, in materia di segreto di Stato, pur a seguito della introduzione delle nuove disposizioni» della legge n. 124 del 2007. In particolare, si è ribadito che «la disciplina del segreto involge il supremo interesse della sicurezza dello Stato-comunità alla propria integrità ed alla propria indipendenza, interesse che trova espressione nell'art. 52 della Costituzione in relazione agli artt. 1 e 5 della medesima Carta. D'altra parte, tenuto conto della ampiezza e della intensità del vincolo che consegue alla apposizione e conferma di tale particolare figura di segreto, scaturiscono necessariamente dal relativo regime profili di interferenza con altri principi costituzionali, inclusi quelli che reggono la funzione giurisdizionale». In questo specifico ambito, si è più volte osservato come «l'apposizione del segreto da parte del Presidente del Consiglio dei ministri – cui spetta in via esclusiva l'esercizio della relativa

attribuzione di rango costituzionale (...), in quanto afferente la tutela della *salus rei publicae*, e, dunque, tale da coinvolgere un interesse preminente su qualunque altro, perché riguardante “la esistenza stessa dello Stato, un aspetto del quale è la giurisdizione” (sentenza n. 86 del 1977) – non può impedire che il pubblico ministero indaghi sui fatti di reato, ma può inibire all’ autorità giudiziaria di acquisire ed utilizzare gli elementi di conoscenza coperti dal segreto. (...) il Presidente del Consiglio dei ministri gode di un ampio potere discrezionale, sul cui esercizio è escluso qualsiasi sindacato dei giudici comuni, poiché il giudizio sui mezzi idonei a garantire la sicurezza dello Stato ha natura politica». La sentenza n. 40 del 2012 ha altresì precisato che, «quando pure la fonte di prova segretata risultasse essenziale e mancassero altre fonti di prova – con conseguente applicabilità (...) delle disposizioni che impongono la pronuncia di una sentenza di non doversi procedere per l’ esistenza del segreto di Stato, a norma degli artt. 202, comma 3, cod. proc. pen. e 41, comma 3, della legge n. 124 del 2007 – non potrebbe scorgersi in ciò alcuna antinomia con i concorrenti principi costituzionali, proprio perché un tale esito – espressamente previsto dalla legge – non è altro che il portato della già evidenziata preminenza dell’ interesse della sicurezza nazionale, alla cui salvaguardia il segreto di Stato è preordinato, rispetto alle esigenze dell’ accertamento giurisdizionale». Invero, il fatto-reato resta «immutato in tutta la sua intrinseca carica di disvalore, così come inalterato resta il potere-dovere del pubblico ministero di svolgere le indagini in vista dell’ eventuale esercizio della azione penale: ciò che risulta inibito agli organi della azione e della giurisdizione è l’ espletamento di atti che incidano – rimuovendolo – sul perimetro tracciato dal Presidente del Consiglio dei ministri, nell’ atto o negli atti con i quali ha indicato l’ “oggetto” del segreto; un oggetto che (...) soltanto a quell’ organo spetta individuare, senza che altri organi o poteri possano ridefinirne la portata, adottando comunque comportamenti nella sostanza elusivi dei vincoli che dal segreto devono – in relazione a quello specifico “oggetto” – scaturire, anche nell’ ambito della pur doverosa persecuzione dei fatti penalmente rilevanti». Sulla scorta dei riferiti insegnamenti, la Corte ha ritenuto meritevole di accoglimento il «nucleo centrale delle doglianze proposte dal ricorrente», che ha contestato alla Corte di cassazione di avere arrecato – con l’ impugnata sentenza del 19 settembre 2012 di annullamento con rinvio delle statuizioni di proscioglimento adottate dai giudici di entrambi i gradi di merito che, al contrario, avevano riconosciuto l’ esistenza di una preclusione processuale derivante dal vincolo del segreto – una «menomazione del *munus* spettante al Presidente del Consiglio» in tema di segreto di Stato. L’ «affermazione della Corte di cassazione, secondo la quale il segreto non coprirebbe le condotte “extrafunzionali” che sarebbero state poste in essere dagli agenti del SISMI, in quanto l’ operazione Abu Omar non sarebbe riconducibile né al Governo né al SISMI medesimo», è stata giudicata equivalente ad «una sostanziale modifica (di contenuto e di portata) di quello che, al contrario, era stato il perspicuo “oggetto” del segreto. Considerato, infatti, che il segreto era stato apposto su documenti e notizie riguardanti i rapporti tra i Servizi italiani e quelli stranieri, nonché sugli *interna corporis* del Servizio, ovvero sulla organizzazione dello stesso e sulle direttive impartite dal direttore dei Servizi, anche se relative alla vicenda delle *renditions* e del sequestro di Abu Omar, nessuna limitazione poteva derivare in ordine a tali “fatti” in dipendenza di una riconducibilità o meno degli stessi a formali “deliberazioni” governative o dei vertici dei Servizi, posto che – a tacer d’ altro – l’ esistenza o meno di tali deliberazioni avrebbe, *a fortiori*, formato oggetto essa stessa di segreto». D’ altra parte, la tesi secondo la quale il segreto non opererebbe, in quanto gli imputati avrebbero agito “a titolo personale”, e non nell’ ambito di un collegamento funzionale con il Servizio, è risultata smentita dal fatto che nei confronti degli stessi è stata contestata e ritenuta l’ aggravante di cui all’ art. 605, secondo comma, n. 2), cod. pen. (sequestro di persona aggravato se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale, con abuso di poteri inerenti alle sue funzioni). Parimenti, l’ asserita estraneità del Servizio ai fatti oggetto del procedimento penale è stata intimamente contraddetta dalle circostanze evocate nel capo di imputazione, ove è formulato un espresso riferimento, non soltanto alle qualità soggettive dei singoli imputati e al ruolo concretamente svolto in collegamento con la rete CIA in Italia, ma, anche, all’ utilizzo, per la relativa operazione, di una struttura del SISMI, oltre che dell’ apparato logistico di cui disponeva la rete CIA. Inoltre, la Corte, soffermandosi sull’ immunità funzionale degli agenti dei Servizi, ha osservato che, ai sensi della vigente legislazione, non possono formare oggetto del segreto i fatti, le notizie o i documenti relativi alle condotte poste in essere da appartenenti ai Servizi di informazione per la sicurezza in violazione della disciplina concernente la speciale causa di giustificazione prevista per l’ attività del personale dei Servizi medesimi; e che, nei casi in cui la condotta prevista dalla legge come reato sia stata posta in essere in assenza ovvero oltre i limiti delle prescritte autorizzazioni, il Presidente del Consiglio dei ministri adotta le misure necessarie e informa

l'autorità giudiziaria senza ritardo. Si è così rilevato che il divieto di segreto sulle attività "illecite" poste in essere dagli agenti dei Servizi (con il correlativo obbligo di informativa da parte del Presidente del Consiglio) avrebbe dovuto, dunque, imporre a quest'ultimo (ove l'assunto della Corte di cassazione fosse da considerare corretto) una condotta del tutto antitetica rispetto a quella mantenuta dal ricorrente nella vicenda: «la ribadita e confermata sussistenza del segreto, invece, ed il correlativo promovimento dei vari conflitti, attestano, di per sé, la implausibilità della tesi che vorrebbe ricondurre i fatti nel quadro di una iniziativa adottata "a titolo personale" dai vari imputati». Infine, è stato sottolineato che «la portata "oggettiva" del segreto risulta già univocamente tracciata, con riferimento alla vicenda di specie, dalla (...) sentenza n. 106 del 2009», nella quale si è specificato che «il segreto di Stato non aveva mai avuto, appunto, ad oggetto "il reato di sequestro in sé, accertabile dall'Autorità giudiziaria competente nei modi ordinari, bensì, da un lato, i rapporti tra i Servizi segreti italiani e quelli stranieri e, dall'altro, gli assetti organizzativi ed operativi del SISMI, con particolare riferimento alle direttive e agli ordini che sarebbero stati impartiti dal suo Direttore agli appartenenti al medesimo organismo, pur se tali rapporti, direttive ed ordini fossero in qualche modo collegati al fatto di reato stesso; con la conseguenza [...] dello "sbarramento" al potere giurisdizionale derivante dalla opposizione e dalla conferma, ritualmente intervenuti, del segreto di Stato"». In tale prospettiva, quindi, è parso arduo negare che «la copertura del segreto – il cui effettivo ambito non può, evidentemente, che essere tracciato dalla stessa autorità che lo ha apposto e confermato e che è titolare del relativo *munus* – si proietti su tutti i fatti, notizie e documenti concernenti le eventuali direttive operative, gli *interna corporis* di carattere organizzativo e operativo, nonché i rapporti con i Servizi stranieri, anche se riguardanti le *renditions* ed il sequestro di Abu Omar. Ciò, ovviamente, a condizione che gli atti e i comportamenti degli agenti siano oggettivamente orientati alla tutela della sicurezza dello Stato». Il Collegio ha così dichiarato che non spettava alla Corte di cassazione annullare il proscioglimento degli imputati Pollari, Ciorra, Di Troia, Di Gregori e Mancini e le ordinanze del 22 e 26 ottobre 2010, con le quali la Corte d'appello di Milano aveva reputato inutilizzabili le dichiarazioni rese dagli indagati nel corso delle indagini preliminari; conseguentemente, ha ritenuto che non spettava alla Corte milanese, in sede di giudizio di rinvio, affermare – in ottemperanza ai *dicta* della sentenza della Corte di cassazione – la penale responsabilità degli imputati anzidetti in relazione al sequestro di Abu Omar; così come non spettava – tenuto conto dell'esistenza del segreto di Stato – pronunciare la condanna sulla base dell'utilizzazione processuale dei verbali relativi agli interrogatori resi dagli imputati nel corso delle indagini (dei quali era stata disposta la restituzione al Procuratore generale della Repubblica presso la medesima Corte con le ordinanze del 22 e 26 ottobre 2010, poi annullate dalla Corte di cassazione, senza che fosse dato corso all'interpello del Presidente del Consiglio dei ministri ai fini della conferma del segreto di Stato, opposto dagli imputati). Alla dichiarazione di non spettanza è conseguito l'annullamento, *in parte qua*, dei corrispondenti atti giurisdizionali, menomativi delle attribuzioni del ricorrente. Parimenti lesiva è stata considerata la condotta omissiva della Corte d'appello di Milano, laddove ha mancato di procedere all'interpello del Presidente del Consiglio in ordine alla conferma del segreto di Stato opposto da taluni imputati. La valutazione delle ripercussioni processuali del dispositivo di annullamento è stata demandata all'autorità giudiziaria. Un esito di rigetto è, invece, toccato alla censura relativa alla pretesa violazione, addebitata alla Corte d'appello di Milano, quale giudice del rinvio, del principio di "leale collaborazione" tra poteri dello Stato, dovuta alla mancata sospensione del procedimento penale in attesa della decisione sul conflitto già proposto in riferimento alla sentenza di annullamento pronunciata dalla Corte di cassazione, del cui deposito la Corte d'appello era stata informata il giorno prima di quello in cui aveva emesso la sentenza censurata. I Giudici hanno sostenuto che «il principio di leale collaborazione non impone, di per sé, in linea generale, la paralisi nell'esercizio delle attribuzioni contestate» e che «la sospensione del processo da parte della autorità giudiziaria procedente non è prevista per tale ipotesi di "contenzioso"; con la conseguenza che la stessa – ove disposta – si sarebbe tradotta in un provvedimento *praeter legem*, se non, addirittura, *contra legem*, avuto riguardo al regime tassativo che disciplina i casi di sospensione del processo e che automaticamente coinvolgono, fra l'altro, la disciplina di diritto sostanziale della prescrizione del reato».

## **5.2. Lo scioglimento degli organi delle comunità locali per il contrasto alla criminalità organizzata quale atto di alta amministrazione**

“Va evidenziata, in primo luogo, la natura di «misura governativa straordinaria di carattere sanzionatorio» che questa Corte ha attribuito al potere di scioglimento degli organi elettivi, in quanto



funzionale all'esigenza di contrasto della criminalità organizzata mafiosa o simile (sentenza n. 103 del 1993) ...“Inoltre, pur dovendosi escludere la qualificazione del provvedimento in esame come atto politico, le caratteristiche del relativo procedimento lo collocano certamente sul piano degli atti di alta amministrazione, adottati dagli organi esponenti dei vertici dell'amministrazione dello Stato; tale peculiare connotazione emerge con evidenza dalle caratteristiche proprie della fase istruttoria, dalla natura apicale delle autorità amministrative coinvolte in tale fase, dalla forma del provvedimento (d.P.R., adottato su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri), nonché dalla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. I provvedimenti in esame si qualificano quindi come «atti dell'amministrazione centrale dello Stato (in quanto emessi da organi che operano come *longa manus* del Governo) finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali» (sentenza n. 237 del 2007) ed attengono alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza”. Così la sentenza n. 182 che dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera q), del d.lgs. n. 104 del 2010, concernente la speciale disciplina processuale – quanto alla competenza territoriale – prevista per l'impugnazione dei predetti provvedimenti.

### 5.3. I reati ministeriali

La sentenza n. 29 ha accolto il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Corte di cassazione contro il Senato della Repubblica in relazione alla deliberazione da questo assunta in data 22 luglio 2009, con la quale sono stati dichiarati il carattere ministeriale dei reati di ingiuria e diffamazione contestati al senatore Roberto Castelli ai danni dell'onorevole Oliviero Diliberto (relativamente a talune espressioni profferite dal primo nel corso di una trasmissione televisiva) e la sussistenza, in ordine ad essi, della finalità – specificamente indicata dall'art. 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989 – del perseguimento di un preminente interesse politico nell'esercizio della funzione di governo. La Corte ha preliminarmente riepilogato la «complessa dinamica delle vicende, processuali e procedurali, che hanno contrassegnato il conflitto», sottolineando che le dichiarazioni ingiuriose e diffamatorie hanno originato un contenzioso sia civile che penale. Con specifico riferimento a quest'ultimo ambito, nel 2004 l'autorità inquirente aveva investito il Tribunale dei ministri della questione relativa alla ministerialità degli ipotizzati fatti di reato, ricevendone risposta negativa. Contemporaneamente, il procedimento era stato sospeso a seguito della deliberazione del Senato di insindacabilità delle dette espressioni, impugnata dall'autorità giudiziaria e annullata dalla sentenza n. 304 del 2007, la quale ha offerto le seguenti significative precisazioni: «il fatto che il parlamentare chiamato a ricoprire la carica di ministro si trovi in una condizione parlamentare particolare, per non essere in grado di svolgere un'attività parlamentare piena, non consente di ritenere comprese nella sfera di operatività della garanzia dell'insindacabilità condotte poste in essere nell'esercizio delle attribuzioni del ministro, stante la oggettiva diversità fra queste ultime, di per sé considerate, e le funzioni parlamentari. La coincidenza, nella stessa persona, della posizione di parlamentare e di ministro non giustifica in alcun modo l'applicazione estensiva al ministro della garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione, propria del parlamentare, quando questi esercita funzioni attinenti alla carica di Governo». Nel prosieguo del giudizio penale (30 ottobre 2008), l'imputato chiedeva al Presidente del Senato di investire la Giunta competente affinché fosse dichiarato il carattere ministeriale dei reati ascritti (ciò che è avvenuto con l'impugnata delibera del 22 luglio 2009). Il 6 novembre 2009 il Tribunale di Roma ha pronunciato l'assoluzione dell'imputato ed avverso la sentenza ha proposto ricorso per cassazione il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello. I Giudici non hanno mancato di sottolineare «alcuni aspetti problematici» evidenziati dal descritto «succedersi del contenzioso», primo fra tutti «il ripetersi di successive alternative “preclusive” all'esercizio della funzione giurisdizionale che ha mosso le deliberazioni del Senato – tuttavia strutturalmente e funzionalmente divergenti – nell'ambito delle diverse sedi processuali attivate: mentre, infatti, in un primo tempo, le affermazioni del sen. Castelli (...) sono state considerate “opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni” (e perciò ricondotte nel perimetro dell'art. 68, primo comma, della Costituzione), in un secondo momento», dopo il pronunciamento in senso contrario reso in sede di giudizio per conflitto, «le medesime sono state, invece, configurate come costitutive di ipotesi di reato a cui potesse riconoscersi “il carattere della ministerialità” nonché ritenute “coperte dall'esimente di cui all'art. 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989”. (...) quest'ultima disposizione non sancisce, come invece l'art. 68 Cost., la “insindacabilità” delle opinioni espresse in tutte le possibili sedi (...), ma

assegna all'Assemblea competente il potere di negare, "con valutazione insindacabile", l'autorizzazione a procedere». Tuttavia, «al di là di questa sorta di altalenante esercizio del potere "qualificatorio" relativamente a un medesimo fatto – che potrebbe assumere rilievo addirittura dirimente, ove si ritenesse che la proposizione del conflitto in relazione ad una specifica condotta asseritamente invasiva del potere di cui si assume la menomazione, una volta esercitata la *vindicatio*, "consumi" l'oggetto della pretesa, a prescindere dalla relativa "qualificazione" →», è stata messa in risalto la circostanza di un «*iter* procedimentale del tutto *sui generis* rispetto a quello configurato» dalla normativa e dalla giurisprudenza costituzionali. Infatti, il Senato si è pronunciato «sulla base di una semplice richiesta del sen. Castelli avanzata diversi anni dopo la pronuncia di incompetenza del Tribunale dei ministri a suo tempo investito dal pubblico ministero». In proposito rileva la sentenza n. 241 del 2009 la quale ha affermato che «non spettava al Collegio per i reati ministeriali non trasmettere gli atti al Procuratore della Repubblica (ed al Tribunale, poi, non rilevare tale omissione) perché questi desse comunicazione al Presidente della Camera competente (...) del provvedimento con il quale il Collegio aveva escluso la natura ministeriale dei reati ascritti all'imputato, limitandosi a disporre la trasmissione degli atti stessi all'autorità giudiziaria competente. L'omessa comunicazione (...) determina, infatti, la compromissione del potere dell'organo parlamentare di valutare autonomamente la natura ministeriale o meno dei reati oggetto di indagine e di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri ove non condivide la valutazione negativa espressa dal Tribunale dei ministri, con conseguente menomazione della sfera di competenza costituzionalmente garantita alla Camera parlamentare in ordine all'esercizio del potere di autorizzazione a procedere». Dagli atti della XVI legislatura è, invece, emerso che la Giunta del Senato era stata «esaurientemente informata dello stato del procedimento e degli atti conseguenti alla deliberazione del Collegio di ritenere non ministeriali i reati ascritti al sen. Castelli», ivi comprese le lettere di trasmissione del Procuratore della Repubblica e del Presidente del Senato: con la conseguenza che «il suo unico potere di *vindicatio* sarebbe stato quello di contestare, per conflitto costituzionale, la qualificazione del fatto come reato non ministeriale da parte della autorità giudiziaria procedente. A quel punto, sarebbe stato di esclusiva competenza della Corte costituzionale dirimere il contenzioso ed assegnare definitivamente la corretta qualificazione (costituzionalmente significativa) dei fatti ascritti al parlamentare-ministro, agli effetti della correttezza o meno del procedimento adottato». La sentenza n. 88 del 2012 ha, a tale riguardo, chiarito che, se il potere della Camera competente di negare l'autorizzazione a procedere (reputando che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo) «risulta intrinsecamente collegato dalla legge costituzionale al fatto che il ministro "inquisito" sia chiamato a rispondere di un reato commesso nell'esercizio delle proprie funzioni, a norma dell'art. 96 Cost., è del tutto evidente che la sussistenza di tale connessione debba essere pregiudizialmente "accertata". Il che presuppone, a sua volta, o che l'autorità giudiziaria abbia positivamente proceduto nelle forme previste per i reati ministeriali (cosa, nella specie, dichiaratamente esclusa); o che la Camera competente abbia attivato, attraverso il rimedio del conflitto, il meccanismo di accertamento "costituzionale"» devoluto alla Corte costituzionale.

## **6. La pubblica amministrazione**

### **6.1. I principi**

#### **6.1.1. L'inesistenza della riserva di funzione amministrativa**

Con la sentenza n. 231 la Corte ribadisce «che "in assenza nell'ordinamento attuale di una 'riserva di amministrazione' opponibile al legislatore, non può ritenersi preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa».

#### **6.1.2. L'efficienza e il buon andamento della pubblica amministrazione**

Con la sentenza n. 27 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 34, comma 1, della legge della Regione Molise n. 4 del 2013 che prevedeva, al termine della legislatura, un'ipotesi di decadenza di tutte le figure nominate a vario titolo, ragione o causa dal Presidente della Giunta, dalla Giunta regionale e dal Consiglio regionale, ricomprendendo anche le nomine dei direttori generali delle aziende sanitarie. I giudici così motivano: «Questa Corte più volte ha dichiarato

l'illegittimità costituzionale di norme regionali che prevedevano la decadenza automatica dei direttori generali delle aziende sanitarie locali (sentenze n. 152 del 2013; n. 228 del 2011; n. 304, n. 224 e n. 34 del 2010; n. 104 del 2007). In particolare, da ultimo si è ribadito che i direttori generali delle ASL costituiscono “una figura tecnico-professionale che ha il compito di perseguire, nell'adempimento di un'obbligazione di risultato (oggetto di un contratto di lavoro autonomo), gli obiettivi gestionali e operativi definiti dal piano sanitario regionale (a sua volta elaborato in armonia con il piano sanitario nazionale), dagli indirizzi della Giunta, dal provvedimento di nomina e dal contratto di lavoro con l'amministrazione regionale” (sentenze n. 152 del 2013 e n. 104 del 2007). Le funzioni svolte dai direttori sono di carattere tecnico-gestionale, come confermato anche dai requisiti che la legge richiede per la loro nomina ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1992 e delle relative norme regionali di dettaglio (sentenza n. 34 del 2010). Sotto il profilo organizzativo, tra l'organo politico e i predetti direttori generali “non vi è un rapporto istituzionale diretto e immediato”, ma vi è “una molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori generali delle Asl” (sentenze n. 34 del 2010 e n. 104 del 2007). La disposizione impugnata, trovando applicazione nei confronti della tipologia di figure dirigenziali appena descritta – che esercita funzioni di carattere gestionale e non è legata all'organo politico da un rapporto diretto –, viola l'art. 97 Cost. sotto più profili. Innanzitutto, essa è in contrasto con il principio di buon andamento, perché il meccanismo di decadenza automatica incide sulla continuità dell'azione amministrativa (sentenze n. 228 del 2011, n. 304 e n. 224 del 2010). Come questa Corte ha statuito nella sentenza n. 124 del 2011, infatti, “il rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che attribuisce l'incarico deve essere [...] connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa [...]”. In secondo luogo, il carattere automatico della decadenza dall'incarico del direttore, previsto dalla disposizione impugnata, viola i principi di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, perché esclude una valutazione oggettiva dell'operato del funzionario (sentenze n. 224 e n. 34 del 2010). In terzo luogo, la disposizione impugnata viola il principio di imparzialità dell'azione amministrativa, perché introduce un'ipotesi di cessazione anticipata e automatica dall'incarico del direttore generale dipendente da un atto dell'organo politico (sentenze n. 228 del 2011 e n. 224 del 2010). Infine, la disposizione impugnata viola il principio del giusto procedimento, perché non prevede “il diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione” (sentenze n. 34 del 2010 e n. 390 del 2008) ».

“Questa Corte ha, in via di principio, riconosciuto che si possa eccezionalmente derogare alla regola del pubblico concorso, quando lo scostarsi dalla stessa si riveli a sua volta maggiormente funzionale al buon andamento dell'amministrazione e ricorrano straordinarie esigenze d'interesse pubblico (da ultimo, sentenza n. 217 del 2012)”. Così la sentenza n. **135**.

La sentenza n. **154** – che ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo del d.l. n. 78 del 2010 che ha cristallizzato per il triennio 2011-2013 il trattamento economico dei dipendenti pubblici – in relazione alla violazione dell'art. 97 Cost., incentrata sulla presunta distorsione delle dinamiche dei rapporti tra colleghi e sulle possibili ripercussioni negative sull'andamento degli uffici, ha affermato che tale censura si sostanzia in considerazioni metagiuridiche e meramente ipotetiche e che “nella più volte ricordata sentenza n. 304 del 2013, si è affermata la non fondatezza della censura relativa al comma 21, formulata in riferimento all'art. 97 Cost., in una prospettiva simile a quella qui in esame, in quanto «il principio di buon andamento dell'amministrazione non può essere richiamato per conseguire miglioramenti retributivi (ordinanza n. 205 del 1998; sentenza n. 273 del 1997)” (ordinanza n. 263 del 2002)»”.

“...secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il principio di buon andamento è applicabile esclusivamente all'attività della pubblica amministrazione, mentre in questa sede è in discussione lo svolgimento della funzione legislativa in relazione ad un settore che non concerne l'ordinamento degli uffici giudiziari ma l'esercizio della funzione giurisdizionale (sentenze n. 94 del 2009, n. 372 e n. 241 del 2008, n. 182 del 1996)”. Così l'ordinanza n. **158**, che ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 38, comma 1, lettera a), del d.l. n. 98 del 2011, che ha disposto, a fini deflattivi, la generalizzata estinzione di diritto, con riconoscimento della pretesa economica a favore del ricorrente, dei giudizi previdenziali di modesto valore pendenti al dicembre 2010.

La sentenza n. **208** – che ha rigettato una questione concernente l’esclusione dell’errore di diritto dai casi di revoca o modifica del provvedimento definitivo di liquidazione del trattamento pensionistico – ha ribadito il costante orientamento giurisprudenziale secondo cui «la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione non può essere invocata se non per l’arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata, combinandosi, sotto questo profilo, con il riferimento all’art. 3 Cost. ed implicando lo svolgimento di un giudizio di ragionevolezza sulla legge censurata» (ordinanze n. 100 e n. 47 del 2013, sentenze n. 243 del 2005, n. 63 e n. 306 del 1995, n. 250 del 1993).

### **6.1.3. Il principio del giusto procedimento**

Secondo la sentenza n. **27**, viola il principio del giusto procedimento la disposizione (art. 34, comma 1 della legge della Regione Molise n. 4 del 2013) che prevede la decadenza automatica dei direttori generali delle ASL al termine della legislatura regionale, “perché non prevede «il diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione» (sentenze n. 34 del 2010 e n. 390 del 2008)”.

### **6.1.4. I principi della semplificazione amministrativa e della celerità**

“...avendo riguardo alla competenza concorrente, anche in specifico riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», questa Corte ha costantemente qualificato come principi fondamentali della materia le norme statali ispirate alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, volte a garantire, in modo uniforme sull’intero territorio nazionale, la conclusione, entro un termine definito, del procedimento autorizzativo (*ex plurimis*, sentenze n. 282 del 2009, n. 364 del 2006, n. 336 del 2005). Spetta pertanto soltanto al legislatore statale dettare norme di principio volte a contemperare l’indispensabile coinvolgimento dei diversi livelli territoriali di governo con le ragionevoli esigenze di semplificazione amministrativa e di certezza circa la conclusione dei procedimenti che, rispondendo ad esigenze unitarie al fine della localizzazione degli impianti di interesse nazionale, devono essere garantite in modo uniforme sull’intero territorio dello Stato (tra le tante, sentenze n. 364 del 2006, n. 383 e n. 336 del 2005).” Così la sentenza n. **119**.

### **6.1.5. La semplificazione quale principio fondamentale dell’azione amministrativa, di derivazione comunitaria**

La sentenza n. **121** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 49, comma 4-*ter*, del d.l. n. 78 del 2010, il quale stabilisce che la disciplina della SCIA sostituisce direttamente quella sulla DIA, recata da ogni normativa statale e regionale, e che la disciplina sulla SCIA costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. La disposizione – censurata dalla Provincia di Bolzano, in riferimento all’art. 8, primo comma, numero 5, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, all’art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972, e all’art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, per il preteso contrasto della norma statale con la disciplina provinciale nelle specifiche materie di competenza statutaria, e particolarmente nelle materie dell’urbanistica e dei piani regolatori, nonché per la violazione dell’autonomia statutaria speciale che non consentirebbe ipotesi di sostituzione automatica delle disposizioni provinciali incompatibili con quelle statali – è già stata oggetto di scrutinio nelle sentenze nn. 164 e 203 del 2012. Nella decisione in esame, la Corte precisa: “...Orbene – premesso che l’attività amministrativa può assurgere alla qualifica di “prestazione”, della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale a fronte di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati – la normativa qui censurata prevede che gli interessati, in condizioni di parità su tutto il territorio nazionale, possano iniziare una determinata attività (rientrante nell’ambito del citato comma 4-*bis*), previa segnalazione all’amministrazione competente. Con la presentazione di tale segnalazione, il soggetto può dare inizio all’attività, mentre l’amministrazione, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti legittimanti, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione (trenta giorni nel caso di SCIA in materia edilizia), adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell’attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salva la possibilità che l’interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall’amministrazione. Al soggetto interessato, dunque, si riconosce la possibilità di dare immediato inizio all’attività (è questo il principale *novum* della disciplina in questione), fermo restando l’esercizio dei poteri

inibitori da parte della pubblica amministrazione, ricorrendone gli estremi. Inoltre, è fatto salvo il potere della stessa pubblica amministrazione di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990. Si tratta di una prestazione specifica, circoscritta all'inizio della fase procedimentale strutturata secondo un modello ad efficacia legittimante immediata, che attiene al principio di semplificazione dell'azione amministrativa ed è finalizzata ad agevolare l'iniziativa economica (art. 41, primo comma, Cost.), tutelando il diritto dell'interessato ad un sollecito esame, da parte della pubblica amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l'iniziativa medesima».

#### ***6.1.6. I principi generali dell'azione amministrativa in una visione sostanzialistica***

La sentenza n. **51** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 449 del 1992, in tema di procedimento disciplinare nei confronti del personale della polizia penitenziaria, in quanto è possibile dare una interpretazione conforme a Costituzione della disposizione denunciata - già sperimentata dal Consiglio di Stato - fondata sull'evoluzione del sistema disciplinare e sul superamento della pregiudiziale penale. La Corte evidenzia come tale sistema, nella sua evoluzione normativa, ha privilegiato una visione sostanzialistica dell'azione amministrativa rispetto a quella fondata su preclusioni temporali e in genere su formalismi procedimentali. Riferendosi all'indirizzo giurisprudenziale - cui aderisce - la Corte dice: «Ebbene, questo indirizzo appare saldamente ancorato, anzitutto, allo spirito delle nuove regole che nel sistema disciplinare generale conformano i rapporti tra il procedimento ed il processo, privilegiando, rispetto alle preclusioni temporali e in genere ai formalismi procedimentali, la visione sostanzialistica della adeguata ponderazione dei fatti, che è appunto la chiave interpretativa dell'evoluzione normativa ricordata. Non meno significativo nella motivazione è poi il riferimento ai principi generali dell'azione amministrativa: anche la loro applicazione, infatti, è stata oggetto di un'evoluzione non meno profonda di quella della normativa di settore, sotto la spinta della giurisprudenza e della legislazione. Con la legge n. 241 del 1990 e le sue successive modificazioni, in particolare, l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) hanno assunto un ruolo non solo ben più determinante, ma anche fortemente complementare. In questa prospettiva, accanto ad un rafforzamento delle garanzie per il cittadino, attraverso la valorizzazione del contraddittorio e della trasparenza, l'amministrazione è impegnata ad assicurare l'effettivo raggiungimento dello scopo cui è orientata la sua azione, e quindi la realizzazione degli interessi pubblici alla cui cura essa è chiamata, anche attraverso il superamento dei vizi formali, se si dimostri che «il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso» (art. 21-*octies* della citata legge n. 241 del 1990)».

### ***6.2. L'impiego presso le pubbliche amministrazioni***

#### ***6.2.1. L'accesso ai pubblici uffici***

Con la sentenza n. **134** la Corte ha dichiarato, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Basilicata n. 26 del 2011 - nel testo sostituito dall'art. 16 della legge reg. n. 7 del 2013 - in quanto, nel prevedere il passaggio di attività da una onlus di diritto privato (sezione italiana dell'agenzia internazionale per la prevenzione della cecità) ad un ente pubblico (azienda sanitaria di Potenza) ed il conseguente trasferimento di personale ivi addetto, consentiva l'inquadramento di personale in una pubblica amministrazione in assenza di pubblico concorso. Dopo aver richiamato la sua precedente giurisprudenza in relazione a norme regionali di identico contenuto (sentenze n. 227 del 2013, n. 62 del 2012, n. 310 e n. 299 del 2011, n. 267 del 2010), e ribadito che «un simile trasferimento si risolve in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo», la Consulta è pervenuta alla declaratoria di incostituzionalità osservando che, poichè «il concorso pubblico costituisce la modalità generale ed ordinaria di accesso nei ruoli delle pubbliche amministrazioni» e non si rinviene alcuna ragione o straordinaria esigenza di interesse pubblico che possa giustificare una deroga al detto principio (sentenza n. 217 del 2012), la mancata previsione di esso ai fini della successione dell'ASP nei rapporti di lavoro del personale già dipendente dalla SIACP integra la denunciata violazione, senza che possa indurre a diversa conclusione l'espressa esclusione, sancita nella stessa norma censurata, dell'instaurazione di un rapporto di pubblico impiego. «Infatti, la prosecuzione del rapporto di lavoro con una pubblica amministrazione non può che risolversi nell'insorgenza di un rapporto di impiego pubblico alle dipendenze di quest'ultima».

### **6.2.2. Le procedure concorsuali straordinarie e temporanee (per l'attuazione del nuovo ordinamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco)**

La sentenza n. **230** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.l. n. 79 del 2012, che prevede una disciplina semplificata per l'accesso alle qualifiche di capo squadra e di capo reparto del Corpo nazionale dei vigili del fuoco dei concorsi, correlata a situazioni temporanee e straordinarie. In particolare, la disposizione impugnata prevede che, in sede di prima applicazione, i posti nella qualifica di capo squadra derivanti per risulta dall'espletamento del concorso per l'attribuzione della qualifica di capo reparto con decorrenza giuridica dal 1 gennaio 2007, sono conferiti nella qualifica di capo squadra, con decorrenza giuridica dal 1 gennaio 2009. Il giudice rimettente lamenta l'accorpamento in unico bando dei posti di risulta del concorso per capo reparto 2007 e di quelli del concorso del 2008, che determina per tutti i concorrenti l'unica decorrenza giuridica del 1 gennaio 2009. La Corte – dopo aver dettagliatamente ricostruito le ragioni della normativa emergenziale sulla base degli atti parlamentari – ritiene insussistenti le censure di asserita lesione del principio di eguaglianza e ragionevolezza con riguardo all'accesso agli uffici pubblici, e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, in ragione della straordinarietà e temporaneità della disciplina concorsuale semplificata, indispensabile ai fini del corretto funzionamento del servizio. Aggiunge altresì: “È bene ricordare in proposito che il costante orientamento di questa Corte è nel senso che «In ordine all'articolazione delle carriere e dei passaggi di qualifica, [esiste] [...] un ampio margine di apprezzamento [da parte del] legislatore, le cui scelte possono essere sindacate solo se arbitrarie o manifestamente irragionevoli (sentenze n. 234 del 2007, n. 4 del 1994 e n. 448 del 1993)» (*ex plurimis*, sentenza n. 192 del 2008)”.

### **6.2.3. L'assunzione dei ricercatori vincitori dei concorsi espletati**

Con la sentenza n. **60** sono state dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3, 33 e 97 Cost., dell'art. 1, commi 1 e 3, del d.l. n. 180 del 2008 che pone vincoli e limiti al completamento delle assunzioni dei ricercatori vincitori dei concorsi espletati. Secondo il rimettente, la normativa censurata fisserebbe regole differenti a seconda che si tratti di università cosiddette “non virtuose”, cioè che hanno superato un determinato limite di spesa fissato dalla legge, e atenei “virtuosi”. Per le prime sarebbe previsto un generale divieto di procedere a nuove assunzioni, salva la possibilità di completare quelle dei ricercatori vincitori di procedure concorsuali in atto; per i secondi, invece, le nuove assunzioni, pur non essendovi un divieto assoluto, sarebbero limitate a un contingente numericamente tale da produrre una spesa non superiore al cinquanta per cento di quella relativa all'anno precedente, senza prevedere alcuna clausola di salvaguardia diretta a favorire il completamento delle procedure concorsuali in atto, sia pure ad invarianza di spesa. La Corte – dopo aver ricordato «che una disposizione deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima non quando sia possibile trarne un significato in contrasto con il dettato costituzionale, ma quando non sia possibile dedurne alcun significato conforme a Costituzione» – non condivide la ricostruzione del dato normativo operata dal rimettente poiché fondata su un erroneo presupposto interpretativo che finisce per sovvertire la *ratio* dell'intervento legislativo. Infatti, dalla tesi del rimettente discenderebbe la conseguenza che gli atenei “non virtuosi” ben potrebbero, nel completare le assunzioni dei ricercatori di cui sopra, oltrepassare il limite del cinquanta per cento che, invece, sarebbe operativo per le università “virtuose”. Le censure sollevate, quindi, risultano non fondate proprio perché i commi censurati «devono essere interpretati nel senso che anche le università rispettose dei parametri legislativi possono completare le assunzioni dei ricercatori vincitori dei concorsi (...), e, conseguentemente, il limite del cinquanta per cento (...) deve essere inteso come relativo alla assunzione di personale ulteriore rispetto ai ricercatori» già vincitori di concorso.

### **6.2.4. L'esercizio della professione forense**

Con l'ordinanza n. **3**, la Corte ha dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge n. 339 del 2003, che hanno reintrodotto la previsione di incompatibilità dell'esercizio della professione forense, in regime di tempo parziale, con l'impiego pubblico anche per i dipendenti già autorizzati, sollevate in riferimento agli artt. 3, 4, 35 e 41 della Costituzione, nonché al principio di ragionevolezza. La Corte ha ricordato di avere già dichiarato non

fondate questioni sostanzialmente sovrapponibili a quelle in esame (sent. n. 166 del 2012): è stata, innanzitutto, esclusa, nel solco della sentenza n. 390 del 2006 della stessa Corte, la denunciata violazione degli artt. 4 e 35 Cost., da un lato, dell'art. 41 Cost., dall'altro; dei primi due, in quanto essi, nel garantire il diritto al lavoro, ne affidano l'attuazione, quanto ai tempi e ai modi, alla discrezionalità del legislatore, nella specie esercitata in modo non irragionevole; dell'ultimo, perché non viene qui in rilievo un'attività economica, ma una modalità di espletamento del servizio presso enti pubblici ai fini del soddisfacimento dell'interesse generale all'esecuzione della prestazione di lavoro pubblico in termini rispettosi dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione, nonché ad un corretto esercizio della professione forense. Si è poi evidenziato che la normativa transitoria dettata dall'art. 2 della legge in oggetto soddisfa pienamente i requisiti di non irragionevolezza della scelta normativa di carattere inderogabilmente ostativo sottesa alla legge n. 339 del 2003. Scelta inevitabilmente destinata a produrre effetti, proprio per la sua portata generale, anche sulle posizioni dei dipendenti pubblici *part-time* legittimamente trovatisi ad esercitare in concomitanza la professione di avvocati. Essi, infatti, anziché cadere immediatamente sotto il divieto, hanno potuto beneficiare di un termine di trentasei mesi per esprimere la decisione dell'attività cui dedicarsi in futuro in via esclusiva (con diritto al tempo pieno in caso di opzione per il mantenimento del rapporto d'impiego pubblico) e, nell'ipotesi di una prima manifestazione optativa per la professione forense, di un ulteriore quinquennio per l'esercizio dello *ius poenitendi*, tale da garantire loro il diritto alla riammissione in servizio a tempo pieno (entro tre mesi dalla richiesta) con il solo limite della sospensione, nelle more, dell'anzianità. Peraltro, dopo la citata pronuncia di non fondatezza, il quadro normativo di riferimento è rimasto sostanzialmente immutato, perché l'incompatibilità dell'esercizio della professione forense con l'impiego pubblico *part-time* non solo non è stata scalfita dalla normativa sopravvenuta di cui al d.l. n. 138 del 2011, ma è stata, anzi, rafforzata – con l'espressa inconciliabilità «con qualsiasi attività di lavoro subordinato anche se con orario di lavoro limitato» – dall'art. 18, lettera *d*), della legge n. 247 del 2012, come riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità (v. Corte di cassazione - sezioni unite, n. 11833 del 16 maggio 2013); né il giudice remittente ha sollevato nuovi profili di censura, né prospettato ragioni o argomenti diversi e ulteriori rispetto a quelli già sottoposti all'esame della Corte e da essa valutati nella richiamata precedente pronuncia di non fondatezza (sent. n. 166 del 2012, cit.).

#### **6.2.5. Il superamento della pregiudiziale penale nel procedimento disciplinare (polizia penitenziaria)**

Con la sentenza n. 51 è stata dichiarata la non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dell'art. 7, comma 6, del d. lgs. n. 449 del 1992, concernente il personale del Corpo di polizia penitenziaria. La disposizione, che regola i rapporti tra procedimento disciplinare conseguente a procedimento penale, è censurata nella parte in cui prevede che il procedimento disciplinare debba iniziare entro il termine di decadenza di 120 giorni dalla data di pubblicazione della sentenza, oppure entro 40 giorni dalla data di notificazione della sentenza all'Amministrazione, anziché dalla data in cui l'Amministrazione ne abbia avuto notizia, anche per il caso in cui l'imputato sia stato prosciolto a seguito di dichiarazione di estinzione del reato per prescrizione. La Corte, preso atto che l'attuale quadro normativo è profondamente diverso da quello esistente al momento in cui la norma censurata era nata, afferma che è possibile dare un'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione denunciata, in conformità di quanto già sperimentato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato. Ricorda, infatti, che nella disciplina del rapporto tra processo penale e procedimento disciplinare il recente art. 55-ter, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 ha superato il principio della pregiudiziale penale contenuto nel d.P.R. n. 3 del 1957, che era stato solo in parte mitigato dalla disciplina introdotta dalla legge n. 19 del 1990 a seguito della sentenza n. 971 del 1988 che dichiarò l'illegittimità della destituzione "automatica". Ribadisce, inoltre, che nell'attuale contesto la Pubblica Amministrazione deve privilegiare, rispetto alle preclusioni temporali e in genere ai formalismi procedurali, la visione sostanzialistica della adeguata ponderazione dei fatti, anche alla luce delle innovazioni introdotte con la legge 241 del 1990; infatti: «il buon andamento dell'azione amministrativa sollecita un'interpretazione che valorizzi l'intervenuta conoscenza da parte dell'amministrazione della sentenza di non doversi procedere. Solo in tal modo, infatti, è possibile assicurare un corretto bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti che vengono in rilievo nel procedimento». Infine,

la Corte ricorda la giurisprudenza costituzionale che evidenzia l'evoluzione del bilanciamento degli interessi che si contrappongono nel procedimento disciplinare. Infatti, se in un primo momento con la sentenza n. 264 del 1990 si è affermato che «nel bilanciamento dei contrapposti interessi, quello dell'amministrazione a non vedersi impedito l'esercizio del potere disciplinare, e quello dell'impiegato a vedere definita la propria posizione disciplinare, non poteva ritenersi irragionevole che il legislatore avesse privilegiato il secondo», successivamente la sentenza n. 186 del 2004 ha ritenuto «irragionevole e contrario al principio di buon andamento dell'amministrazione il far decorrere il termine per instaurare il procedimento dalla conclusione del giudizio penale con sentenza irrevocabile, anziché dalla comunicazione della sentenza all'amministrazione».

#### **6.2.6. La destituzione di diritto del personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza**

Con la sentenza n. **112** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, lett. c), del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui prevede, per gli appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, la destituzione di diritto quale conseguenza automatica dell'applicazione di una misura di sicurezza personale. Il giudice rimettente, pur consapevole della specialità della norma oggetto di censura, asserisce che la disposizione impugnata determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento per il suddetto personale, anche alla luce della pregressa giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto illegittimo il sistema degli automatismi sanzionatori collegati all'accertamento compiuto nel giudizio penale, nonché con l'art. 9 della legge n. 19 del 1990 che ha espunto dall'ordinamento la destituzione di diritto del pubblico dipendente a seguito di condanna penale, abrogando ogni contraria disposizione. Diversamente, a giudizio della Corte, tale specialità trova giustificazione in ragione della peculiarità e delicatezza di compiti connessi alla salvaguardia di diritti fondamentali. Difatti, tale disciplina riflette la preminenza attribuita dal legislatore all'interesse della collettività ad essere difesa dalla pericolosità sociale di un suo membro, allorché questo sia un dipendente dell'Amministrazione di pubblica sicurezza, rispetto all'interesse del singolo alla graduazione della sanzione disciplinare che gli deve essere applicata.

#### **6.2.7. L'inesistenza di un principio di omogeneità di retribuzione a parità di anzianità**

“...si è ritenuto che non esiste un principio di omogeneità di retribuzione a parità di anzianità, ed anzi «è ammessa una disomogeneità delle retribuzioni anche a parità di qualifica e di anzianità», naturalmente in situazioni determinate (sentenza n. 304 del 2013). E in una tale prospettiva non può considerarsi irragionevole un esercizio della discrezionalità legislativa che privilegi esigenze fondamentali di politica economica, a fronte di altri valori pur costituzionalmente rilevanti (da ultimo, sentenze n. 310 e n. 304 del 2013)”. Così la sentenza n. **154**, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo del d.l. n. 78 del 2010 – sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 53 e 97, Cost. – nella parte in cui “cristallizza” il trattamento economico dei dipendenti pubblici per il triennio 2011-2013, così impedendo agli ufficiali della Guardia di finanza “che nel corso del triennio abbiano acquisito il grado di maggiore o maturato i 13 anni di servizio senza demerito dalla nomina, di conseguire la remunerazione del lavoro straordinario nella misura corrispondente rispettivamente alla qualifica conseguita o all'anzianità raggiunta”.

#### **6.2.8. L'allineamento stipendiale per fini asseritamente perequativi**

“...l'estensione – nella quale appunto consiste l'allineamento stipendiale – «di un trattamento riconosciuto *ad personam* ad una intera categoria di dipendenti per il solo fatto, del tutto accidentale, che un soggetto cui spetti tale trattamento, venga ad inserirsi in tale categoria affiancandosi a colleghi che, se pur in possesso di una maggiore anzianità, godono di una retribuzione minore», benché prevista allo scopo di eliminare diseguaglianze nell'ambito delle singole qualifiche, «finisce in pratica col crearne altre tra le diverse qualifiche e le diverse categorie, alterandosi oltretutto il principio secondo cui la progressione nel trattamento economico deve corrispondere a criteri prefissati nella legge o nei contratti collettivi, e collegarsi, in ogni caso, a miglioramenti nella qualità e quantità delle prestazioni effettuate» (sentenza n. 6 del 1994; si veda inoltre sentenza n. 379 del 1999)”. Così la sentenza n. **211**.



### ***6.2.9. Il blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo delle retribuzioni del personale non contrattualizzato***

L'ordinanza n. **113** ha confermato la sentenza n. 310 del 2013 che ha dichiarato non fondate analoghe questioni riferite all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, in tema di blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera comunque denominate, per il personale cosiddetto non contrattualizzato di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, tra cui i docenti universitari. La Corte ripete quanto già affermato nella precedente decisione: "il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, implicano sacrifici gravosi, quali quelli in esame, che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica. In particolare, in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, tali sacrifici non possono non interessare periodi, certo definiti, ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione dalle richiamate sentenze di questa Corte, pronunciate con riguardo alla manovra economica del 1992. Le norme impugnate, dunque, superano il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono – e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio".

### ***6.2.10. Il blocco per il triennio 2011-2013 del trattamento economico dei dipendenti pubblici***

La sentenza n. **154** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo del d.l. n. 78 del 2010, che ha cristallizzato per il triennio 2011-2013 il trattamento economico dei dipendenti pubblici. Afferma la Corte: "Per le censure relative agli artt. 2 e 3 Cost., valgono, anche nel caso di specie, le considerazioni di questa Corte, che ha ritenuto l'intervento in esame giustificato, nel suo complesso, dalle notorie esigenze di contenimento della spesa pubblica, in presenza del carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato nonché temporalmente limitato dei sacrifici richiesti (sentenza n. 310 del 2013). Le disposizioni censurate rientrano infatti nel perimetro delineato dalla sentenza n. 304 del 2013, con riferimento a questa normativa, secondo cui «la misura adottata è giustificata dall'esigenza di assicurare la coerente attuazione della finalità di temporanea "cristallizzazione" del trattamento economico dei dipendenti pubblici per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, realizzata con modalità per certi versi simili a quelle già giudicate da questa Corte non irrazionali ed arbitrarie (sentenze n. 496 e n. 296 del 1993; ordinanza n. 263 del 2002), anche in considerazione della limitazione temporale del sacrificio imposto ai dipendenti (ordinanza n. 299 del 1999)»".

### ***6.2.11. La cristallizzazione del trattamento economico dei dipendenti pubblici***

La Corte con la sentenza n. **219**, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 23, del d.l. n. 78 del 2010, secondo cui gli anni 2010, 2011 e 2012 non sono utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali e dei relativi incrementi economici previsti dalle disposizioni contrattuali vigenti per i pubblici dipendenti, ha così argomentato: "Le norme impugnate, dunque, superano il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono – e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio".

## ***6.3. Le autorità amministrative indipendenti***

Con la sentenza n. **7** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 9, commi 1 e 21, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui non estendono anche ai dipendenti dell'AGCOM la disciplina prevista per la Banca d'Italia dall'art. 3, comma 3, del medesimo decreto-legge, secondo cui «La Banca d'Italia tiene conto, nell'ambito del proprio ordinamento, dei principi di contenimento della spesa per il triennio 2011-2013 contenuti nel presente titolo. A tal fine, qualora non si raggiunga un accordo con le organizzazioni sindacali sulle materie oggetto

di contrattazione in tempo utile per dare attuazione ai suddetti principi, la Banca d'Italia provvede sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva eventuale sottoscrizione dell'accordo». La mancata estensione anche ai dipendenti dell'AGCOM del meccanismo di adeguamento previsto per la Banca d'Italia determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento, trattandosi in entrambi i casi di autorità amministrative indipendenti, e sussistendo le medesime esigenze di salvaguardia dell'autonomia delle stesse. A giudizio della Corte, la scelta legislativa trova fondamento nell'esigenza, imposta dai Trattati relativi alle modalità di funzionamento dell'Unione europea, di consultare preventivamente la Banca centrale europea per ogni modifica che riguardi una banca centrale nazionale, anche in considerazione del fatto che essa è parte integrante del Sistema europeo di banche centrali (SEBC). Va sottolineato, altresì, che dall'esame della disciplina europea, pur emergendo la tendenza ad un rafforzamento dell'indipendenza anche delle autorità nazionali di regolazione, in ogni caso «risulta evidente la differenza che esiste tra le banche centrali nazionali e le autorità di regolazione dei mercati *ex ante* e di risoluzione delle controversie tra imprese». In altri termini, il diverso trattamento previsto dalla normativa censurata non si pone in contrasto col ricordato parametro costituzionale, in quanto - pur godendo entrambe le Autorità «di una speciale autonomia organizzativa e funzionale a tutela della loro indipendenza» - la Banca d'Italia presenta «caratteri del tutto peculiari che la differenziano da ogni altra autorità amministrativa indipendente».

#### **6.4. La finanza pubblica**

##### **6.4.1. La nuova finanza pubblica dopo la riforma costituzionale del 2012**

La sentenza n. 88 ha deciso alcune questioni promosse in via principale avverso disposizioni della legge n. 243 del 2012, c.d. legge rinforzata, asseritamente lesive dell'autonomia finanziaria regionale per il loro contenuto estremamente dettagliato. La Corte - dopo aver ricostruito il quadro normativo sovranazionale e interno della nuova finanza pubblica per effetto della riforma costituzionale del 2012: il patto "Euro Plus", approvato dai Capi di Stato e di Governo della zona euro l'11 marzo 2011 e condiviso dal Consiglio europeo il 24-25 marzo 2011; il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (meglio noto come Fiscal Compact), sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 e in vigore dal 1° gennaio 2013, ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114; la legge costituzionale n. 1 del 2012; la legge di attuazione c. d. rinforzata n. 243 del 2012 - respinge le censure con i seguenti argomenti: "La legge costituzionale n. 1 del 2012 prevede l'adozione di una disciplina statale attuativa, la c.d. legge rinforzata, che non appare in alcun modo limitata ai principi generali e che deve avere un contenuto eguale per tutte le autonomie. La garanzia dell'omogeneità della disciplina è connaturata alla logica della riforma, poiché, oggi ancor più che in passato, non si può «ammettere che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione» (sentenza n. 425 del 2004) dei vincoli posti in materia di indebitamento. Si tratta infatti di vincoli generali che devono valere «in modo uniforme per tutti gli enti, [e pertanto] solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte» (sentenza n. 425, citata). Questa esigenza di uniformità, del resto, è il riflesso della natura ancillare della disciplina dell'indebitamento rispetto ai principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico: essa, al pari di questi ultimi, deve intendersi riferita al «complesso delle pubbliche amministrazioni» (così gli attuali artt. 81, sesto comma, e 97 Cost., e, con forme ancora più esplicite, il nuovo art. 119 Cost., nonché l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012). I vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel «bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni» (sentenza n. 40 del 2014; si vedano anche le sentenze n. 39 del 2014, n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004), in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale. La riforma poggia dunque anche sugli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., oltre che - e soprattutto - sui principi fondamentali di unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.) e di unità economica e giuridica dell'ordinamento (art. 120, secondo comma, Cost.), unità che già nel precedente quadro costituzionale era sottesa alla disciplina della finanza pubblica e che nel nuovo ha accentuato la sua pregnanza. Si deve aggiungere che l'attuazione dei nuovi principi, e in particolare di quello della sostenibilità del debito pubblico, implica una responsabilità che, in attuazione di quelli «fondanti» (sentenza n. 264 del 2012) di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future".

#### **6.4.2. La riduzione del debito pubblico, funzionale all'unità economica della Repubblica, all'equilibrio di bilancio e al rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea**

“...questa Corte, con la sentenza n. 3 del 2013, ha già affermato (decidendo su ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) che la disposizione di cui al comma 3 dell’art. 8 della legge n. 183 del 2011 (qui nuovamente in esame) «deve senz’altro essere qualificata principio di coordinamento della finanza pubblica, vincolante, secondo la giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 del 2007) anche per le Regioni ad autonomia speciale», e che «lo scopo della riduzione del debito complessivo non può che essere perseguito dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d’imporsi all’intero sistema delle autonomie, senza eccezioni, e in base a parametri comuni, ugualmente non soggetti a deroghe, allo scopo di garantire la confrontabilità dei risultati in termini di risanamento della finanza pubblica»”... “Come, infatti, anche più di recente ribadito, con la sentenza n. 39 del 2014, i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (e tale è, appunto, quello recato dal censurato comma 3 dell’art. 8 della legge n. 183 del 2011) – per essere funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell’unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) – sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, in quanto necessari per «preservare l’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti [...] nel quadro delineato dall’art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all’art. 97 Cost., richiama [...] il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013)». Con la conseguenza che dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell’ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze n. 159 del 2008, n. 169 e n. 162 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004)”. Così la sentenza n. **175**.

#### **6.4.3. Il patto di stabilità esterno e quello interno e la tutela dell’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva**

La sentenza n. **40** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 12, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano n. 22 del 2012, che affidava all’“Organismo di valutazione per l’effettuazione dei controlli”, istituito presso la Direzione generale della Provincia, i controlli – affidati dagli artt. 148 e 148-bis del TUEL alla Corte dei conti - sulla legittimità e regolarità delle gestioni degli enti locali e sul funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell’equilibrio di bilancio, nonché i controlli sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell’osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento, della sostenibilità dell’indebitamento e dell’assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti. Spiega la Corte che la diversità finalistica e morfologica tra i controlli in materia finanziaria, di cui possono essere intestatarie le autonomie speciali, e quelli spettanti alla Corte dei conti, trova il suo fondamento nei rapporti tra la disciplina del patto di stabilità esterno e quello interno, e – più in generale – tra i vincoli finanziari concordati dall’Italia in ambito comunitario ed i criteri attraverso cui lo Stato ripartisce la portata delle restrizioni tra gli enti del settore pubblico allargato, *in primis* quelli territoriali. Il patto di stabilità esterno e, più in generale, i vincoli di finanza pubblica obbligano l’Italia nei confronti dell’Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche (sentenze n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004). Al fine di assicurare il rispetto di detti obblighi comunitari, è necessario predisporre controlli sui bilanci preventivi e successivi delle amministrazioni interessate al consolidamento, operazione indispensabile per verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica sottesi ai predetti vincoli. Questi ultimi, in quanto derivanti dal Trattato sull’Unione europea e dagli altri accordi stipulati in materia, sono direttamente

riconducibili, oltre che al «coordinamento della finanza pubblica» invocato dal ricorrente, anche ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che vi sono inscindibilmente collegati, poiché nel caso specifico il coordinamento adempie principalmente alla finalità di predisporre strumenti efficaci di sindacato sul rispetto del vincolo gravante sul complesso dei conti pubblici, dalla cui sommatoria dipendono i risultati suscettibili di comparazione per verificare il conseguimento degli obiettivi programmati. Detti obblighi hanno origine – come già sottolineato la Corte (sentenza n. 36 del 2004) – nel momento in cui il patto di stabilità ha assunto cogenza anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche che partecipano al bilancio nazionale consolidato. Quest'ultimo deve corrispondere ai canoni stabiliti dalla stessa Unione europea mentre le sue componenti aggregate, costituite dai bilanci degli enti del settore allargato, sono soggette alla disciplina statale che ne coordina il concorso al raggiungimento dell'obiettivo stabilito in sede comunitaria. I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266 del 2005, e poi trasfusi nell'art. 148-*bis* del TUEL – hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari. Tale tipo di sindacato è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale. Per la sua intrinseca finalità questo tipo di verifica non può essere affidato ad un singolo ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti. Questi ultimi trascendono l'ambito territoriale provinciale e si pongono potenzialmente anche in rapporto dialettico con gli interessi della Provincia autonoma sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui i singoli enti del territorio provinciale rispettano i limiti di contenimento della spesa.

#### ***6.4.4. La politica di riequilibrio del bilancio nella situazione di crisi economica***

La sentenza n. 219 – che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 23, del d.l. n. 78 del 2010, secondo cui gli anni 2010, 2011 e 2012 non sono utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali e dei relativi incrementi economici previsti dalle disposizioni contrattuali vigenti per i pubblici dipendenti – ha affermato: “il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, implicano sacrifici gravosi, quali quelli in esame, che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica. In particolare, in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, tali sacrifici non possono non interessare periodi, certo definiti, ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione dalle richiamate sentenze di questa Corte, pronunciate con riguardo alla manovra economica del 1992 (sentenza n. 310 del 2013)”. Oltre a ciò, per le censure relative agli artt. 2 e 3 Cost., la Corte ha anche affermato che “valgono, anche nel caso di specie, le considerazioni di questa Corte, che ha ritenuto l'intervento in esame giustificato, nel suo complesso, dalle notorie esigenze di contenimento della spesa pubblica, in presenza del carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitato dei sacrifici richiesti (sentenza n. 310 del 2013, nonché sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009)”.

#### ***6.4.5. Gli apparati ispettivi dell'amministrazione centrale e le verifiche sulle attività amministrative e finanziarie degli enti territoriali***

“Questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di 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). Siffatte previsioni, infatti, eccedono i limiti del legittimo intervento del legislatore statale, in quanto attribuiscono «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)”. Con specifico riguardo alle Province autonome di Trento e di Bolzano, poi, questa Corte ha riconosciuto la spettanza ad esse del potere ispettivo sulle Unità sanitarie

locali, in quanto riconducibile al più ampio potere di vigilanza, con la conseguente esclusione di un controllo aggiuntivo da parte del Ministero del tesoro (sentenze n. 182 del 1997 e n. 228 del 1993)”. Così la sentenza n. **237**.

#### **6.4.6. La “regola aurea” del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti**

“...l’art. 119, sesto comma, Cost., enuncia la cosiddetta ‘regola aurea’ del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti. Questa Corte ha avuto modo di precisare che i concetti di indebitamento e di investimento, necessari per scrutinare la legittimità di norme denunciate in riferimento a tale regola, devono essere univoci sull’intero territorio nazionale. Per questo motivo la loro emanazione è di competenza dello Stato dal momento che non si può «ammettere che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione delle nozioni di indebitamento e di investimento ai fini predetti. Trattandosi di far valere un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte» (sentenza n. 425 del 2004). È stato in detta sede chiarito che «L’articolo 119, sesto comma, della Costituzione, nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, non introduce nuove restrizioni all’autonomia regionale, ma enuncia espressamente un vincolo – quello a ricorrere all’indebitamento solo per spese di investimento – che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 425 del 2004). È opportuno in proposito sottolineare come il precetto contenuto nell’art. 119, sesto comma, Cost. sia inscindibilmente collegato ed integrato con altri principi costituzionali quali il coordinamento della finanza pubblica (come già affermato nella richiamata sentenza n. 425 del 2004), di cui all’art. 117, terzo comma, Cost., la tutela degli equilibri di bilancio (art. 81 Cost., sia nella precedente formulazione che in quella introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale») e l’ordinamento civile, di cui all’art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost. Quanto al coordinamento della finanza pubblica, è evidente che, essendo strutturalmente collegata la disciplina dell’indebitamento al rispetto dei vincoli comunitari afferenti alla convergenza economico-finanziaria tra gli Stati membri, la determinazione dei criteri generali appartiene alla competenza del legislatore nazionale. Per quel che concerne la tutela degli equilibri di bilancio, la *ratio* del divieto di indebitamento per finalità diverse dagli investimenti trova fondamento in una nozione economica di relativa semplicità. Infatti, risulta di chiara evidenza che destinazioni diverse dall’investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell’ente pubblico che ricorre al credito. Infine, anche la materia dell’ordinamento civile incrocia la disciplina dei vincoli dell’indebitamento pubblico, dal momento che sono la struttura ed i contenuti dei contratti di finanziamento a discriminare i negozi compatibili con la ‘regola aurea’ da quelli vietati. In definitiva, il valore costituzionalmente protetto del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti trova espressa enunciazione nel predetto art. 119, sesto comma, Cost., ma viene declinato – in modo assolutamente coerente ed integrato, secondo esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale – attraverso altri parametri costituzionali, quali i citati artt. 81, 117, secondo comma, lettera *l*), e 117, terzo comma, Cost., venendo ad assumere consistenza di vera e propria clausola generale in grado di colpire direttamente – indipendentemente dall’esistenza di norme applicative nella pertinente legislazione di settore – tutti gli enunciati normativi che vi si pongono in contrasto (sulla immediata precettività dei parametri costituzionali inerenti agli equilibri di bilancio ed alla sana gestione finanziaria, sentenza n. 70 del 2012)”. Così la sentenza n. **188**.

#### **6.4.7. L’anticipazione di cassa**

“...l’anticipazione di cassa è negozio caratterizzato da una causa giuridica nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata, attraverso un rapporto di finanziamento a breve termine tra ente pubblico e tesoriere. Se il carattere di finanziamento a breve termine sembra ascrivere l’anticipazione di cassa alla categoria dell’indebitamento e, in quanto tale, determina il problema della sua compatibilità con l’art. 119, sesto comma, Cost., non si può disconoscere, in punto di fatto, l’esistenza nella legislazione statale di norme che autorizzano, entro specifici limiti, gli enti territoriali a ricorrere all’anticipazione (art. 222 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali» ed art. 10, comma 4, della legge 16 maggio 1970 n. 281, recante «Provvedimenti finanziari per l’attuazione

delle Regioni a statuto ordinario»). Ciò deriva dal fatto che il legislatore statale – ancorché nel definire i confini della nozione di indebitamento sia vincolato ai «criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici» (sentenze n. 425 del 2004) – ha cercato di conciliare, attraverso l'enunciazione di disposizioni specifiche, che in questa sede non vengono in esame, la gestione di particolari contingenze del servizio di tesoreria con il rispetto dei vincoli concordati in sede europea. Sulla base di tale bilanciamento, che non può prescindere dalle indicazioni elaborate in sede comunitaria, la causa di finanziamento dell'anticipazione è stata ritenuta compatibile col divieto di cui all'art. 119, sesto comma, Cost. nei casi in cui l'anticipazione sia di breve durata, sia rapportata a limiti ben precisi e non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa (principi trasposti, tra l'altro, nell'art. 3, comma 17, della richiamata legge n. 350 del 2003). In pratica, sono questi i caratteri che ne fanno «un finanziamento non comportante indebitamento». In sostanza nei modelli di anticipazione di cassa consentiti dallo Stato sono incorporati i confini soggettivi (limitazione al solo tesoriere della possibilità di concederla) ed oggettivi (fissazione della misura e della durata in termini ridotti affinché non si risolva in un'anomala forma di copertura della spesa) delle prerogative dell'ente territoriale attinenti al rispetto del vincolo in questione». Così la sentenza n. 188.

## **7. La Corte dei conti**

### ***7.1. I controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali, strumentali al rispetto dei limiti complessivi di finanza pubblica anche in relazione ai vincoli comunitari***

La sentenza n. 23 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 2, comma 1, lett. a), del d.l. n. 174 del 2012, nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lett. e) del d.l. n. 138 del 2011. La disposizione, che prevede l'istituzione di un Collegio di revisori dei conti in raccordo con la Corte dei conti, secondo le ricorrenti Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, sarebbe lesiva della autonomia finanziaria regionale. In proposito, già la Corte con la precedente sentenza n. 198 del 2012, aveva affermato, con riferimento proprio all'art. 14, comma 1, lett. e), del d.l. n. 138 del 2011 richiamato dalla disposizione impugnata, che il controllo esterno così configurato, sul modello già sperimentato per gli enti locali, «è “ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità”, e che esso concorre “alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno” (sentenza n. 179 del 2007)». Si era ritenuto, poi, che tale attribuzione trovasse diretto fondamento nell'art. 100 Cost., il quale assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale, e che il riferimento dello stesso art. 100 Cost. al controllo sulla gestione del bilancio dello Stato debba intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. Ciò posto, la Corte, nel riconoscere che si tratta di norma posta dal legislatore nazionale in attuazione di un precetto costituzionale, afferma che «l'art. 14, comma 1, lettera e), del d.l. n. 138 del 2011 consente alla Corte dei conti, organo dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995), il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l'unità economica della Repubblica (art. 120 Cost.) ed assicurare, da parte dell'amministrazione controllata, il “riesame” (sentenza n. 179 del 2007) diretto a ripristinare la regolarità amministrativa e contabile» (sentenza n. 198 del 2012).

Con la sentenza n. 39 la Corte ha deciso una serie di questioni sollevate in via principale su disposizioni del d.l. n. 174 del 2012, che disciplinano il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni. In tale contesto il Collegio svolge alcune considerazioni sul ruolo e sulle modalità con cui la Corte dei conti esercita il controllo dei conti sugli enti locali ad autonomia speciale. La Corte ribadisce che la disciplina posta dal legislatore statale in materia di controlli sugli enti territoriali ha assunto maggior rilievo a seguito dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tra cui, in particolare, l'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale. A tali vincoli si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul “patto di stabilità interno”, il quale coinvolge Regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica scaturenti, appunto, dai vincoli europei, diversamente modulati negli anni in forza di disposizioni legislative, costantemente qualificate come «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione»

(sentenza n. 267 del 2006). Il rispetto dei vincoli europei discende direttamente, oltre che dai principi di coordinamento della finanza pubblica, dall'art. 117, primo comma, Cost. e dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, ad assicurare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Da ciò consegue la differenza tra i controlli di regolarità e legittimità contabile, attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, e i controlli istituiti dalle autonomie speciali sulla contabilità degli enti insistenti sul loro territorio e, più in generale, sulla finanza pubblica di interesse regionale. Mentre questi ultimi sono resi nell'interesse della Regione stessa e delle Province autonome, quelli affidati alla Corte dei conti sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, essi possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976). Detti controlli si risolvono in un esito alternativo, nel senso che devono decidere se i bilanci preventivi e successivi degli enti territoriali siano o meno rispettosi del patto di stabilità e del principio di equilibrio (sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007). Cionondimeno, essi non impingono nella discrezionalità propria della particolare autonomia di cui sono dotati gli enti territoriali destinatari, ma sono mirati unicamente a garantire la sana gestione finanziaria, prevenendo o contrastando pratiche non conformi ai richiamati principi costituzionali. In altri passaggi della stessa sentenza, ulteriormente, la Corte precisa che i controlli attribuiti alla Corte dei conti non si sovrappongono alle funzioni e ai compiti riservati alle autonomie speciali dalle norme statutarie e di attuazione evocate a parametro, atteso che i primi disciplinano controlli, dichiaratamente finalizzati ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti territoriali, a prevenire squilibri di bilancio e a garantire il rispetto del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost. (tra le tante, sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007), anche in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica. Precisa, inoltre, la Corte che tutte le tipologie dei controlli sugli enti territoriali disciplinati dal legislatore statale devono avere comunque natura collaborativa, ancorché quest'ultimo sia libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché tale controllo abbia un suo fondamento costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 29 del 1995; nonché n. 179 del 2007, n. 267 del 2006): “secondo quanto già affermato da questa Corte, anche in espresso riferimento a taluni dei controlli attribuiti alla Corte dei conti dalle norme impugnate – che la natura dei controlli sugli enti locali e sulle aziende sanitarie non produce, in sé, l'interferenza dei suddetti controlli con il piano dei controlli riservati alle amministrazioni degli enti dotati di autonomia speciale, atteso che «l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti» (sentenza n. 60 del 2013). E ciò in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli – non soltanto in riferimento all'art. 100 Cost., ma anche agli artt. 81, 119 e 120 Cost. – rispetto a quelli spettanti alle autonomie speciali. Da questi ultimi infatti si differenziano, quanto a parametro e finalità perseguite, i controlli della Corte dei conti, attribuiti ad un organo di garanzia terzo e indipendente, a fini di tutela degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenze n. 60 del 2013; n. 179 del 2007; n. 267 del 2006)”. Per la disamina delle singole questioni si rinvia alle Sezioni: *Autonomie territoriali – L'organizzazione regionale – I controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni; Autonomie territoriali – Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni; Autonomie territoriali – Gli enti locali – I controlli esterni.*

Con la sentenza n. 40, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della

legge della Provincia di Bolzano n. 22 del 2012 – il quale trasferiva le competenze assegnate dal TUEL alla Corte dei conti ad un proprio organismo di valutazione, modificando *ratione loci* una funzione di controllo assegnata dalla legge statale alla magistratura contabile – per violazione degli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. e gli artt. 8, 9 e 79 dello statuto speciale, in quanto sottraeva – per acquisirlo alla sfera funzionale della Provincia, in assenza di previsione statutaria – alla Corte dei conti, organo a ciò deputato dal legislatore statale, il sindacato sulla legittimità e regolarità dei bilanci degli enti locali della Provincia autonoma, finalizzato a verificare il rispetto – in detto ambito provinciale – dei limiti e degli equilibri complessivi di finanza pubblica, alla cui attuazione detti enti concorrono. Secondo la Corte, la coesistenza di competenze parallele della Corte dei conti e degli enti territoriali ad autonomia speciale non comporta affatto che i controlli così intestati siano coincidenti e sovrapponibili e neppure che la Provincia autonoma sia titolare di una potestà legislativa in grado di concentrarle nella propria sfera di attribuzione. Innanzitutto, le due tipologie di sindacato attribuite alla Corte dei conti ed alla Provincia autonoma di Bolzano sono ispirate a ragioni e modalità di esercizio diverse, anche con riguardo agli interessi in concreto tutelati; che nel primo caso riguardano la finanza statale nel suo complesso, nel secondo quella provinciale. La diversità finalistica e morfologica tra i controlli in materia finanziaria, di cui possono essere intestatarie le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, e quelli spettanti alla Corte dei conti si evince dalla conformazione dei vigenti rapporti tra la disciplina del patto di stabilità esterno e quello interno, e – più in generale – tra i vincoli finanziari concordati dall'Italia in ambito comunitario ed i criteri attraverso cui lo Stato ripartisce la portata delle restrizioni tra gli enti del settore pubblico allargato, *in primis* quelli territoriali. Infatti, è proprio con riguardo alle complesse relazioni finanziarie nascenti da tali obblighi che si pongono in regime di strumentalità le disposizioni contenute nell'art. 148, comma 1, e nell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, come rispettivamente modificato ed introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. n. 174 del 2012. Il patto di stabilità esterno e, più in generale, i vincoli di finanza pubblica obbligano l'Italia nei confronti dell'Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche (sentenze n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004). Al fine di assicurare il rispetto di detti obblighi comunitari, è necessario predisporre controlli sui bilanci preventivi e successivi delle amministrazioni interessate al consolidamento, operazione indispensabile per verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica sottesi ai predetti vincoli. Questi ultimi, in quanto derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli altri accordi stipulati in materia, sono direttamente riconducibili, oltre che al «coordinamento della finanza pubblica» invocato dal ricorrente, anche ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che vi sono inscindibilmente collegati, poiché nel caso specifico il coordinamento adempie principalmente alla finalità di predisporre strumenti efficaci di sindacato sul rispetto del vincolo gravante sul complesso dei conti pubblici, dalla cui sommatoria dipendono i risultati suscettibili di comparazione per verificare il conseguimento degli obiettivi programmati. Detti obblighi hanno origine – come ha già sottolineato la Corte (sentenza n. 36 del 2004) – nel momento in cui il patto di stabilità ha assunto cogenza anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche che partecipano al bilancio nazionale consolidato. Quest'ultimo deve corrispondere ai canoni stabiliti dalla stessa Unione europea mentre le sue componenti aggregate, costituite dai bilanci degli enti del settore allargato, sono soggette alla disciplina statale che ne coordina il concorso al raggiungimento dell'obiettivo stabilito in sede comunitaria. In questo contesto, i controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-bis del TUEL – hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari. Dunque, tale tipo di sindacato, che la norma impugnata vorrebbe concentrare nella sfera di attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale. Per la sua intrinseca finalità questo tipo di verifica non può essere affidato ad un singolo ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza



pubblica coinvolti. Questi ultimi trascendono l'ambito territoriale provinciale e si pongono potenzialmente anche in rapporto dialettico con gli interessi della Provincia autonoma sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui i singoli enti del territorio provinciale rispettano i limiti di contenimento della spesa. Né è stata ritenuta fondata l'eccezione della Provincia autonoma, secondo cui la materia sarebbe dominata – per quel che concerne le autonomie speciali – dal principio dell'accordo, che nel caso di specie mancherebbe completamente. È vero, invece, che la disciplina statale, debitamente integrata da specifici accordi con le autonomie speciali, costituisce parametro normativo per la nuova tipologia di controlli nei confronti degli enti locali, che il legislatore nazionale ha assegnato alla Corte dei conti a far data dall'esercizio 2006. Difatti, secondo la Corte, la Provincia autonoma confonde la disciplina delle modalità di conformazione dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali – profili suscettibili di accordo, fermo restando il doveroso concorso di queste ultime al raggiungimento degli obiettivi in materia (*ex multis*, sentenza n. 425 del 2004) – con quella afferente al sindacato uniforme e generale sui conti degli enti locali ai fini del rispetto dei limiti complessivi di finanza pubblica anche in relazione ai vincoli comunitari, che il legislatore statale ha assegnato alla Corte dei conti in ragione della sua natura di organo posto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012 e n. 267 del 2006), che deve essere uniforme, neutro ed imparziale nell'intero territorio nazionale e che – in ragione di tale esigenza – è stato assegnato alla Corte dei conti. Ciò non vuol dire che, pur nella loro teleologica diversità, i controlli della Corte dei conti e quelli regionali non possano essere funzionalmente collegati, poiché la stessa formulazione dell'art. 79 dello statuto del Trentino-Alto Adige, legittima il collegamento funzionale di tale norma con il controllo assegnato dal legislatore statale alla Corte dei conti: essa prevede che gli esiti del controllo della Regione e delle Province autonome finalizzato al coordinamento territoriale siano comunicati alle competenti sezioni della Corte dei conti, al fine di integrare in modo appropriato l'istruttoria di quest'ultima, necessaria per esercitare il sindacato di legittimità e regolarità sui bilanci dei singoli enti locali, a sua volta strumentale alla verifica degli esiti di conformità ai vincoli comunitari e nazionali sui bilanci degli enti pubblici operanti nell'intero territorio nazionale. Dunque, lo statuto non attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano una competenza diretta di controllo di legittimità e regolarità sui conti degli enti locali, ma collega le sue attribuzioni in materia di sindacato sulla gestione e sulla finanza locale a quelle demandate alla Corte dei conti, in tal modo indirettamente riconoscendone l'alterità. La particolare autonomia riconosciuta dalle norme costituzionali e dallo statuto e con la natura collaborativa del controllo della Corte dei conti non risultano pregiudicate dal controllo di legittimità e regolarità di cui agli artt. 148, comma 1, e 148-bis del TUEL; la stretta correlazione di tale attività con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. giustificano anche il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013). Dette misure interdittive non sono indici di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma sono strumentali al rispetto degli «obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, [detti controlli] [...] possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza 226 del 1976)» (sentenza n. 39 del 2014). In particolare, il controllo di legittimità e regolarità contabile attribuito alla Corte dei conti per questi particolari obiettivi si risolve in un esito dicotomico (sentenze n. 179 del 2007 e n. 60 del 2013), nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità. In conclusione, fermo restando che la Corte costituzionale si è già pronunciata, dichiarando infondato il conflitto di attribuzione sollevato dalla stessa Provincia autonoma di Bolzano contro l'esercizio di questo tipo di controllo sugli enti locali da parte della locale sezione della Corte dei conti (sentenza n. 60 del 2013), il sindacato di legittimità e regolarità sui conti circoscrive la funzione della magistratura contabile alla tutela preventiva e concomitante degli equilibri economici dei bilanci e della sana gestione finanziaria secondo regole di coordinamento della finanza pubblica conformate in modo uniforme su tutto il territorio, non interferendo con la particolare autonomia politica ed amministrativa delle amministrazioni destinatarie (sentenza n. 39 del 2014).

## **7.2. Il controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari**

La sentenza n. **130** ha deciso il conflitto di attribuzione promosso dalle Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte nei confronti dello Stato, in relazione a diverse deliberazioni assunte dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, e dalle sezioni regionali di controllo con cui, in forza dell'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del d.l. n. 174 del 2012, è stato esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all'esercizio finanziario 2012. La Corte, condividendo la tesi sostenuta dai ricorrenti, ha ritenuto che la Corte dei Conti ha esercitato un potere non attribuitole dalla legge perché il controllo delineato dal decreto menzionato può operare solo a partire dall'anno 2013, cioè solo a seguito dell'entrata in vigore dei criteri individuati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepiti con d.P.C.m. 21 dicembre 2012. È, infatti, lo stesso dettato normativo a prevedere che il rendiconto in esame sia strutturato secondo le suddette linee guida deliberate dalla Conferenza permanente, spettando alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi ai criteri contenuti nelle stesse, le quali, pertanto, risultano essere indispensabili. La Corte, poi, ricordando quanto già chiarito con la sentenza n. 39 del 2014, ribadisce ulteriormente che «il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale [...]. Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale».

La sentenza n. **263** - nell'ambito di un giudizio per conflitto di attribuzione tra enti proposto dalla Regione Basilicata - ha dichiarato che «spettava alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, operare la verifica della regolarità dei rendiconti consiliari anche sulla base dei criteri introdotti dalla legge regionale 21 dicembre 2012, n. 28 con cui è stato esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all'esercizio finanziario 2013». La ricorrente aveva impugnato - per asserita violazione dell'autonomia contabile regionale - le deliberazioni della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Regione Basilicata, 18 marzo 2014, nn. da 51 a 60, relative al controllo sul costo massimo delle spese per il personale dei gruppi consiliari. L'esercizio del controllo - secondo la ricorrente - sarebbe stato illegittimo in quanto effettuato secondo criteri individuati solo *ex post* rispetto ai fatti di gestione. La Corte, invece, dichiara che la «censura non è fondata, poiché, come chiarito nelle deliberazioni impugnate, la sezione regionale della Corte dei conti ha operato la verifica della regolarità delle spese in esame sulla base dei criteri introdotti dalla legge regionale n. 31 del 2012 - in applicazione dell'art. 2, comma 1, lettera h), del d.l. n. 174 del 2012 - entrata in vigore il 1° gennaio del 2013, e quindi all'inizio del relativo esercizio finanziario.» Sul controllo *de quo*, afferma la Corte «...nella sentenza n. 39 del 2014, ove si è posto in evidenza che il [controllo di regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari], 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. La pronuncia, del resto, si pone in continuità con l'auspicio già formulato da questa Corte «che il conferimento di contributi finanziari e di altri mezzi utilizzabili per lo svolgimento dei compiti dei gruppi consiliari sia sottoposto a forme di controllo più severe e più efficaci di quelle attualmente previste, le quali, pur nel rispetto delle imprescindibili esigenze di autonomia garantite ai gruppi consiliari, siano soprattutto dirette ad assicurare che i mezzi apprestati vengano utilizzati per le finalità effettivamente indicate dalla legge» (sentenza n. 1130 del 1988)».

## **7.3. La garanzia della tutela dinnanzi al giudice avverso le determinazioni della sezione regionale della Corte dei conti in materia di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari**

«Questa Corte, del resto, con la citata sentenza n. 39 del 2014 ha chiarito che avverso le determinazioni della sezione regionale della Corte dei conti in materia di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari «non può essere esclusa [...] la garanzia della tutela dinnanzi al giudice assicurata dal fondamentale principio degli artt. 24 e 113 Cost. (sentenza n. 470 del 1997)». Restava «in discussione, non già l'an, ma soltanto il quomodo di tale tutela, problema interpretativo della normativa vigente la cui definizione»

(sentenza n. 39 del 2014) è stata ritenuta esulante dall'oggetto del giudizio di costituzionalità. Sul punto, peraltro, va dato atto del successivo intervento del legislatore che – con l'art. 33, comma 2, lettera a), n. 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116 – ha introdotto un secondo periodo all'art. 1, comma 12, del d.l. n. 174 del 2012, specificando che «Avverso le delibere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di cui al presente comma, è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'articolo 243-*quater*, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267»." Così la sentenza n. **263**.

## **8. L'ordinamento giurisdizionale**

### **8.1. La funzione giurisdizionale e il principio di buon andamento dell'amministrazione**

“La giurisprudenza di questa Corte ha ripetutamente affermato che il principio di cui all'art. 97 Cost. si riferisce agli organi dell'amministrazione della giustizia unicamente per profili concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari e il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, ma non riguarda l'esercizio della funzione giurisdizionale nel suo complesso e i provvedimenti che ne costituiscono espressione (*ex multis*, sentenze n. 272 del 2008, n. 287 del 2007 e n. 44 del 2006)”. Così la sentenza n. **65**.

“Per costante giurisprudenza di questa Corte, 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. 243 del 2013 e n. 84 del 2011)”. Così l'ordinanza n. **66**.

“...secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il principio di buon andamento è applicabile esclusivamente all'attività della pubblica amministrazione, mentre in questa sede è in discussione lo svolgimento della funzione legislativa in relazione ad un settore che non concerne l'ordinamento degli uffici giudiziari ma l'esercizio della funzione giurisdizionale (sentenze n. 94 del 2009, n. 372 e n. 241 del 2008, n. 182 del 1996)”. Così l'ordinanza n. **158**, che ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 38, comma 1, lettera a), del d.l. n. 98 del 2011, che ha disposto, a fini deflattivi, la generalizzata estinzione di diritto, con riconoscimento della pretesa economica a favore del ricorrente, dei giudizi previdenziali di modesto valore pendenti al dicembre 2010.

### **8.2. Terzietà e imparzialità del giudice**

Con la sentenza n. **66** la Corte, richiamando quanto affermato nella sentenza n. 215 del 1997, ha ribadito che si delinea nei confronti del giudice – oltre che del pubblico ministero e dei loro ausiliari – «uno *status* di vera e propria incapacità a testimoniare», pienamente giustificato in ragione dell'«assoluta inconciliabilità funzionale» tra il ruolo dei predetti soggetti e quello di testimone; in particolare, quando i fatti «sono appresi nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, l'assoluta inconciliabilità tra le funzioni di giudice o pubblico ministero e l'ufficio di testimone emerge dalla constatazione che tali soggetti, ove prestassero l'ufficio di testimone, verrebbero ad assumere un ruolo ontologicamente incompatibile con le rispettive posizioni processuali di assoluta terzietà e imparzialità del giudice, di personale estraneità e distacco del pubblico ministero dai fatti di causa».

### **8.3. L'interpretazione autentica e l'attività ermeneutica del giudice**

“...non è configurabile a favore del giudice «una esclusività nell'esercizio dell'attività ermeneutica che possa precludere quella spettante al legislatore, in quanto l'attribuzione per legge ad una norma di un determinato significato non lede la *potestas iudicandi*, ma definisce e delimita la fattispecie normativa che è oggetto della *potestas medesima*» (*ex plurimis*, sentenze n. 15 del 2012, punto 3.3. del Considerato in diritto e n. 234 del 2007, punto 17 del Considerato in diritto)”. Così l'ordinanza n. **92**, che ha escluso la violazione dell'art. 102 Cost. in riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 218 del 2011, concernente l'interpretazione autentica dell'art. 165, primo comma, del codice di procedura civile.

#### **8.4. L'interpretazione conforme e l'attività ermeneutica del giudice**

“A fronte di una disposizione chiara e inequivocabile, qual è quella impugnata, non appare praticabile l'interpretazione conforme suggerita dall'Avvocatura generale dello Stato, che porterebbe ad escluderne la portata retroattiva *contra litteram*. L'onere dell'interpretazione conforme, infatti, grava sul giudice rimettente quando, usando gli «ordinari strumenti ermeneutici» (*ex plurimis*, sentenza n. 227 del 2010), sia possibile attribuire al testo normativo un significato conforme ai parametri costituzionali che si assumono violati”. Così la sentenza n. 191.

#### **8.5. Il giudice nazionale comune e la compatibilità comunitaria della normativa interna**

“Questa Corte ha più volte chiarito che «qualora si tratti di disposizione del diritto dell'Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando – se del caso – il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta – contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte di giustizia – e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi a questa Corte valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario» (ordinanza n. 207 del 2013; nello stesso senso si vedano le sentenze n. 75 del 2012, n. 28 e n. 227 del 2010 e n. 284 del 2007)”. Così la sentenza n. 226.

#### **8.6. Le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria e gli interventi del legislatore a scopo deflattivo del contenzioso**

“...le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria non possono ritenersi violate quando – come è evidente dalla chiara formulazione della finalità della disciplina in esame – il legislatore non risolve, con la forma della legge, specifiche controversie (sentenza n. 94 del 2009), né detta la soluzione delle concrete fattispecie in giudizio (sentenza n. 419 del 2000), ma opera, come si è detto, sul piano delle fonti, delimitando la fattispecie normativa che è presupposto della *potestas judicandi* (così la già richiamata sentenza n. 303 del 2011 e, nello stesso senso, le sentenze n. 170 del 2008 e n. 432 del 1997, nonché l'ordinanza n. 263 del 2002)”. Così l'ordinanza n. 158, che ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 38, comma 1, lett. a), del d.l. n. 98 del 2011, che ha disposto, a fini deflattivi, la generalizzata estinzione di diritto, con riconoscimento della pretesa economica a favore del ricorrente, dei giudizi di modesto valore pendenti al dicembre 2010.

#### **8.7. La soppressione di tribunali ordinari**

La recente disciplina di riorganizzazione della distribuzione territoriale degli uffici giudiziari è stata nuovamente scrutinata dall'ordinanza n. 59 che ha, tra l'altro, dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 72, commi primo e quarto, 76 e 77, secondo comma, Cost., degli artt. 1, comma 2, della legge delega n. 148 del 2011 e 1 del d.lgs. n. 155 del 2012, con l'allegata Tabella A, limitatamente alla prevista soppressione di taluni tribunali ordinari o sezioni distaccate. Confermando l'impianto della sentenza n. 237 del 2013, resa su identiche questioni, la Corte ha, innanzitutto, precisato che la disposizione di delega, inserita in sede di conversione di un decreto-legge, «non altera l'omogeneità» del provvedimento d'urgenza poiché «è diretta a realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza». Inoltre, «il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione, conduce ad escludere che si sia configurata la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 Cost.», essendo risultati salvaguardati «sia l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa». Quanto alla disciplina posta dal legislatore delegato, i Giudici hanno ribadito che «si è in presenza di una misura organizzativa, in cui la soppressione dei singoli tribunali ordinari ha costituito la scelta rimessa al Governo, nel quadro di una più ampia valutazione del complessivo assetto territoriale degli uffici giudiziari di primo grado». Tale valutazione è stata effettuata sulla base di un'«articolata attività istruttoria» (desumibile dalla relazione di accompagnamento al citato d.lgs., dalle schede tecniche allegate, nonché dalle relazioni e dai pareri delle competenti commissioni parlamentari) e le singole realtà territoriali sono state considerate specificamente in vista dell'«unico

intervento di razionalizzazione attivabile», consistito nella «soppressione delle sezioni distaccate, che consentiva di recuperare risorse da riallocare in modo funzionale presso gli altri uffici del distretto». Pertanto, «non vi è stata una esplicita o formale violazione dei criteri di delega» e la loro applicazione è stata ritenuta priva di elementi di irragionevolezza e rispondente a un «corretto bilanciamento degli interessi». Del resto, «la scelta del legislatore delegato, come richiesto dal carattere generale dell'intervento, non poteva essere effettuata valutando soltanto i dati dei singoli uffici e i relativi territori in una comparazione meramente statistica, (...) dovendo, invece, inserirsi in una prospettiva di riorganizzazione del territorio nazionale al fine del riequilibrio complessivo degli uffici di primo grado». La Corte ha così concluso che «la possibilità di sopprimere o ridurre le sezioni distaccate risponde all'obiettivo di garantire che ciascun tribunale potesse acquisire una dimensione media quanto più possibile vicina al modello ideale di ufficio giudiziario individuato secondo il ricorso a standard oggettivi di efficiente allocazione delle risorse umane, di razionale distribuzione delle dotazioni strumentali, di un corretto livello di domanda di giustizia nonché di un'equa distribuzione dei carichi di lavoro, standard in grado di garantire anche l'indispensabile specializzazione dei magistrati».

## Sezione II

### *Le autonomie territoriali*

#### **1. Il rapporto tra parametri competenziali, statutari, comunitari**

La sentenza n. **49** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due disposizioni della Regione Veneto in materia di esercizio del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime, per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza ed ha dichiarato assorbito il profilo di censura relativo all'art. 117, primo comma, Cost., avendo affermato che "la verifica di conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna è preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari: sentenze n. 245 del 2013, n. 127 e n. 120 del 2010".

"...la verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna è preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari (sentenze n. 245 del 2013, n. 127 e n. 120 del 2010)". Così la sentenza n. **197**.

#### **2. Il riparto delle competenze**

##### **2.1. L'inderogabilità dell'ordine costituzionale delle competenze legislative e la crisi economico-sociale**

"...la difesa dello Stato premette che il d.l. n. 78 del 2010 è stato adottato per far fronte con urgenza ad una grave crisi economica internazionale. L'eccezionalità della situazione, sempre ad avviso dell'Avvocatura, consentirebbe allo Stato di derogare «alle procedure statutarie, come alle altre sinanco costituzionali, in ragione dell'esigenza di salvaguardare la *salus rei publicae* e in applicazione dei principi costituzionali fondamentali della solidarietà economica e sociale (art. 2), dell'unità della Repubblica (art. 5), e della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10), che contenuti nella premessa alla prima parte della Costituzione si impongono a tutti, Stato e autonomie comprese». Questo assunto non può essere condiviso. Le disposizioni costituzionali evocate dalla parte resistente, infatti, non consentono allo Stato di derogare al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali. In particolare, come questa Corte ha già avuto modo di precisare, «il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale» (sentenza n. 151 del 2012)." Così la sentenza n. **89**.

La sentenza n. **99** ha dichiarato non fondata la questione sollevata dalla Provincia di Bolzano in relazione all'art. 5, comma 5, del decreto legge n. 78 del 2010, per l'asserita imposizione di un vincolo puntuale relativo ad una singola voce di spesa, lesiva dell'autonomia finanziaria della ricorrente. Preliminarmente la Corte esamina – e respinge – l'argomento del resistente Governo, secondo cui la disposizione impugnata troverebbe anzitutto giustificazione nella necessità di far fronte a difficoltà economiche in cui versa l'Italia, di così eccezionale gravità da mettere a repentaglio la stessa *salus rei publicae* e da consentire, perciò, deroghe temporanee, poste in via d'urgenza da Governo e Parlamento, alle regole costituzionali di distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni. Così argomenta la Corte: "A sostegno di tale assunto – avanzato, nell'atto di costituzione in giudizio e nelle memorie successive, con riguardo a tutte le disposizioni impuginate – la parte resistente invoca i principi fondamentali della solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.), della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.) dell'appartenenza all'Unione europea (art. 11 Cost.) ed i principi del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), di sussidiarietà (art. 118 Cost.), della responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.), della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.) e gli «altri doveri espressi dalla Costituzione (artt. 41-47, 52, 54)». In proposito, occorre osservare che questa Corte ha già affermato che le richiamate disposizioni costituzionali non attribuiscono allo Stato il potere di derogare alle competenze delineate dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Al contrario, anche nel caso di

situazioni eccezionali, lo Stato è tenuto a rispettare tale riparto di competenze ed a trovare rimedi che siano con esso compatibili (ad esempio, mediante l'esercizio, in via di sussidiarietà, di funzioni legislative di spettanza regionale, nei limiti ed alle condizioni più volte sottolineate dalla Corte). La Costituzione esclude che una situazione di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost. Né può sostenersi che la sentenza n. 310 del 2013 – richiamata dalla difesa dello Stato nella memoria depositata il 4 febbraio 2014 – abbia in alcun modo legittimato, in via d'urgenza, una sorta di ulteriore estensione dei titoli competenziali dello Stato in materia di «coordinamento della finanza pubblica», essendosi questa Corte limitata a dichiarare la conformità a Costituzione delle disposizioni contenute nel d.l. n. 78 del 2010 – censurate in quel giudizio – osservando, tra l'altro, che esse appaiono del tutto coerenti con le finalità, perseguite dal provvedimento d'urgenza, di contenimento della spesa pubblica, le quali consentono «la protrazione nel tempo – anche se non senza limiti – delle misure previste», senza contraddire «la sussistenza della necessità ed urgenza, attese le esigenze di programmazione pluriennale delle politiche di bilancio». Va pertanto ribadita, secondo quanto già affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, l'inderogabilità dell'ordine costituzionale delle competenze legislative, anche nel caso in cui ricorrano le situazioni eccezionali prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato (sentenze n. 151 e n. 148 del 2012)".

## ***2.2. La normativa emergenziale, transitoria ed eccezionale, avente rilevanza nazionale***

L'avocazione in via transitoria alle Province della Regione Campania della gestione del ciclo integrato dei rifiuti – disposta dall'art. 11, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 195 del 2009 – è stata ritenuta principio fondamentale, nell'ambito della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e, come tale, assolutamente inderogabile da parte delle Regioni. La disciplina è pienamente adeguata alla finalità di fissare livelli di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale e di fronteggiare una situazione di emergenza – quella dei rifiuti – che, pur localizzata in una specifica Regione, ha indubbiamente rilevanza nazionale. La gestione affidata alla Protezione civile nazionale, ne è una riprova. [...] Il carattere eccezionale e transitorio della disciplina introdotta giustifica razionalmente l'avocazione delle funzioni amministrative dai Comuni alle Province e rende la stessa rispettosa dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed autonomia [...] Per gli stessi motivi, deve escludersi la necessità di un accordo con la Regione interessata: la norma è transitoria e giustificata da una esigenza eccezionale. Così la sentenza n. **100**.

## ***2.3. La nozione di principio fondamentale***

«La stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia» (sentenza n. 16 del 2010); di guisa 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); in quest'ottica, «possono essere ricondotti nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica “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 e già sentenza n. 417 del 2005)» (sentenza n. 52 del 2010). Così la sentenza n. **23**.

“...come questa Corte ha anche affermato, la specificità delle prescrizioni, di per sé, non 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 (sentenza n. 430 del 2007)”. Così la sentenza n. **44**.

“Questa Corte, nello scrutinare una disposizione dal tenore in parte analogo, che sanciva un criterio di priorità «per l'attuazione dei processi assunzionali consentiti», disponendo che le amministrazioni pubbliche interessate attingessero prioritariamente ai lavoratori a tempo determinato in regime di proroga, «salva motivata indicazione concernente gli specifici profili professionali richiesti», ha rilevato come «Nel dare un'indicazione in termini di “priorità” rispetto ai lavoratori da assumere, infatti, il legislatore statale non pone vincoli rigidi, ma lascia alle singole amministrazioni la scelta in ordine alle assunzioni da operare, con la sola richiesta di motivazione, ove necessitino di profili professionali specifici. Pertanto,

non si tratta di una norma di dettaglio, ma di una norma che prescrive un criterio generale e impone di motivare le eventuali determinazioni regionali difformi da tale criterio» (sentenza n. 89 del 2014)”. Così la sentenza n. **237**.

#### **2.4. Il divieto di riproduzione di norma statale adottata nell'esercizio di competenza esclusiva**

Nell'ambito di una competenza esclusiva dello Stato (nella specie *ex art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.*), sono inibiti alle Regioni interventivi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo meramente riproduttivo della stessa (sentenza n. 245 del 2013, che richiama le sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006). Così la sentenza n. **49**.

“Non rileva, infatti, che, nel sostituire la sanzione di inefficacia con quella di nullità, la norma regionale riproduca ora quella statale di riferimento (art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004). Ciò che conta è che la disposizione censurata vada ad incidere sulla materia del diritto civile, così ingerendosi in un ambito competenziale in cui la Regione non può emanare alcuna normativa, anche meramente riproduttiva di quella statale (tra le altre, sentenze n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006)”. Così la sentenza n. **141**.

#### **2.5. Il divieto di iniziative legislative e regolamentari della Regione (anche transitorie) in ambito di competenza statale esclusiva, nonostante l'inadempienza dello Stato**

“..con la sentenza n. 373 del 2010, questa Corte ha affermato che «La competenza in tema di tutela dell'ambiente, in cui rientra la disciplina dei rifiuti, appartiene in via esclusiva allo Stato, e non sono perciò ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia (*ex plurimis*, sentenze n. 127 del 2010 e n. 314 del 2009) pur in assenza della relativa disciplina statale».” Così la sentenza n. **67**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente - del comma 2 dell'art. 22, della legge della Regione Puglia n. 39 del 2006, il quale, in assenza della disciplina statale sui criteri delle garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, aveva previsto l'adozione in via transitoria di una disciplina regionale.

“..la disciplina delle procedure per lo smaltimento delle rocce e terre da scavo attiene al trattamento dei residui di produzione ed è perciò da ascrivere alla «tutela dell'ambiente», affidata in via esclusiva alle competenze dello Stato, affinché siano garantiti livelli di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale, [...] in materia di smaltimento delle rocce e terre da scavo non residua alcuna competenza – neppure di carattere suppletivo e cedevole – in capo alle Regioni e alle Province autonome in vista della semplificazione delle procedure da applicarsi ai cantieri di piccole dimensioni (sentenze n. 70 del 2014 e n. 300 del 2013)”. Così la sentenza n. **232**.

#### **2.6. L'intreccio delle competenze e il prioritario criterio della prevalenza**

“..la giurisprudenza costituzionale ha precisato che, qualora una normativa interferisca con più materie, attribuite dalla Costituzione, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall'altro, a quella concorrente o residuale delle Regioni, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi, nei singoli casi, prevalente (*ex plurimis*, sentenze n. 118 del 2013, n. 334 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 50 del 2005). Qualora ciò non sia possibile, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri previsti in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2008), il quale deve permeare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie, ovviamente qualora di tale applicazione sussistano i presupposti.” Così la sentenza n. **44**.

“Questa Corte ha osservato come il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, il quale sancisce la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio, senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi natura, «deve essere ricondotto nell'ambito della tutela della concorrenza, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., norma in presenza della quale i titoli competenziali delle Regioni, anche a statuto speciale, in materia di commercio e di governo del territorio non sono idonei ad impedire l'esercizio della detta competenza statale (*ex multis*: sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del Considerato in diritto), che assume quindi carattere prevalente» (sentenza n. 38 del 2013; si veda, altresì, la sentenza n. 25 del 2009)”. Così la sentenza n. **104**.



“...in questo caso è possibile ravvisare una “concorrenza di competenze”, in quanto la disposizione in esame si presta ad incidere contestualmente su una pluralità di materie («ordinamento civile», «professioni», «tutela della salute»). In tale circostanza, l’individuazione dell’ambito materiale a cui ricondurre la disposizione impugnata è operata da questa Corte alla luce del criterio che valorizza «l’appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre» (sentenza n. 50 del 2005). Il criterio porta sicuramente ad escludere che la norma in esame sia riconducibile alla materia dell’«ordinamento civile», come invece ritiene il ricorrente, in quanto le clausole contrattuali previste dalla disposizione impugnata non modificano lo schema tipo di contratto disciplinato dallo Stato, ma si limitano ad adattarlo all’eventualità, contemplata dalla stessa normativa statale, che la Regione finanzia contratti aggiuntivi. D’altra parte, questa Corte ha escluso «che ogni disciplina, la quale tenda a regolare e vincolare l’opera dei sanitari, [...], rientri per ciò stesso nell’area dell’“ordinamento civile”, riservata al legislatore statale» (così la sentenza n. 282 del 2002). Al contrario, in forza del suindicato criterio, la disposizione in esame dovrebbe essere ascritta, in prevalenza, a materie diverse e segnatamente a quella delle «professioni», ovvero della «tutela della salute», in ragione della stretta inerenza che essa presenta con la formazione del medico specializzando, dalla quale dipendono tanto l’esercizio della professione medica specialistica, quanto la qualità delle prestazioni rese all’utenza; ed invero, entrambi questi aspetti sono condizionati, sotto molteplici profili, dalla preparazione dei sanitari in formazione”. Così la sentenza n. 126.

### ***2.7. L’intreccio delle competenze e il criterio dei punti di equilibrio***

“...se, in linea di principio, la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella competenza legislativa statale esclusiva, alle Regioni è comunque consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nella normativa statale, anche se unicamente a condizione che tale deroga sia giustificata dall’esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio. 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). 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. 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». Così la sentenza n. 135.

### ***2.8. L’intreccio delle competenze in materia di fonti di energia rinnovabili e il punto di equilibrio con l’interesse alla tutela dell’ambiente e del territorio***

“La Corte ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali che intervenivano in materia di fonti di energia rinnovabili – analoghe a quella censurata nell’odierno giudizio – ad un tempo sia all’ambito materiale relativo alla «tutela dell’ambiente», di competenza esclusiva dello Stato, giusto il disposto dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., sia a quello relativo alla «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., di potestà legislativa concorrente, in cui spetta allo Stato fissare i principi fondamentali, affermando altresì che i parametri menzionati esprimono obiettivi convergenti, in quanto la produzione da fonti rinnovabili, non fossili è, per definizione, protettiva dell’ambiente (*ex plurimis*, sentenze n. 308, n. 192, n. 107, n. 67 e n. 44 del 2011, n. 366 e n. 119 del 2010 e n. 282 del 2009). Sul versante opposto, la tutela del territorio, nella dimensione paesaggistica, storico-culturale, di biodiversità, di particolari produzioni agroalimentari, rappresenta un interesse costituzionale potenzialmente confliggente, essendo evidente che l’installazione degli impianti – con particolare riferimento a quelli eolici – può alterare l’assetto territoriale. Al riguardo, questa Corte ha ritenuto che «la conservazione ambientale e paesaggistica» spetti, in base all’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato (sentenze n. 226 del 2009 e n. 367 del 2007), tenendo però conto, nel caso degli enti territoriali dotati di autonomia particolare, di quanto previsto dagli statuti speciali

(sentenze n. 226 del 2009 e n. 378 del 2007). Bisogna altresì rammentare che il legislatore statale ha trovato un punto di equilibrio tra i richiamati valori costituzionali, potenzialmente antagonisti, nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, che disciplina il procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la norma richiamata è volta, da un lato, a realizzare le condizioni affinché tutto il territorio nazionale contribuisca all'aumento della produzione energetica da fonti rinnovabili, inclusa l'energia eolica, sicché non possono essere tollerate esclusioni pregiudiziali di determinate aree; e, dall'altro lato, a evitare che una installazione massiva degli impianti possa vanificare gli altri valori coinvolti, tutti afferenti la tutela, soprattutto paesaggistica, del territorio (*ex plurimis*, sentenze n. 224 del 2012, n. 308, n. 275, n. 192, n. 107, n. 67 e n. 44 del 2011, n. 366, n. 168 e n. 124 del 2010, n. 282 del 2009)". Così la sentenza n. **199**.

### ***2.9. L'intreccio delle competenze e il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato come limite alle competenze di Regioni e Province autonome***

“Questa Corte ha già precisato che la disciplina dei rifiuti è riconducibile all'ambito materiale richiamato [tutela dell'ambiente e dell'ecosistema], anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 225 del 2009; nonché sentenze n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008), ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le tante, sentenze n. 285 del 2013, n. 54 del 2012 e n. 244 del 2011). È stato inoltre ribadito che detta disciplina, «rientrante in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali» (sentenza n. 249 del 2009). Ciò avendo riguardo alle diverse fasi e attività di gestione del ciclo dei rifiuti stessi e agli ambiti materiali ad esse connessi, atteso che la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenza n. 314 del 2009; analogamente, sentenze n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007)". Così la sentenza n. **67**.

“Le discipline relative alla valutazione di impatto ambientale debbono essere ascritte alla materia della «tutela dell'ambiente» (non contemplata dallo Statuto della Regione autonoma Sardegna), in ordine alla quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 67 e n. 1 del 2010, n. 234 e n. 225 del 2009). Deve, inoltre, ribadirsi che la disciplina statale nella materia della 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», salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente (sentenza n. 104 del 2008, con rinvio alla sentenza n. 378 del 2007)» (sentenza n. 67 del 2010; nello stesso senso, anche le sentenze n. 246 e n. 145 del 2013)". Così la sentenza n. **199**.

“La disciplina dei rifiuti «si colloca [...] nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (sentenza n. 249 del 2009).” Così la sentenza n. **100**.

“...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 (sentenze n. 145 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009)» (sentenza n. 300 del 2013)". Così la sentenza n. **197**.

“...la disciplina delle aree protette, contenuta nella legge n. 394 del 1991, rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell’ambiente» prevista dall’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 263 e n. 44 del 2011) [...] essa, enunciando la normativa-quadro in tale settore, «detta i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo dunque anche i connotati di normativa interposta (sentenze n. 14 del 2012, n. 108 del 2005 e n. 282 del 2000)». Così la sentenza n. **212**.

### ***2.10. L’intreccio delle competenze e il principio di innalzamento del livello di tutela***

«non è consentito alle Regioni ed alle Province autonome di legiferare, puramente e semplicemente, in campi riservati dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato, ma soltanto di elevare i livelli di tutela degli interessi costituzionalmente protetti, purché nell’esercizio di proprie competenze legislative, quando queste ultime siano connesse a quelle di cui all’art. 117, secondo comma, Cost.» (*ex plurimis*, sentenza n. 151 del 2011). Così la sentenza n. **86**.

La Corte ha ribadito, con la sentenza n. **209**, che la disciplina degli scarichi in fognatura attiene alla materia dell’ambiente (competenza esclusiva dello Stato, *ex plurimis*, sentenze n. 187 e n. 44 del 2011) e che, quindi, alle Regioni non è consentito intervenire diminuendo i livelli di tutela stabiliti dallo Stato (*ex plurimis*, sentenza n. 225 del 2009), e nella specie «la previsione del silenzio-assenso dell’amministrazione alla scadenza di un termine più breve, rispetto a quello stabilito dalla legislazione statale, per la decisione su istanze di autorizzazione» determina livelli inferiori di tutela in materia ambientale (*ex plurimis*, sentenza n. 315 del 2009), con conseguente illegittimità delle relative disposizioni regionali.

“Le discipline relative alla valutazione di impatto ambientale debbono essere ascritte alla materia della «tutela dell’ambiente» (non contemplata dallo Statuto della Regione autonoma Sardegna), in ordine alla quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 67 e n. 1 del 2010, n. 234 e n. 225 del 2009). Deve, inoltre, ribadirsi che la disciplina statale nella materia della 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», salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell’esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell’ambiente (sentenza n. 104 del 2008, con rinvio alla sentenza n. 378 del 2007)» (sentenza n. 67 del 2010; nello stesso senso, anche le sentenze n. 246 e n. 145 del 2013)”. Così la sentenza n. **199**.

### ***2.11. L’intreccio delle competenze in materia di ambiente e il divieto di norme suppletive e cedevoli***

In materia di smaltimento delle rocce e terre da scavo non residua alcuna competenza – neppure di carattere suppletivo e cedevole – in capo alle Regioni e alle Province autonome in vista della semplificazione delle procedure da applicarsi ai cantieri di piccole dimensioni (sentenze n. 70 del 2014 e n. 300 del 2013). Così la sentenza n. **232**.

“Che quella dello smaltimento delle terre e rocce da scavo sia disciplina che interviene in materia di legislazione statale esclusiva, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. è principio reiteratamente affermato da una serie di recenti sentenze di questa Corte (n. 232 del 2014; n. 70 del 2014; n. 300 del 2013): «la disciplina delle procedure per lo smaltimento delle rocce e terre da scavo attiene al trattamento dei residui di produzione ed è perciò da ascrivere alla “tutela dell’ambiente”, affidata in via esclusiva alle competenze dello Stato, affinché siano garantiti livelli di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale». Pertanto, «in materia di smaltimento delle rocce e terre da scavo non residua alcuna competenza – neppure di carattere suppletivo e cedevole – in capo alle Regioni e alle Province autonome in vista della semplificazione delle procedure da applicarsi ai cantieri di piccole dimensioni» (così la sentenza n. 232 del 2014)”. Così la sentenza n. **269**.

### ***2.12. L’intreccio delle competenze e l’azione trasversale dello Stato a tutela della concorrenza***

“Ove la materia della tutela della concorrenza, considerato il suo carattere finalistico e «trasversale», interferisse (come nella specie) anche 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)”. Così la sentenza n. 97, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art.10, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 3 del 2012, che, nell’estendere ai lavori privati il sistema di qualificazione rilasciato da Società Organismo di Attestazione (SOA) previsto per gli appalti di lavori pubblici dall’art. 40 del d.lgs. n. 163 del 2006, operava una compromissione dell’assetto concorrenziale degli appalti privati.

### ***2.13. L’intreccio delle competenze, il mercato e l’esigenza della gestione unitaria del servizio***

“La disciplina delle modalità dell’affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è, quindi, da ricondurre alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi del comma secondo, lettera e), dell’art. 117 Cost., tenuto conto della sua diretta incidenza sul mercato e «perché strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio» (*ex plurimis*: sentenze n. 46 del 2013; n. 62 e n. 32 del 2012; n. 339, n. 320, n. 187 e n. 128 del 2011; n. 325 del 2010)”. Così la sentenza n. 2, che ha escluso la tesi della Regione resistente, secondo cui si verterebbe nella materia del trasporto pubblico locale, di competenza legislativa regionale residuale.

### ***2.14. L’intreccio delle competenze e il criterio della prevalenza nella materia trasversale della concorrenza***

“L’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”, e ancora “legislatore regionale ha interpretato le norme statali interposte in materia di liberalizzazione delle attività economiche, e in particolare l’art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 e l’art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, come attributive di competenze legislative a favore della Regione per la salvaguardia di valori quali la tutela dell’ambiente, della salute, dei lavoratori e dei consumatori, che invero rientrano nelle materie più disparate di competenza esclusiva dello Stato. La tutela dei predetti valori è effettivamente considerata dal legislatore statale quale valida ragione di deroga al principio generale della liberalizzazione delle attività commerciali; tuttavia, i predetti valori non possono essere tutelati dal legislatore regionale attraverso l’esercizio della competenza residuale del commercio, che incontra un limite nella natura trasversale e prevalente della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato. L’introduzione di ulteriori requisiti per le grandi strutture commerciali da parte del legislatore regionale, benché ispirata a ragioni di protezione dell’ambiente, della salute e di altre esigenze sociali che ai sensi della legislazione statale vigente potrebbero giustificare un limite alla liberalizzazione, ha, invero, l’effetto diretto di rendere più onerosa, rispetto agli operatori di altre Regioni e agli operatori già attivi nella stessa Regione Toscana, l’esercizio dell’attività economica, con evidente disparità concorrenziale e conseguente lesione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.”. Così la sentenza n. 165.

### ***2.15. I principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», funzionali all’unità economica della Repubblica e all’equilibrio di bilancio, anche con riferimento alle autonomie speciali***

“Come messo in rilievo in molteplici occasioni da questa Corte (tra le tante, sentenze n. 236 del 2013, n. 193 del 2012, n. 151 del 2012, n. 182 del 2011, n. 207 del 2010, n. 297 del 2009), 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. Vincoli che possono considerarsi rispettosi dell’autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscano un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa»; e siano rispettosi del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell’intervento normativo rispetto all’obiettivo prefissato”. Così la sentenza n. 22.

La Corte, con costante giurisprudenza, ha chiarito che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» – funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) – sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti – da cui consegue la conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica – nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell'ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze n. 159 del 2008, n. 169 e n. 162 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004). Così la sentenza n. **39**.

“...una disposizione statale di principio, adottata in materia di legislazione concorrente, quale quella del «coordinamento della finanza pubblica», può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale e determinare una – sia pure parziale – compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 237 del 2009, n. 159 del 2008, n. 181 del 2006 e n. 417 del 2005). In tal caso, lo scrutinio di legittimità costituzionale dovrà verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, che deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri e obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (sentenza n. 181 del 2006). In proposito, la Corte ha anche affermato che la specificità delle prescrizioni, di per sé, non 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 (sentenza n. 430 del 2007)» (sentenza n. 237 del 2009, paragrafo 12 del Considerato in diritto). Nella giurisprudenza di questa Corte, poi, è ormai costante l'orientamento secondo cui «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 (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2011, n. 207 e n. 128 del 2010)» (sentenza n. 236 del 2013). Infatti, per un verso, non si può dubitare che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali sia parte della finanza pubblica allargata (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004); per altro verso, va considerato che, tra i vincoli derivanti all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea, vi è l'obbligo di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale, «secondo quanto precisato dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 relativa al “patto di stabilità e di crescita”» (sentenza n. 267 del 2006). Va, altresì, rimarcato che questa Corte ha ricondotto nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica (escludendo la illegittimità costituzionale di alcune disposizioni relative alla disciplina degli obblighi di invio di informazioni sulla situazione finanziaria dalle Regioni e dagli enti locali alla Corte dei conti) norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità d'intervento dei livelli territoriali sub-statali (sentenza n. 417 del 2005). Infine, con specifico riferimento a disposizioni incidenti sull'autonomia finanziaria attraverso interventi concernenti direttamente le risorse finanziarie degli enti, la Corte costituzionale ne ha affermato la riconducibilità ai principi di coordinamento della finanza pubblica, purché sia previsto un limite complessivo, che lascia agli enti stessi libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2011, n. 297 del 2009 e n. 289 del 2008), e purché gli interventi abbiano il carattere della transitorietà”. Così la sentenza n. **44**.

“La Corte ha più volte affermato che le Regioni e gli enti locali sono tenuti a concorrere alle manovre

volte al risanamento dei conti pubblici, anche al fine di garantire l'osservanza degli obblighi assunti in sede europea, e che le misure adottate a tal fine dallo Stato costituiscono inevitabili limitazioni, in via indiretta, all'autonomia finanziaria e organizzativa regionale e locale (sentenza n. 219 del 2013, e sentenza n. 36 del 2004). È vero che, per costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte, norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (*ex plurimis*, sentenze n. 237 del 2009; n. 289 e n. 120 del 2008). È pur vero, però, che il suddetto orientamento si è manifestato, in linea di principio, in casi nei quali l'incidenza sulla spesa corrente è immediato, trattandosi di governare o correggere, per l'appunto, flussi finanziari, non già quando si tratti di interventi volti ad incidere soltanto in via indiretta sulla spesa. In altri termini, occorre tenere conto della peculiarità di fattispecie come quella in esame, nella quale il contenimento della spesa pubblica consegue non a manovre di tipo contabile, bensì a modifiche delle modalità di esercizio di determinate funzioni". Così la sentenza n. 44, che ha esaminato l'art. 16 del decreto legge n. 138 del 2011, e l'art. 19, commi 2, 5 e 6 del decreto legge n. 95 del 2012, in base ai quali - al fine di realizzare la riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni - i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente, in forma associata, tutte le funzioni amministrative, e non soltanto quelle fondamentali, mediante un'unione di Comuni, ai sensi dell'art. 32 del TUEL. Tale previsione, afferma la Corte, è riconducibile alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», nel cui ambito l'istituzione delle unioni è qualificabile come normativa statale di principio, finalizzata al contenimento delle spese degli enti territoriali e suscettibile d'incidere su materie di competenza regionale, anche di tipo residuale.

Il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010)». Così la sentenza n. 85.

### ***2.16. La definizione dei presupposti di applicazione di norme penali statali ad opera della legislazione regionale***

«Questa Corte ha infatti riconosciuto che la legislazione regionale – pur non potendo costituire fonte diretta e autonoma di norme penali, né nel senso di introdurre nuove incriminazioni, né in quello di rendere lecita un'attività penalmente sanzionata dall'ordinamento nazionale (a quest'ultimo riguardo, *ex plurimis*, sentenze n. 185 del 2004, n. 504, n. 213 e n. 14 del 1991) – può, tuttavia, «concorrere a precisare, secundum legem, i presupposti di applicazione di norme penali statali», svolgendo, in pratica, «funzioni analoghe a quelle che sono in grado di svolgere fonti secondarie statali»: ciò, particolarmente quando la legge statale «subordina effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali» (il riferimento è, in particolare, alle cosiddette norme penali in bianco: sentenze n. 63 del 2012 e n. 487 del 1989). Nella specie, è pacifico che il citato art. 44, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001 – che punisce con l'ammenda fino a 20.658 euro le trasformazioni del territorio operate in violazione di norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal Titolo IV dello stesso decreto, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire – configuri una norma penale in bianco. Essa rinvia, infatti, ad una serie di altre fonti normative, primarie e secondarie, e ad atti amministrativi per l'individuazione dei precetti penalmente sanzionati». Così la sentenza n. 46.

## ***3. Le materie***

### ***3.1. Qualificazione e individuazione della materia***

In relazione alla sent. n. 2 – in tema di disciplina delle modalità di affidamento in concessione dei servizi di trasporto pubblico locale – così la Corte individua la materia: «È necessario, preliminarmente, individuare la materia, tra quelle contemplate dall'art. 117 Cost., alla quale ricondurre la disciplina in esame: in particolare, secondo quanto prescrive la costante giurisprudenza di questa Corte, tenendo presente l'oggetto e la disciplina da essa prevista, nonché l'interesse da essa tutelato, al fine di verificare se

al legislatore regionale sia consentito di stabilire, come nel caso in esame, la proroga delle precedenti concessioni relativamente al trasporto pubblico locale, senza limiti di tempo. Non può essere condivisa l'opinione espressa dalla difesa della Regione resistente, secondo la quale la norma censurata sarebbe riconducibile alla materia del trasporto pubblico locale, materia di competenza legislativa regionale di tipo residuale, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 222 del 2005). La disposizione in esame – pur avendo attinenza con detta materia – disciplina (peraltro in maniera difforme dalla normativa nazionale) modalità di affidamento della gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica, ed è riconducibile «secondo consolidata giurisprudenza della Corte, [...] alla materia “tutela della concorrenza”, di competenza esclusiva statale, tenuto conto della sua incidenza sul mercato» (sentenza n. 46 del 2013)”.

“...nella giurisprudenza di questa Corte, è costante l'affermazione del principio secondo cui «Ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quelle ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza» (*ex plurimis*, sentenze n. 207 del 2010, n. 237 del 2009, n. 430 e n. 165 del 2007, n. 447 del 2006)”. Così la sentenza n. **44**.

“...Richiamati, in linea generale, i principi che regolano l'individuazione della competenza legislativa, e che devono trovare applicazione nelle fattispecie qui in esame, si deve stabilire se le norme impugnate possano essere ricondotte alla materia «coordinamento della finanza pubblica». Va premesso che le disposizioni censurate – richiedendo ai Comuni con ridotto numero di abitanti la gestione in forma associata di servizi e funzioni pubbliche – perseguono l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica corrente per il funzionamento di tali organismi, attraverso una disciplina uniforme che coordina la legislazione del settore. È evidente, dunque, che tale disciplina deve essere unitariamente considerata e, anche dove interferisce con l'ordinamento degli enti locali, non perde il carattere strumentale, finalizzato alla riduzione della spesa corrente. Come tale, essa è riconducibile alla materia «coordinamento della finanza pubblica», di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, nell'ambito di tale materia, assume il rango di normativa di principio. In questo quadro l'ordinamento degli enti locali non costituisce l'oggetto principale della normativa statale in esame, ma rappresenta il settore in cui devono operare strumenti e modalità per pervenire alla prevista riduzione della spesa pubblica corrente, riduzione cui è ancorato il riordino degli organismi in questione e costituente principio fondamentale della materia, legittimamente fissato. Da tale natura discende, in base alla giurisprudenza di questa Corte, la legittimità dell'incidenza del censurato art. 16 sia sulla autonomia di spesa delle Regioni (sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale, compresa quella residuale in materia di unione di Comuni (sentenze n. 326 del 2010 e n. 237 del 2009). Infine, alla luce di quanto fin qui esposto, si deve escludere che, a giustificazione dell'intervento legislativo dello Stato, possa essere invocato l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., nella parte in cui assegna alla competenza esclusiva statale la materia relativa a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», in quanto il riferimento a tali enti si deve ritenere tassativo, mentre nella suddetta elencazione manca ogni riferimento all'unione di Comuni (sentenza n. 237 del 2009, paragrafo 23 del Considerato in diritto). Con riferimento a tutti i ricorsi in esame, dunque, il titolo legittimante della competenza statale è il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., esercitato nel quadro dei principi fin qui esposti”. Così la sentenza n. **44**.

“...risulta indiscutibile che anche la disciplina dell'autorizzazione al commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime vada ascritta alla materia «tutela della concorrenza», in ragione della sua idoneità ad incidere, in senso restrittivo, sulla capacità stessa del singolo operatore di svolgere tale specifica attività commerciale. Ciò, nonostante la collocazione datane dal legislatore regionale veneto nell'ambito del testo unico delle leggi regionali in materia di turismo, di cui alla legge reg. n. 33 del 2002...”. Così la sentenza n. **49**.

“Il trattamento dei residui di produzione non è riferibile a nessuna competenza propriamente regionale o provinciale (sentenze n. 127 del 2010, n. 249 e n. 61 del 2009), ma si colloca nell'ambito della “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi del secondo comma, lettera s), dell'art. 117 Cost.” Così la sentenza n. **70**.

La sentenza n. **104** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità, sollevata con riferimento all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., dell'art. 3 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 5 del 2013 che per l'accesso all'attività commerciale nel settore merceologico alimentare, anche nel caso in cui venga effettuata nei confronti di una determinata cerchia di persone, continua a richiedere - diversamente da quanto previsto dalla normativa statale contenuta nell'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010 - la frequenza di un corso professionale *ad hoc*, ovvero una pregressa specifica esperienza nel settore alimentare per un certo periodo di tempo, ovvero ancora il possesso di un titolo per il cui conseguimento sia previsto lo studio di materie attinenti al commercio, alla preparazione o alla somministrazione degli alimenti. Diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, la norma impugnata non attiene alla materia della «tutela della concorrenza» ponendo limiti o barriere all'accesso al mercato con effetti restrittivi della concorrenza, ma, piuttosto, concerne la materia della «tutela della salute», attribuita dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, ponendosi quale misura volta a salvaguardare la salute dei consumatori.

“..per individuare la materia alla quale deve essere ascritta una disposizione oggetto di censura, non assume rilievo decisivo la qualificazione che di tale disposizione dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina della stessa, tenendo conto della sua *ratio* e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (*ex multis*, sentenza n. 207 del 2010)”. La sentenza n. **111** ribadisce il noto criterio, in relazione alla questione sollevata dal Governo sull'art. 26, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta n. 8 del 2013, il quale - benché inserito nella disciplina della qualificazione e della programmazione della rete degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande - è riconducibile alla materia dei livelli essenziali delle prestazioni rispetto ai diritti delle persone diversamente abili, con riguardo alle caratteristiche di accessibilità che devono avere gli edifici e i locali ove sono posti esercizi di somministrazione di alimenti e bevande.

“Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, l'identificazione della materia nella quale si colloca la disposizione censurata richiede di fare riferimento all'oggetto e alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (*ex plurimis*, sentenze n. 300 del 2011, n. 430 e n. 165 del 2007). Occorre anzitutto ricordare che questa Corte ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali, analoghe a quella censurata nel presente giudizio, che intervenivano in materia di localizzazione e realizzazione di impianti e centrali per lo svolgimento delle attività energetiche, ancorché collocate in zone sismiche, alla competenza legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (*ex plurimis*, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013, n. 383 del 2005) e all'ambito materiale relativo al «governo del territorio», parimenti ascrivibile al titolo competenziale dell'art. 117, terzo comma, Cost. (*ex multis*, sentenze n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010).” Così la sentenza n. **119**.

“Nella giurisprudenza di questa Corte si è più volte affermato che, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza. Per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato (*ex plurimis*: sentenze n. 207 del 2010; n. 1 del 2008; n. 169 del 2007; n. 447 del 2006; n. 406 e n. 29 del 1995). In questo quadro, il richiamo alla tutela della concorrenza, effettuato dal citato art. 49, comma 4-*ter*, oltre ad essere privo di efficacia vincolante, è anche inappropriato. Infatti, la disciplina della SCIA, con il principio di semplificazione ad essa sotteso, si riferisce ad “ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale”, e per il quale “non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale”. Detta disciplina, dunque, ha un ambito applicativo diretto alla generalità dei cittadini e perciò va oltre la materia



della concorrenza, anche se è ben possibile che vi siano casi nei quali quella materia venga in rilievo. Ma si tratta, per l'appunto, di fattispecie da verificare in concreto (per esempio, in relazione all'esigenza di eliminare barriere all'entrata nel mercato).” Così la sentenza n. **121**.

“La disciplina delle distanze tra i fabbricati va ricondotta alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 6 del 2013, n. 114 del 2012, n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011). Deve però essere precisato che «i fabbricati insistono su di un territorio che può avere rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche – specifiche caratteristiche, [sicché] la disciplina che li riguarda – ed in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso – esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici» (sentenza n. 232 del 2005), la cui cura è stata affidata alle Regioni, in base alla competenza concorrente in materia di «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione”. Così la sentenza n. **135**.

“La materia implicata dalla disciplina prevista dalla disposizione oggetto di censura (che attiene alla tutela della qualità dell'aria per porre rimedio al relativo inquinamento) è da ricondursi, infatti, alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata alla competenza statale esclusiva dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (tra le tante, sentenze n. 209 e n. 187 del 2011 e n. 225 del 2009)”. Così la sentenza n. **141**.

“Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, l'identificazione della materia nella quale si colloca la disposizione censurata richiede di fare riferimento all'oggetto e alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua ratio, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (*ex plurimis*, sentenze n. 119 del 2014, n. 300 del 2011, n. 430 e n. 165 del 2007). Occorre anzitutto ricordare che questa Corte ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali che intervenivano sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche all'ambito materiale del «governo del territorio», nonché 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)”. Così la sentenza n. **167**.

“...questa Corte ha chiarito che «il significato corrente del termine “zootecnia” richiama indubbiamente l'attività diretta all'allevamento e allo sfruttamento degli animali “produttivi”, cioè idonei a fornire all'uomo un'utilità di natura economica»; e che «ciò è confermato dal rilievo che l'attività zootecnica è stata sempre considerata, proprio in tema di riparto di competenze tra Stato e regioni, come inscindibile dalla materia dell'“agricoltura”, ed anzi come un settore, un aspetto particolare di questa» (sentenza n. 123 del 1992). Ed ha, viceversa, ritenuto che al paradigma della «tutela della salute», materia ascrivibile alla competenza concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., sono riconducibili gli obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria (sentenza n. 222 del 2003)”. Così la sentenza n. **173**.

“Questa Corte ha già avuto modo di affermare, in due recenti decisioni (sentenze n. 70 del 2014 e n. 300 del 2013), che la disciplina delle procedure per lo smaltimento delle rocce e terre da scavo attiene al trattamento dei residui di produzione ed è perciò da ascrivere alla «tutela dell'ambiente», affidata in via esclusiva alle competenze dello Stato, affinché siano garantiti livelli di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale”. Così la sentenza n. **232**.

“La disciplina dei piani di rientro dai deficit sanitari è riconducibile ad un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 163 del 2011 e n. 193 del 2007)”. Così la sentenza n. **278**.

### **3.2. Le materie a carattere finalistico o trasversali**

“..in numerose pronunce, questa Corte ha precisato che le materie di competenza esclusiva e nel contempo «trasversali» dello Stato, come la tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – stante il loro carattere «finalistico» – «possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni fino ad incidere sulla totalità degli ambiti

materiali entro i quali si applicano», quale, appunto, nel caso in oggetto, quella della disciplina del trasporto pubblico locale (sentenze n. 291 e n. 18 del 2012; n. 150 del 2011; n. 288 del 2010; n. 431, n. 430, n. 401, n. 67 del 2007 e n. 80 del 2006)”. Così la sentenza n. **2**.

La sentenza n. **49** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di due disposizioni della Regione Veneto in materia di esercizio del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime, per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza. In tale contesto, la Corte afferma che la normativa statale, ascritta alla materia tutela della concorrenza caratterizzata dalla portata “trasversale” e dal contenuto finalistico delle relative statuizioni, pur se non priva radicalmente le Regioni delle competenze legislative e amministrative loro spettanti, tuttavia le orienta ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale: sentenze n. 245 e n. 98 del 2013).

“La materia «tutela della concorrenza», per il suo carattere finalistico, non ha estensione certa e delimitata, ma ha carattere «trasversale» in relazione «ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall’intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni» (sentenza n. 38 del 2013 e le sentenze, ivi richiamate, n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004)”. Così la sentenza n. **64**.

“Ove la materia della tutela della concorrenza, considerato il suo carattere finalistico e «trasversale», interferisse (come nella specie) anche 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)”. Così la sentenza n. **97**, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 10, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 3 del 2012, che, nell’estendere ai lavori privati il sistema di qualificazione rilasciato da Società Organismo di Attestazione (SOA) previsto per gli appalti di lavori pubblici dall’art. 40 del d.lgs. n. 163 del 2006, operava una compromissione dell’assetto concorrenziale degli appalti privati.

“La Corte ha affermato che la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere finalistico, non è una materia di estensione certa o delimitata, ma è configurabile come trasversale, «corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall’intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni» (così, tra le più recenti, sentenza n. 38 del 2013; si veda, inoltre, la sentenza n. 299 del 2012). Dalla natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» la Corte ha tratto la conclusione «che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza» (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012)”. Così la sentenza n. **104**.

La “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, «invocabile “in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione” [...], nonché “quando la normativa al riguardo fissi, appunto, livelli di prestazioni da assicurare ai fruitori dei vari servizi”», non rappresenta una materia in senso stretto ma «una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle” (sentenza n. 207 del 2012)». Così la sentenza n. **111**.

Sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la sentenza n. **121** ricorda che l’affidamento in via esclusiva alla competenza legislativa statale è previsto in relazione ai “diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Su questa premessa, la Corte così prosegue: «Esso, dunque, si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all’art. 3 Cost. La suddetta determinazione è strumento indispensabile per realizzare quella garanzia. In questo quadro, si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, “l’attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali,

devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto” (sentenze n. 322 del 2009; n. 168 e 50 del 2008; n. 387 del 2007). Questo titolo di legittimazione dell’intervento statale è invocabile “in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione” (sentenza n. 322 del 2009, citata; e sentenze n. 328 del 2006; n. 285 e n. 120 del 2005), e con esso è stato attribuito “al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto” (sentenze n. 10 del 2010 e n. 134 del 2006). Si tratta, quindi, come questa Corte ha precisato, non tanto di una “materia” in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare in modo generalizzato sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002). Alla stregua di tali principi, la disciplina della SCIA ben si presta ad essere ricondotta al parametro di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Tale parametro permette una restrizione dell’autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione. In particolare, “la *ratio* di tale titolo di competenza e l’esigenza di tutela dei diritti primari che è destinato a soddisfare consentono di ritenere che esso può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell’interesse ritenuto meritevole di tutela (sentenze n. 248 del 2006, n. 383 e n. 285 del 2005), quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa” (sentenza n. 10 del 2010, punto 6.3 del Considerato in diritto)».

“La materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere «finalistico», non è una «materia di estensione certa» o delimitata, ma è configurabile come «trasversale», corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall’intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004)”. Così la sentenza n. **125**.

“Secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 285 del 2013, n. 244 del 2011, n. 249 del 2009, n. 62 del 2008), la disciplina dei rifiuti «si colloca nell’ambito della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull’intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (così, in particolare, la sentenza n. 249 del 2009)”. Così la sentenza n. **269**.

#### ***4. Il superamento del peculiare sistema di controllo sulle leggi della Regione siciliana***

L’ordinanza n. **114** e la sentenza n. **255** – con cui la Corte ha, rispettivamente, sollevato innanzi a sé medesima ed accolto la questione riguardante la compatibilità costituzionale della perdurante applicabilità dello speciale sistema di controllo preventivo delle delibere legislative siciliane delineato dallo statuto di autonomia – hanno definitivamente consacrato il carattere successivo del sindacato di costituzionalità delle leggi delle Regioni ordinarie e speciali e delle Province autonome. In conseguenza del *revirement* operato dai Giudici rispetto al contrario orientamento espresso nella sentenza n. 314 del 2003, le leggi siciliane sono assoggettate alla disciplina del controllo successivo di costituzionalità previsto dall’art. 127 Cost. per le Regioni ordinarie ed esteso dalla giurisprudenza costituzionale, all’indomani della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, agli altri enti ad autonomia differenziata in virtù della clausola di maggior favore di cui all’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. (v. diffusamente in: *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome*).

#### ***5. I limiti alle autonomie speciali***

Sul punto si rinvia alla voce *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome*, della medesima Sezione II.

## 6. L'organizzazione delle Regioni

### 6.1. Gli organi regionali

#### 6.1.1. I limiti ai poteri del Consiglio regionale nella fase successiva al decreto di indizione delle elezioni (prorogatio e prescadenza) - monito al legislatore regionale

La sentenza n. 181 prende in considerazione il tema dei limiti ai poteri del Consiglio regionale nella fase successiva al decreto di indizione delle elezioni. La questione ha ad oggetto l'intero testo della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, impugnata dal Governo in quanto la legge sarebbe stata approvata dal Consiglio regionale successivamente al decreto di indizione delle elezioni e a ridosso della data di svolgimento delle stesse, in assenza dei presupposti di urgenza e indifferibilità che giustificerebbero un simile intervento legislativo nel periodo in questione. Secondo il Governo sarebbero stati lesi i principi fondamentali in tema di *prorogatio* e il principio della c.d. "prescadenza", e sarebbero state violate le disposizioni costituzionali che delineano la forma di governo delle Regioni ordinarie. La Corte dichiara la questione inammissibile per inconferenza dei parametri evocati. Con riferimento alla *prorogatio* la Corte osserva: "l'istituto della *prorogatio*, come ha chiarito questa Corte, riguarda, in termini generali, fattispecie in cui «coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori» (sentenza n. 208 del 1992). Con specifico riferimento agli organi elettivi, e segnatamente ai consigli regionali, questa Corte ha poi chiarito che «L'istituto della *prorogatio* [...] 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» (sentenza n. 196 del 2003). È pacifico, pertanto, che l'istituto in esame presuppone la scadenza, naturale o anticipata, del mandato del titolare dell'organo. Prima di tale scadenza, non vi può essere prorogatio". "Neppure [prosegue la Corte] è pertinente il richiamo al diverso principio della cosiddetta «prescadenza» dell'organo elettivo, quale previsto, in particolare, dall'art. 3, comma 2, della legge n. 108 del 1968, (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale). Tale disposizione – che era applicabile alle sole Regioni a statuto ordinario prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999 e ha successivamente conservato efficacia fino a quando sostituita dagli statuti regionali, divenuti competenti – stabilisce che i Consigli regionali «esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione» ed è stata interpretata da questa Corte nel senso che i consigli regionali, a partire da tale data e «fino alla loro cessazione [...] dispongono di poteri attenuati confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga, quanto a intensità di poteri, a quella degli organi legislativi in prorogatio» (sentenza n. 468 del 1991; successivamente, sentenza n. 515 del 1995)". Tuttavia, tale principio non compare nello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia (l'art. 14 fissa, infatti, la durata in carica del Consiglio regionale e stabilisce come e quando le elezioni debbano svolgersi e debbano essere indette, prevedendo, in particolare, che il «decreto di indizione delle elezioni deve essere pubblicato non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente la data stabilita per la votazione»), sicché anche sotto questo profilo la questione è inammissibile. Infine, neppure sono pertinenti gli altri parametri di legittimità costituzionale invocati dal ricorrente e, precisamente, gli artt. 121 e 122 Cost. e la legge costituzionale n. 1 del 1999, che ha modificato tali articoli della Costituzione. Le predette disposizioni costituzionali si riferiscono, infatti, sotto il profilo soggettivo, alle Regioni a statuto ordinario e, comunque, anche sotto il profilo oggettivo, non dettano una disciplina applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio. Ciò posto, la Corte ritiene di dover rivolgere un monito al legislatore regionale: "...non può tuttavia non rilevarsi come una simile lacuna sia disarmonica rispetto all'esigenza di assicurare che il consiglio regionale, «nell'immediata vicinanza al momento elettorale», debba «limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili» e «astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori» (sentenza n. 68 del 2010). Tale esigenza, se contribuisce a spiegare la necessaria attenuazione dei poteri del Consiglio regionale dopo lo scioglimento, e dunque in regime di *prorogatio*, si pone, tuttavia, anche nella diversa ipotesi, oggetto del presente giudizio, in cui, pur dopo l'indizione delle elezioni, il mandato del Consiglio regionale non sia ancora scaduto. Spetta alla legge regionale, che determina la forma di governo della Regione in virtù della riserva di cui all'art. 12 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia, individuare la soluzione normativa più idonea a salvaguardare la predetta esigenza, in ipotesi introducendo una norma analoga a quella dell'art. 3, comma

2, della legge n. 108 del 1968, oppure prevedendo che il decreto di indizione delle elezioni disponga, contestualmente, anche lo scioglimento del Consiglio regionale in carica (con conseguente applicazione del regime di *prorogatio*), ovvero definendo altra regolamentazione adeguata allo scopo. In ogni caso, l'assenza di qualsiasi disciplina sul punto, e la conseguente scelta di non limitare in alcuna forma, in prossimità dell'appuntamento elettorale, i poteri del Consiglio regionale non ancora scaduto, appare suscettibile di porsi in contrasto con l'art. 12 dello statuto di autonomia, secondo cui la legge regionale che determina la forma di governo della Regione deve porsi «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica».

### ***6.1.2. La riduzione del numero dei componenti del Consiglio e della Giunta***

La sentenza n. **35** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 1 della delibera legislativa statutaria della Regione Calabria, approvata in prima lettura dal Consiglio regionale con deliberazione n. 230 del 2012 e in seconda lettura con deliberazione n. 279 del 2013, concernente la riduzione del numero dei componenti del Consiglio regionale e dei componenti della Giunta regionale, nella parte in cui sostituiva il numero «50» con quello di «40», anziché con quello di «30»; dell'art. 2 della medesima delibera legislativa statutaria, nella parte in cui prevedeva «un numero di Assessori non superiore a otto» anziché «un numero di Assessori non superiore a sei». Le norme censurate, infatti, prevedendo la riduzione da «50» a «40» del numero dei componenti del Consiglio regionale (art. 1) e, stabilendo che «La Giunta regionale è composta dal Presidente e da un numero di Assessori non superiore a otto, compreso il Vice Presidente» (art. 2), contrastano con l'art. 14, comma 1, lett. *a*) e *b*), del d.l. 13 agosto 2011, n. 138. La Corte ribadisce che detta disposizione statale - che pone precetti di portata generale per il contenimento della spesa - interviene nella materia della struttura organizzativa delle Regioni e, «“nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati”». In particolare, la norma statale “fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi [...] una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione”. Inoltre, “[...] il principio relativo all'equilibrio rappresentati-rappresentanti non riguarda solo il rapporto tra elettori ed eletti, ma anche quello tra elettori e assessori (questi ultimi nominati) [...] sia perché, in base all'art. 123 Cost., “forma di governo” e “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” debbono essere in armonia con la Costituzione, sia perché l'art. 51 Cost. subordina al rispetto delle “condizioni di eguaglianza” l'accesso non solo alle cariche elettive, ma anche agli uffici pubblici (non elettivi) (sentenza n. 198 del 2012)».

### ***6.1.3. I gruppi consiliari***

«I gruppi consiliari sono stati qualificati dalla giurisprudenza di questa Corte come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988)» (sentenza n. 39 del 2014). Così la sentenza n. **130** che –intervenedo su un conflitto di attribuzione tra enti promosso da alcune Regioni avverso deliberazioni delle sezioni del controllo della Corte dei conti, con cui era stato illegittimamente esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari in relazione all'esercizio 2012 – afferma che la lamentata lesione delle prerogative dei gruppi si risolve in una compressione delle competenze proprie dei consigli regionali e quindi delle Regioni ricorrenti, pertanto legittimate alla proposizione del conflitto (sentenze n. 252 del 2013, n. 195 del 2007 e n. 163 del 1997).

## **6.2. L'amministrazione**

### **6.2.1. L'accesso ai pubblici uffici (v. analoga voce in *Il potere esecutivo*)**

### **6.2.2. L'allineamento stipendiale per fini asseritamente perequativi**

“..l'estensione – nella quale appunto consiste l'allineamento stipendiale – «di un trattamento riconosciuto ad personam ad una intera categoria di dipendenti per il solo fatto, del tutto accidentale, che un soggetto cui spetti tale trattamento, venga ad inserirsi in tale categoria affiancandosi a colleghi che, se pur in possesso di una maggiore anzianità, godono di una retribuzione minore», benché prevista allo scopo di eliminare diseguaglianze nell'ambito delle singole qualifiche, «finisce in pratica col crearne altre tra le diverse qualifiche e le diverse categorie, alterandosi oltretutto il principio secondo cui la progressione nel trattamento economico deve corrispondere a criteri prefissati nella legge o nei contratti collettivi, e collegarsi, in ogni caso, a miglioramenti nella qualità e quantità delle prestazioni effettuate» (sentenza n. 6 del 1994; si veda inoltre sentenza n. 379 del 1999)”. Così la sentenza n. **211**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, dell'art. 43 della legge della Regione Abruzzo n. 6 del 2005, come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 16 del 2008, il quale – per finalità perequative del trattamento di anzianità di tutti i dipendenti regionali – aveva riconosciuto il diritto alla riliquidazione della r.i.a. in favore del personale regionale già in organico, così da realizzare l'allineamento al trattamento economico di anzianità spettante ai dipendenti di pari qualifica e anzianità, transitati nei ruoli regionali da altra amministrazione.

### **6.2.3. La composizione degli organi di amministrazione e di controllo in funzione del contenimento dei costi**

Con la sentenza n. **127** sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., agli artt. 2, primo comma, lett. a), 3, primo comma, lett. f), e 4 dello Statuto della Regione Valle d'Aosta, agli artt. 4, primo comma, n. 1), 8, primo comma, n. 1), 16, 79, 80, 103, 104 e 107 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige e all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - dell'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 che, in conformità con l'art. 6, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010, impone a tutti gli enti pubblici, anche economici, e agli organismi pubblici che gli organi di amministrazione e di controllo siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti. La norma prevede, inoltre, l'obbligo di adeguamento alla predetta disciplina, entro un anno, delle Regioni, Province autonome ed enti locali, con riferimento alle agenzie, agli enti e agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza, prevedendo, in caso di mancato adeguamento, un'ipotesi di responsabilità erariale e di nullità degli atti adottati. A giudizio della Corte, la non fondatezza delle censure mosse dai ricorrenti deriva dal fatto che già in altre occasioni (sentenze nn. 23 del 2014, 218 del 2013, 161 e 139 del 2012 e 182 del 2011) le disposizioni indicate quali parametro interposto sono state ritenute espressive di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica diretto a realizzare una riduzione dei costi degli apparati amministrativi, e in quanto tali destinate a prevalere su ogni tipo di potestà legislativa regionale.

### **6.2.4. La riduzione delle spese per il personale**

La sentenza n. **19** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., dell'art. 5, comma 9, della legge della Provincia di Bolzano n. 1 del 2011, il quale prescriveva che «per il personale svolgente funzioni dirigenziali a titolo di reggenza, la misura prevista per la trasformazione dell'indennità di funzione in assegno personale e pensionabile è raddoppiata con decorrenza dall'assunzione delle funzioni dirigenziali». La norma impugnata si pone in evidente contrasto con l'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 - disposizione ricondotta dalla giurisprudenza della Corte nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 217 e n. 215 del 2012) – che prevede che per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti del pubblico impiego, anche di qualifica dirigenziale, compreso il trattamento accessorio, non possa superare il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010. Al riguardo, la Corte ribadisce, infatti, che il rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica si impone oltre che alle Regioni anche alle Province autonome, «sussistendo, sotto questo aspetto, una sostanziale coincidenza tra limiti posti alla

autonomia finanziaria delle Regioni di diritto comune dall'art. 119 Cost. e quelli stabiliti per le Province autonome dallo statuto speciale (sentenza n. 190 del 2008)».

La sentenza n. **181**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, in materia di progressioni professionali del personale regionale. Tale disposizione prevede, «In relazione alla necessità di valutare, ai fini dell'anzianità di servizio, anche i periodi prestati con rapporto di lavoro a tempo determinato», che «la revisione delle graduatorie delle procedure attuative del disposto di cui all'articolo 16 del contratto collettivo integrativo 1998-2001, area non dirigenziale del personale regionale, sottoscritto in data 11 ottobre 2007, e il conseguente conferimento delle relative posizioni avviene salvaguardando, in ogni caso, quelle già conferite e comunque nell'ambito delle risorse disponibili nel Fondo per la contrattazione collettiva integrativa». La Corte rileva che la disposizione, in quanto non prevede che il conferimento delle relative posizioni può avere esclusivamente effetti giuridici, contrasta con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, ai sensi del quale «Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici». Aggiunge la Corte che l'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 è direttamente applicabile anche alle Regioni a statuto speciale «nei suoi aspetti di dettaglio, senza alcuna possibilità di deroga» (sentenza n. 3 del 2013). La disposizione regionale, dunque, viola la competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

#### **6.2.5. La dirigenza**

##### **6.2.5.1. La revoca del Segretario generale del Consiglio regionale del Molise per il contenimento della spesa**

La sentenza n. **231** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Molise n. 14 del 2010, che, nell'ambito della riorganizzazione dell'apparato amministrativo del Consiglio regionale per fini di contenimento della spesa pubblica, ha disposto la revoca dell'incarico di Segretario generale del Consiglio già attribuito con contratto di lavoro a tempo determinato, e contestualmente l'attribuzione dell'incarico di coordinamento dell'apparato medesimo ad un Direttore generale in carica, senza ulteriori riconoscimenti economici. Le censure del giudice rimettente sono prospettate principalmente sotto il profilo che la natura di legge-provvedimento impedisce al suo destinatario di ottenere tutela giurisdizionale direttamente davanti al giudice comune: il che comporterebbe, per ciò solo, la lesione del principio di eguaglianza, *sub specie* dell'ingiustificata disparità di trattamento di situazioni eguali (art. 3 Cost.), del diritto di agire in giudizio, in particolare contro gli atti della pubblica amministrazione, per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (artt. 24, primo comma, e 113, secondo comma Cost.) e del principio di parità delle parti nel processo (art. 111, secondo comma, Cost.). La Corte - escluso che la disposizione sia lesiva dei predetti diritti costituzionali (sul punto v. in: *L'ordinamento dello Stato - La funzione normativa e il rapporto tra diverse fonti normative - Le leggi provvedimento*) - esamina da ultimo la censura sollevata in riferimento all'art. 117, settimo comma, Cost., e la dichiara infondata in quanto il parametro è del tutto inconferente rispetto al dedotto profilo di illegittimità costituzionale. Afferma la Corte: «Non si comprende, in effetti, quale sia l'attinenza dell'art. 117, settimo comma, Cost. - secondo cui «Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive» - rispetto a una censura con la quale viene lamentata la revoca *ex lege* di un incarico dirigenziale senza che la relativa funzione sia stata soppressa».

##### **6.2.5.2. Le procedure per le eccedenze di personale**

Come ha rammentato la sentenza n. **17**, la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente ricondotto alla materia dell'«ordinamento civile» le diverse forme e procedure di mobilità nel lavoro pubblico (sentenze n. 68 del 2011 e n. 324 del 2010); ed ha escluso che la normativa statale sulla mobilità collettiva si ingerisca nelle scelte delle Regioni e degli enti locali circa le loro esigenze di munirsi di nuovo personale, rilevando trattarsi, piuttosto, di «disciplina necessariamente di competenza dello Stato, in quanto solo lo Stato può emanarne una con efficacia vincolante per tutte le amministrazioni pubbliche, centrali e locali, e far sì in tal modo che gli elenchi del personale in mobilità (delle amministrazioni

centrali e locali) non restino tra loro incomunicabili» (sentenza n. 388 del 2004). Nella specie, i Giudici hanno accolto una questione relativa ad una norma abruzzese che disponeva il transito nei ruoli regionali dei dirigenti delle aziende per il diritto allo studio universitario considerati in esubero a seguito del mancato rinnovo o conferimento dell'incarico.

### **6.2.5.3. La sostituzione temporanea del dirigente**

La sostituzione temporanea del dirigente assente o impedito integra una «specifica ipotesi di assegnazione di personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale), che tipicamente attiene allo svolgimento del rapporto di lavoro. Ne concreta, cioè, una modificazione temporanea con riguardo al contenuto della prestazione lavorativa. Trattandosi di un mutamento provvisorio di mansioni, la relativa disciplina rientra, dunque, nella materia del rapporto di lavoro e, per esso, dell'ordinamento civile. Con la conseguenza che già per questa sola ragione sussiste la lesione denunciata dal Presidente del Consiglio dei ministri (in tal senso, sentenze n. 213 del 2013 e n. 215 del 2012)». Così si è espressa la sentenza n. 17, che ha ritenuto l'illegittimità di norme abruzzesi che contemplavano l'assunzione temporanea delle funzioni dirigenziali da parte del funzionario di grado più elevato con i requisiti per l'accesso alla qualifica superiore e l'attribuzione del relativo trattamento economico.

## **6.3. Il Servizio Sanitario Regionale**

### **6.3.1. La decadenza automatica dei direttori generali delle ASL**

Con la sentenza n. 27 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 34, comma 1, della legge della Regione Molise n. 4 del 2013 che prevedeva, al termine della legislatura, un'ipotesi di decadenza di tutte le figure nominate a vario titolo, ragione o causa dal Presidente della Giunta, dalla Giunta regionale e dal Consiglio regionale, ricomprendendo anche le nomine dei direttori generali delle aziende sanitarie. I giudici così motivano: «Questa Corte più volte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali che prevedevano la decadenza automatica dei direttori generali delle aziende sanitarie locali (sentenze n. 152 del 2013; n. 228 del 2011; n. 304, n. 224 e n. 34 del 2010; n. 104 del 2007). In particolare, da ultimo si è ribadito che i direttori generali delle ASL costituiscono «una figura tecnico-professionale che ha il compito di perseguire, nell'adempimento di un'obbligazione di risultato (oggetto di un contratto di lavoro autonomo), gli obiettivi gestionali e operativi definiti dal piano sanitario regionale (a sua volta elaborato in armonia con il piano sanitario nazionale), dagli indirizzi della Giunta, dal provvedimento di nomina e dal contratto di lavoro con l'amministrazione regionale» (sentenze n. 152 del 2013 e n. 104 del 2007). Le funzioni svolte dai direttori sono di carattere tecnico-gestionale, come confermato anche dai requisiti che la legge richiede per la loro nomina ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1992 e delle relative norme regionali di dettaglio (sentenza n. 34 del 2010). Sotto il profilo organizzativo, tra l'organo politico e i predetti direttori generali «non vi è un rapporto istituzionale diretto e immediato», ma vi è «una molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori generali delle Asl» (sentenze n. 34 del 2010 e n. 104 del 2007). La disposizione impugnata, trovando applicazione nei confronti della tipologia di figure dirigenziali appena descritta – che esercita funzioni di carattere gestionale e non è legata all'organo politico da un rapporto diretto –, viola l'art. 97 Cost. sotto più profili. Innanzitutto, essa è in contrasto con il principio di buon andamento, perché il meccanismo di decadenza automatica incide sulla continuità dell'azione amministrativa (sentenze n. 228 del 2011, n. 304 e n. 224 del 2010). Come questa Corte ha statuito nella sentenza n. 124 del 2011, infatti, «il rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che attribuisce l'incarico deve essere [...] connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa [...]». In secondo luogo, il carattere automatico della decadenza dall'incarico del direttore, previsto dalla disposizione impugnata, viola i principi di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, perché esclude una valutazione oggettiva dell'operato del funzionario (sentenze n. 224 e n. 34 del 2010). In terzo luogo, la disposizione impugnata viola il principio di imparzialità dell'azione amministrativa, perché introduce un'ipotesi di cessazione anticipata e automatica dall'incarico del direttore generale dipendente da un atto dell'organo politico (sentenze n. 228 del 2011 e n. 224 del 2010). Infine, la disposizione impugnata viola il principio del giusto procedimento, perché non prevede «il diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione»



(sentenze n. 34 del 2010 e n. 390 del 2008) ».

### **6.3.2. La stabilizzazione di personale sanitario non dirigenziale, in costanza del piano di rientro**

La sentenza n. 110 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, con riferimento agli artt. 120, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost., l'art. 1, commi 1, 2, e 3, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2013 che prevedeva la stabilizzazione (sia pure a certe condizioni) di personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato presso le Aziende sanitarie e ospedaliere della Regione, nonostante la stessa fosse stata commissariata per non aver realizzato gli obiettivi previsti dal piano di rientro per i disavanzi nel settore sanitario. La Corte, con specifico riferimento al primo parametro ricordato, ne ravvisa la lesione in quanto la normativa censurata interferisce indebitamente con le funzioni e le attività del commissario *ad acta*, così argomentando: «“l'operato del commissario *ad acta*, incaricato dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica. È, dunque, proprio tale dato – in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute – a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del Commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del Piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali [...] (sentenza n. 78 del 2011)” (sentenza n. 28 del 2013)». Più specificamente, sulla scia dei principi espressi dalle sentenze n. 78 del 2011 e n. 2 del 2010, la Corte ricorda che «è stato ulteriormente chiarito, nella più recente sentenza n. 79 del 2013, che la mera potenziale situazione di interferenza con le funzioni commissariali è idonea – a prescindere dalla ravvisabilità di un diretto contrasto con i poteri del commissario – ad integrare la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. D'altro canto, “ogni intervento che possa aggravare il disavanzo sanitario regionale avrebbe l'effetto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione, del mandato commissariale [...] (sentenza n. 131 del 2012)” (sentenza n. 18 del 2013)».

### **6.3.3. I piani di rientro dai disavanzi sanitari**

“...con la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), in ragione della persistente inadempienza di alcune Regioni nel controllo della spesa sanitaria, è stata introdotta una complessa procedura finalizzata al risanamento della gestione dei servizi sanitari regionali attraverso la definizione di piani di rientro, ricompresi in più ampi accordi, sottoscritti tra le Regioni in disavanzo e lo Stato. La vincolatività dei piani di rientro, già prevista dall'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), è stata ribadita dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, questi ultimi espressione, secondo la Corte, di «un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011). Questa Corte ha, altresì, affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nella materia della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione, da parte delle Regioni, della necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenza n. 193 del 2007)”. Così la sentenza n. 278.

### **6.3.4. Il divieto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e l'esecuzione del mandato commissariale**

La sentenza n. 141 ha dichiarato, fra l'altro, l'illegittimità costituzionale dei commi da 164 a 166, da 176 a 191, e 203, dell'art. 1, della legge della Regione Campania n. 4 del 2011, i quali prevedevano, espressamente o implicitamente, spese non obbligatorie, in contrasto con il divieto posto dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, così da porre misure lesive della competenza statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in grado di aggravare il disavanzo sanitario regionale, con l'effetto di «ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione del mandato commissariale» (sentenze n. 180, n. 79 e n. 18 del 2013; nello stesso senso,

sentenza n. 131 del 2012).

#### **6.4. I controlli**

##### **6.4.1. I controlli del Governo sugli enti locali (limiti)**

“Questa Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di 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). Siffatte previsioni, infatti, eccedono i limiti del legittimo intervento del legislatore statale, in quanto attribuiscono «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). Con specifico riguardo alle Province autonome di Trento e di Bolzano, poi, questa Corte ha riconosciuto la spettanza ad esse del potere ispettivo sulle Unità sanitarie locali, in quanto riconducibile al più ampio potere di vigilanza, con la conseguente esclusione di un controllo aggiuntivo da parte del Ministero del tesoro (sentenze n. 182 del 1997 e n. 228 del 1993)”. Così la sentenza n. 237.

##### **6.4.2. Il ruolo della Corte dei conti nella finanza regionale**

La sentenza n. 39 ha chiarito la differenza tra i controlli di regolarità e legittimità contabile, attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, e i controlli istituiti dalle autonomie speciali sulla contabilità degli enti insistenti sul loro territorio e, più in generale, sulla finanza pubblica di interesse regionale. Mentre questi ultimi sono resi nell’interesse della Regione stessa e delle Province autonome, quelli affidati alla Corte dei conti sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell’Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, essi possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell’equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976). Detti controlli si risolvono in un esito alternativo, nel senso che devono decidere se i bilanci preventivi e successivi degli enti territoriali siano o meno rispettosi del patto di stabilità e del principio di equilibrio (sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007). Cionondimeno, essi non impingono nella discrezionalità propria della particolare autonomia di cui sono dotati gli enti territoriali destinatari, ma sono mirati unicamente a garantire la sana gestione finanziaria, prevenendo o contrastando pratiche non conformi ai richiamati principi costituzionali. In altri passaggi della stessa sentenza n. 39, ulteriormente, la Corte precisa che controlli attribuiti alla Corte dei conti, disciplinati da norme statali analoghe a quelle denunciate, non si sovrappongono alle funzioni e ai compiti riservati alle autonomie speciali dalle norme statutarie e di attuazione evocate a parametro, atteso che le prime disciplinano controlli, dichiaratamente finalizzati ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti territoriali, a prevenire squilibri di bilancio e a garantire il rispetto del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall’ultimo comma dell’art. 119 Cost. (tra le tante, sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007), anche in vista della tutela dell’unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica. Precisa, inoltre, la Corte che tutte le tipologie dei controlli sugli enti territoriali disciplinati dal legislatore statale devono avere comunque natura collaborativa, ancorché quest’ultimo sia libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché tale controllo abbia un suo fondamento costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 29 del 1995; nonché n. 179 del 2007, n. 267 del 2006): “secondo quanto già affermato da questa Corte, anche in espresso riferimento a taluni dei controlli attribuiti alla Corte dei conti dalle norme impugnate – che la natura dei controlli sugli enti locali e sulle aziende sanitarie non produce, in sé, l’interferenza dei suddetti controlli con il piano dei controlli riservati alle amministrazioni degli enti dotati di autonomia speciale, atteso che «l’art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l’art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall’art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all’equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, almeno

per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti» (sentenza n. 60 del 2013). E ciò in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli – non soltanto in riferimento all'art. 100 Cost., ma anche agli artt. 81, 119 e 120 Cost. – rispetto a quelli spettanti alle autonomie speciali. Da questi ultimi infatti si differenziano, quanto a parametro e finalità perseguite, i controlli della Corte dei conti, attribuiti ad un organo di garanzia terzo e indipendente, a fini di tutela degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenze n. 60 del 2013; n. 179 del 2007; n. 267 del 2006)».

#### ***6.4.3. La gestione finanziaria delle Regioni e i controlli della Corte dei conti***

La sentenza n. 39 ha esaminato alcune questioni relative a disposizioni del d.l. n. 174 del 2012 in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, in cui viene in rilievo la rafforzata partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni. In particolare, il d.l. prevede che i bilanci preventivi (annuali e pluriennali) e i rendiconti consuntivi delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario regionale siano sottoposti ad una verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con finalità collaborativa finalizzata alla segnalazione di disfunzioni. In tale contesto, l'art. 1, comma 7, del d.l. impugnato prevede che in presenza di segnalazione di disfunzioni, le amministrazioni interessate debbano adottare entro sessanta giorni provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, pena l'impossibilità di dare attuazione ai relativi programmi di spesa. La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale del predetto art. 1, comma 7, in quanto la previsione ivi contenuta introduce un sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi regionali di approvazione dei bilanci e dei rendiconti, che illegittimamente si aggiunge a quello effettuato dalla Corte costituzionale, cui è affidato in via esclusiva il compito di garantire la legittimità costituzionale della legislazione. La dichiarazione, benché pronunciata su ricorsi promossi da Regioni a statuto speciale, è efficace nei confronti di tutte le autonomie, in quanto effettuata in relazione a parametri costituzionali (artt. 117, terzo e quarto comma, 127 e 134, Cost.). Per contro, viene dichiarata la non fondatezza delle questioni relative all'art. 1, comma 9, in tema di controllo sui gruppi consiliari dei consigli regionali. Infatti, la previsione che ciascun gruppo consiliare approvi un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo le linee-guida deliberate in sede di Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni, recepite con d.P.C.m. 21 dicembre 2012, al fine di assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, non è lesiva dell'autonomia politica regionale in quanto trattasi di controlli esterni e di natura documentale. In relazione alla medesima disposizione non è fondata anche la censura consistente nell'asserita violazione del "divieto di fonti secondarie statali nelle materie regionali", in quanto le linee guida sono prive di contenuto normativo ed hanno il solo scopo di indicare i criteri e le regole tecniche volte a soddisfare le esigenze di omogeneità nella redazione dei rendiconti annuali di esercizio dei gruppi consiliari. La questione relativa all'art. 1, comma 6, invece, viene risolta in via interpretativa: le previsioni secondo cui "il Presidente della regione trasmette ogni dodici mesi alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti una relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto" e "la relazione è, altresì, inviata al presidente del consiglio regionale", non risultano essere lesive dell'autonomia regionale, in quanto possono essere lette nel senso che le linee guida non riguardano il sistema dei controlli interni, ma la relazione annuale del Presidente alla Regione. Per contro, è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, primo e secondo periodo, laddove attribuisce competenze al Presidente della Giunta regionale per la trasmissione dei rendiconti dei gruppi consiliari alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, così ribaltando il rapporto intercorrente tra il Presidente e il Consiglio regionale, come delineato nelle discipline statutarie delle Regioni ricorrenti (Friuli-Venezia Giulia e Sardegna). Parimenti, è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, primo periodo, che - sempre in ambito di procedimenti di controllo dei consigli regionali sui gruppi consiliari - individua nel Presidente della Giunta il destinatario degli eventuali rilievi formulati dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti in esito ai riscontri sui rendiconti dei gruppi consiliari, anziché nel Presidente del Consiglio regionale. Non è fondata, invece, la questione sollevata sull'art. 1, comma 11, ultimo periodo, relativa all'obbligo di restituzione delle somme ricevute dai gruppi consiliari, in caso di accertate irregolarità in esito ai controlli sui rendiconti: l'obbligo, infatti,

costituisce principio generale delle norme di contabilità pubblica. Mentre è illegittima la previsione contenuta nell'art. 1, comma 11, terzo periodo, secondo cui nel caso delle riscontrate irregolarità, se il gruppo consiliare non provvede alla regolarizzazione del rendiconto entro il termine fissato decade, per l'anno in corso (quindi per l'esercizio successivo a quello rendicontato), dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale. Infatti, tale sanzione è potenzialmente in grado di pregiudicare il fisiologico funzionamento dell'assemblea regionale. Aggiunge la Corte che la dichiarazione, essendo stata effettuata in relazione a parametri costituzionali (artt. 117 e 119 Cost.) è efficace nei confronti non solo delle Regioni speciali ricorrenti ma di tutte le autonomie. Dalla predetta dichiarazione di illegittimità discende, infine, la necessità di prevedere che: a) l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue non alla «decadenza di cui al presente comma», ma all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11 (art. 1, comma 11, quarto periodo); b) la locuzione: “La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono” deve essere sostituita con la locuzione “L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue” (art. 1, comma 12). Anche in questi casi, le dichiarazioni producono effetti nei confronti di tutte le autonomie.

#### **6.4.4. Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali**

La sentenza n. **130** ha deciso il conflitto di attribuzione promosso dalle Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte nei confronti dello Stato, in relazione a diverse deliberazioni assunte dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, e dalle sezioni regionali di controllo con cui, in forza dell'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del d.l. n. 174 del 2012, è stato esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all'esercizio finanziario 2012. La Corte, condividendo la tesi sostenuta dai ricorrenti, ha ritenuto che la Corte dei Conti ha esercitato un potere non attribuitole dalla legge perché il controllo delineato dal decreto menzionato può operare solo a partire dall'anno 2013, cioè solo a seguito dell'entrata in vigore dei criteri individuati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepiti con d.P.C.m. 21 dicembre 2012. È, infatti, lo stesso dettato normativo a prevedere che il rendiconto in esame sia strutturato secondo le suddette linee guida deliberate dalla Conferenza permanente, spettando alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi ai criteri contenuti nelle stesse, le quali, pertanto, risultano essere indispensabili. La Corte, poi, ricordando quanto già chiarito con la sentenza n. 39 del 2014, ha ribadito ulteriormente che «“il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale [...]. Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale”».

La sentenza n. **263** - nell'ambito di un giudizio per conflitto di attribuzione tra enti proposto dalla Regione Basilicata - ha dichiarato che “spettava alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, operare la verifica della regolarità dei rendiconti consiliari anche sulla base dei criteri introdotti dalla legge regionale 21 dicembre 2012, n. 28 con cui è stato esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all'esercizio finanziario 2013”. La ricorrente aveva impugnato – per asserita violazione dell'autonomia contabile regionale – le deliberazioni della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Regione Basilicata, 18 marzo 2014, nn. da 51 a 60, relative al controllo sul costo massimo delle spese per il personale dei gruppi consiliari. L'esercizio del controllo – secondo la ricorrente – sarebbe stato illegittimo in quanto effettuato secondo criteri individuati solo *ex post* rispetto ai fatti di gestione. La Corte, invece, dichiara che la “censura non è fondata, poiché, come chiarito nelle deliberazioni impugnate, la sezione regionale della Corte dei conti ha operato la verifica della regolarità delle spese in esame sulla base dei criteri introdotti dalla legge regionale n. 31 del 2012 – in applicazione dell'art. 2, comma 1, lettera *h*), del d.l. n. 174 del 2012 – entrata in vigore il 1° gennaio del 2013, e quindi all'inizio del relativo esercizio finanziario.”

## **7. La funzione legislativa**

### **7.1. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)**

#### **7.1.1. “Sistema tributario e contabile dello Stato” (lett. e)**

##### **7.1.1.1. La variazione delle aliquote IRAP**

La sentenza n. 177 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale – per lesione della potestà legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario – dell’art. 1, comma 5, della legge della Regione Lombardia n. 27 del 2001, che aveva determinato l’aumento di un punto percentuale dell’aliquota speciale IRAP relativa ai settori di attività bancario, finanziario ed assicurativo, indicati negli articoli 6 e 7 del d.l. n. 446 del 1997, così esorbitando dal potere di variazione delle aliquote riconosciuto alle Regioni limitatamente all’aliquota ordinaria dell’IRAP. La Corte - dopo aver affermato che la disciplina dell’IRAP rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. (sentenze n. 296 del 2003, n. 26 del 2014, n. 216 del 2009 e n. 357 del 2010) - rileva che il legislatore delegato (d.lgs. n. 446 del 1997), istituendo l’IRAP, aveva riconosciuto alle Regioni la facoltà di variare la sola aliquota ordinaria (art. 16) e non anche le aliquote introdotte in via transitoria (art. 45). A tal proposito, ricorda la giurisprudenza costituzionale intervenuta in ordine alla disciplina transitoria dell’IRAP. La sentenza n. 357 del 2010 ha affermato che «il chiaro tenore letterale dell’art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 446 del 1997 rende evidente che alle Regioni è consentito variare (nel limite di un punto percentuale) solo “l’aliquota di cui al comma 1” dello stesso art. 16, cioè solo l’aliquota base e non quelle speciali, tra le quali è compresa quella di cui al comma 1 dell’art. 45 dello stesso d.lgs. n. 446 del 1997, richiamata dalla disciplina censurata». La sentenza n. 21 del 2005, poi, nel ritenere la legittimità costituzionale di tale disciplina afferma: «La ragionevolezza della transitoria differenziazione delle aliquote disposta dall’art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 446 del 1997 risulta [...] dai dati economici e contabili considerati dal legislatore in sede di prima applicazione del tributo [...]. La nota tecnica allegata alla relazione governativa al citato decreto legislativo e le successive indagini parlamentari evidenziano, infatti, uno “sgravio consistente” apportato dall’introduzione dell’IRAP per il settore dell’intermediazione finanziaria e un “aggravio significativo” per il settore agricolo. È indicativo, al riguardo, che la Commissione bicamerale consultiva in materia di riforma fiscale, in esito alle indagini empiriche effettuate sull’attuazione dell’IRAP, abbia affermato, nella relazione finale del 29 settembre 1999, che, pur con l’aliquota maggiorata, il vantaggio tratto dai settori finanziario ed assicurativo dall’applicazione dell’IRAP è stato “superiore alle aspettative” e che “l’impossibilità che comunque permane di omologare totalmente il settore finanziario agli altri settori impone che se ne tenga conto attraverso un’aliquota differenziata” [...].».

#### **7.1.2. “Tutela della concorrenza” (lett. e)**

##### **7.1.2.1. La nozione interna di «concorrenza» riflette quella operante in ambito comunitario – gli appalti per lavori privati**

“La giurisprudenza di questa Corte è costante nell’affermare che la nozione di «concorrenza», di cui al secondo comma, lettera e), dell’art. 117 Cost., riflette quella operante in ambito comunitario (*ex plurimis* sentenze n. 4 del 2014, n. 264 e n. 171 del 2013). Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati (misure antitrust); sia le misure legislative di promozione, volte ad eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”) (*ex plurimis*, sentenze n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). Pertanto, ove la suddetta materia, considerato il suo carattere finalistico e «trasversale», interferisse (come nella specie) anche 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)”. Così la sentenza n. 97, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale

dell'art.10, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 3 del 2012, che, nell'estendere ai lavori privati il sistema di qualificazione rilasciato da Società Organismo di Attestazione (SOA) previsto per gli appalti di lavori pubblici dall'art. 40 del d.lgs. n. 163 del 2006, operava una compromissione dell'assetto concorrenziale degli appalti privati.

#### ***7.1.2.2. Il divieto di proroga automatica di contratti in concessione***

Con la sentenza n. 2, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana n. 64 del 2012, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., nella parte in cui inserisce il comma 1-*bis* nell'art. 82 della legge n. 65 del 2010, così reiterando la proroga dei contratti di affidamento in concessione relativi a servizi pubblici locali, in particolare al trasporto pubblico locale su gomma, senza peraltro stabilire un termine finale, contratti che erano stati già prorogati dal comma 1 dello stesso art. 82 – al fine di garantire la continuità del servizio fino all'espletamento della procedura concorsuale – in applicazione di quanto previsto dal comma 5 dell'art. 5 del Regolamento CE 23 ottobre 2007, n. 1370. La Corte ha ricordato di avere ribadito, con altra pronuncia (sentenza n. 173 del 2013), che il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, determinando altresì una disparità di trattamento tra operatori economici, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), dal momento che coloro che in precedenza non gestivano (nella specie) il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti. Ugualmente, con espresso riferimento a possibilità di rinnovi o proroghe automatiche di contratti in concessione relativi al trasporto pubblico locale, la stessa Corte ha reiteratamente affermato che non è consentito al legislatore regionale disciplinare il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni alla loro scadenza – in contrasto con i principi di temporaneità e di apertura alla concorrenza – poiché, in tal modo, dettando vincoli all'entrata, verrebbe ad alterare il corretto svolgimento della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una disparità di trattamento tra operatori economici ed invadendo la competenza esclusiva del legislatore statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. (cfr. sentt. n. 123 e 80 del 2011). È stata, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali, le quali prevedevano la possibilità di proroghe automatiche di contratti di trasporto pubblico locale, ovvero il mantenimento di affidamenti preesistenti in capo agli stessi concessionari di servizi di trasporto pubblico locale oltre il termine ultimo previsto dal legislatore statale per il passaggio al nuovo sistema di affidamento di tali servizi tramite procedure concorsuali (sentenza n. 80 del 2011). Ha affermato ancora la Corte che “è solo con l'affidamento dei servizi pubblici locali mediante procedure concorsuali che si viene ad operare una effettiva apertura di tale settore e a garantire il superamento di assetti monopolistici. Infatti la gara pubblica costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza (sentenze n. 401 del 2007 e n. 1 del 2008)” (sentenza n. 339 del 2011).

#### ***7.1.2.3. Le procedure di gara pubblica, strumento per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale***

Da una interpretazione sistematica delle norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige sulla disciplina delle grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, discende che in tale materia, da un lato, spetta allo Stato intervenire in via esclusiva sugli aspetti riconducibili agli ambiti di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. (come per le procedure di assegnazione delle concessioni, che rientrano nella tutela della concorrenza: sentenza n. 1 del 2008), nonché stabilire i principi fondamentali (come per la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia: sentenza 383 del 2005); dall'altro, compete alle Province autonome regolare tutti gli altri profili, quali, ad esempio, l'uso delle acque, la trasparenza delle concessioni e la disciplina delle funzioni amministrative. In base a tale ricostruzione del quadro normativo, la sentenza n. 28 ha dichiarato che non sono fondate le questioni di legittimità promosse dalle Province di Trento e di Bolzano sui commi 4, 5, 6, 7 e 8 dell'art. 37 del d.l. n. 83 del 2012, per violazione delle competenze provinciali. Infatti, le disposizioni censurate – concernenti la disciplina delle procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di concessioni nel settore idroelettrico, con riguardo alla tempistica delle gare e al contenuto dei bandi, nonché all'onerosità delle concessioni messe a gara – sono volte a tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio

nazionale e sono, pertanto, riconducibili alla competenza legislativa statale esclusiva in materia della tutela della concorrenza. A detto ambito, precisa la Corte, va ricondotta l'intera disciplina delle procedure di gara pubblica (sentenze n. 46 e n. 28 del 2013, n. 339 del 2011 e n. 283 del 2009), in quanto quest'ultima costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 339 del 2011, n. 1 del 2008 e n. 401 del 2007).

#### **7.1.2.4. La libera prestazione dei servizi (attività di guida turistica)**

La sentenza n. 178 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell'art. 73, comma 4, della legge della Regione Umbria n. 13 del 2013 che assoggettava le guide turistiche, che avevano conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione presso altre Regioni e che intendevano svolgere la propria attività in Umbria, all'accertamento da parte della Provincia della conoscenza del territorio, secondo modalità stabilite dalla Giunta regionale. Tale disposizione è stata ritenuta in contrasto con l'art. 3 della legge n. 97 del 2013, rubricato "Disposizioni relative alla libera prestazione e all'esercizio stabile dell'attività di guida turistica da parte di cittadini dell'Unione europea", che riconosce la validità su tutto il territorio nazionale dell'abilitazione alla professione di guida turistica e prevede pari efficacia per il riconoscimento della qualifica professionale conseguita da un cittadino dell'Unione europea in un altro Stato membro, con la conseguenza che i cittadini europei abilitati operano in regime di libera prestazione dei servizi senza necessità di alcuna autorizzazione né abilitazione. Il legislatore umbro ha così introdotto «una barriera all'ingresso nel mercato» che non è in sintonia con il principio statale di liberalizzazione.

#### **7.1.2.5. L'affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica**

La sentenza n. 199 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 25 del 2012, censurata in quanto, disponendo che gli enti locali affidano lo svolgimento dei servizi di interesse generale non soltanto a società «a totale partecipazione pubblica», ma anche a società «a partecipazione mista pubblica privata», si porrebbe in contrasto con il diritto dell'Unione europea, violando in tal modo l'art. 117, primo comma, Cost. La Corte, preliminarmente afferma che la norma censurata, riferendosi ai servizi pubblici locali a rilevanza economica, è riconducibile all'ambito materiale relativo alla tutela della concorrenza; ribadisce la corrispondenza tra l'espressione «servizio pubblico locale di rilevanza economica» o «servizio di interesse generale» dell'ente locale e quella di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), rinvenibile, in particolare, negli artt. 14 e 106 del TFUE (*ex plurimis*, sentenza n. 325 del 2010, punto 6.1. del Considerato in diritto); ricostruisce, poi, la normativa vigente in materia, partendo dall'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), abrogato dall'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, a sua volta abrogato all'esito del *referendum* ammesso con la sentenza n. 24 del 2011. La conseguenza delle vicende legislative e referendarie è che, attualmente – esclusa la reviviscenza dell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000 a seguito dell'abrogazione referendaria dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 (sentenza n. 24 del 2011) – sono applicabili alla materia unicamente la normativa e la giurisprudenza comunitarie, senza alcun riferimento a leggi interne (sentenze n. 50 del 2013 e n. 199 del 2012). Ciò posto, la Corte ricorda quanto già affermato nella sentenza n. 325 del 2010: «La normativa comunitaria consente l'affidamento diretto del servizio (cioè senza una gara ad evidenza pubblica per la scelta dell'affidatario) alle società miste nelle quali si sia svolta una gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato e richiede sostanzialmente che tale socio sia un socio "industriale" e non meramente "finanziario" (in tal senso, in particolare, il Libro verde della Commissione del 30 aprile 2004), senza espressamente richiedere alcun limite, minimo o massimo, della partecipazione del socio privato», permettendo, in particolare, l'affidamento diretto della gestione del servizio «in via ordinaria» ad una società mista, alla condizione che la scelta del socio privato «avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica» e che a tale socio siano attribuiti «specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio». Cita anche la sentenza della Corte di giustizia, sezione terza, 15 ottobre 2009, in causa C-196/08, Acoset Spa, che ha ribadito la legittimità comunitaria dell'affidamento diretto a società miste, purchè sia rispettata la condizione della gara cosiddetta "a doppio oggetto", espressamente specificando: «Sebbene la mancanza di gara nel contesto dell'aggiudicazione dei servizi risulti inconciliabile con gli artt. 43 CE e 49 CE e con i principi di parità di trattamento e di non discriminazione, la scelta del socio privato nel rispetto degli obblighi [comunitari] e l'individuazione dei criteri di scelta del socio privato consentono di ovviare a detta

situazione, dal momento che i candidati devono provare, oltre alla capacità di diventare azionisti, anzitutto la loro perizia tecnica nel fornire il servizio nonché i vantaggi economici e di altro tipo derivanti dalla propria offerta» (punto 59). E ancora: «Dato che i criteri di scelta del socio privato si riferiscono non solo al capitale da quest'ultimo conferito, ma altresì alle capacità tecniche di tale socio e alle caratteristiche della sua offerta in considerazione delle prestazioni specifiche da fornire, e dal momento che al socio in questione viene affidata, come nella fattispecie di cui alla causa principale, l'attività operativa del servizio di cui trattasi e, pertanto, la gestione di quest'ultimo, si può ritenere che la scelta del concessionario risulti indirettamente da quella del socio medesimo effettuata al termine di una procedura che rispetta i principi del diritto comunitario, cosicché non si giustificerebbe una seconda procedura di gara ai fini della scelta del concessionario» (punto 60). Precisa, invece, la Corte che il precedente della Corte di giustizia citato dal ricorrente Governo (causa C-26/03 Stadt Halle ed altri contro RPL Lochau), non è pertinente poiché nella specie, non vi era stata procedura ad evidenza pubblica per la scelta del socio della società mista affidataria del servizio. In conclusione, la Corte riconosce che l'art. 6, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 25 del 2012 non soltanto non esclude che la concessione dei servizi venga affidata ad una società mista, il cui socio privato sia individuato attraverso una gara "a doppio oggetto", ma, in ragione del rinvio al diritto dell'Unione europea, impone l'obbligatorietà di tale procedura, sicché, correttamente interpretata, essa ottempera a tutti i requisiti richiesti dal diritto dell'Unione europea.

#### **7.1.2.6. L'esercizio del commercio**

La sentenza n. **49** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due disposizioni della Regione Veneto in materia di esercizio del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime, per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza (il profilo di censura relativo all'art. 117, primo comma, Cost. è stato dichiarato assorbito). La Corte premette che risulta indiscutibile che la disciplina dell'autorizzazione al commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime vada ascritta alla materia «tutela della concorrenza», in ragione della sua idoneità ad incidere, in senso restrittivo, sulla capacità stessa del singolo operatore di svolgere tale specifica attività commerciale. Incidentalmente, la Corte sottolinea che la capacità delle norme censurate di escludere la possibilità stessa per il singolo di svolgere l'attività commerciale in esame nelle aree *de quibus*, le differenzia da quella scrutinata dalla sentenza n. 247 del 2010, in cui il divieto del commercio itinerante nei centri storici delle maggiori città del Veneto è stato ritenuto non illegittimo, in ragione del fatto che la norma censurata non ha prodotto alcuna lesione di regole a tutela della concorrenza, collocandosi nel diverso solco della semplice regolamentazione territoriale dell'attività di commercio da parte di operatori tutti ugualmente legittimati a svolgerla, razionalmente giustificata dalle concrete e localizzabili esigenze di tutela di altri interessi di rango costituzionale. Ciò posto, in primo luogo, la Corte esamina l'art. 16 della legge n. 55 del 2012 (abrogato successivamente alla proposizione della questione di legittimità, ma *medio tempore* applicato). La disposizione, nel prevedere che ciascun operatore non potesse essere titolare di nulla osta in più di un comune, si poneva in contrasto con l'art. 19 del decreto legislativo n. 59 del 2010 - attuativo della "direttiva servizi" 2006/123/CE - secondo cui, invece, l'autorizzazione permette al prestatore di accedere all'attività di servizi e di esercitarla su tutto il territorio nazionale, fatte salve eccezioni giustificate da un motivo imperativo di interesse generale. In secondo luogo, la Corte scruta l'art. 5, comma 1, lett. a) della legge n. 8 del 2013. In questo caso, la disposizione, nel prevedere che per la concessione del nulla osta comunale si applicassero i criteri di selezione propri della diversa forma di attività commerciale con assegnazione dei posteggi su area pubblica, introduceva, con scelta unilaterale, una procedura che comportava vincoli all'accesso e all'esercizio di attività economiche non strettamente necessari o proporzionati agli interessi pubblici. La Corte ha, inoltre, precisato che, in un contesto di competenza esclusiva dello Stato caratterizzata dalla portata "trasversale" e dal contenuto finalistico delle relative statuizioni, le Regioni non sono private radicalmente delle competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma sono tuttavia orientate ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale (sentenze n. 245 e n. 98 del 2013).

La sentenza n. **104** ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., degli artt. 2, 4, 7 e 11 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 5 del 2013, che introducevano varie disposizioni in materia di commercio. Più in particolare, il citato art. 2 attribuisce alla Giunta regionale il compito di individuare, sentite le associazioni delle imprese, gli



indirizzi per il conseguimento degli obiettivi di equilibrio della rete distributiva in rapporto alle diverse categorie e alla dimensione degli esercizi, tenendo conto anche dell'interesse dei consumatori alla qualità, alla varietà, all'accessibilità e alla convenienza dell'offerta. La Corte dichiara che tale disposizione - che consente alla Giunta di incidere e condizionare l'agire degli operatori sul mercato, incentivando o viceversa limitando l'apertura degli esercizi commerciali in relazione alle diverse tipologie merceologiche, alle loro dimensioni, ovvero al territorio - viola la competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza. Nell'occasione la Corte si sofferma proprio sulla nozione di concorrenza, ribadendo che essa «“riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) 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 che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (*ex multis*: sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)”». Ribadisce, altresì, che la materia «tutela della concorrenza», «dato il suo carattere finalistico, non è una materia di estensione certa o delimitata, ma è configurabile come trasversale, “corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni” (così, tra le più recenti, sentenza n. 38 del 2013; si veda, inoltre, la sentenza n. 299 del 2012)». Dalla suddetta natura trasversale deriva «“che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012)”». La Corte, poi, in considerazione dello stretto legame esistente con la disposizione appena dichiarata incostituzionale, fa derivare l'illegittimità anche della previsione del successivo art. 7 impugnato il quale, infatti, subordina il rilascio dell'autorizzazione alla apertura di una media o grande struttura di vendita all'attestazione della conformità agli indirizzi definiti dalla Giunta regionale. Fondata è, anche, la questione relativa all'art. 4 il quale, pur prevedendo che le attività commerciali siano svolte senza il rispetto di orari di apertura o di chiusura e senza obblighi di chiusura domenicale e festiva o della mezza giornata infrasettimanale, eccettua espressamente dal suo ambito di applicazione le attività di commercio su area pubblica. In tal modo, tale disposizione permette l'introduzione di limiti e vincoli in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione contenuta nell'art. 3, comma 1, lett. *d-bis*), del d.l. n. 223 del 2006 che ammette limitazioni allo svolgimento dell'attività di commercio solo laddove riconducibili, tra le altre, ad esigenze di sostenibilità ambientale e sociale, a finalità di tutela delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale. La Corte, infatti, con riguardo alla ricordata normativa statale ha ribadito che essa attua «un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche» e che «“l'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale (sentenza n. 299 del 2012 [...])” (sentenza n. 38 del 2013)». Infine, anche l'art. 11 impugnato - che prevede il divieto nei centri storici di apertura e trasferimento di sede delle grandi strutture di vendita, precludendo del tutto e *a priori* detta possibilità - si pone in contrasto col medesimo parametro costituzionale. Tale divieto, infatti, proprio per la sua assolutezza, «costituisce una limitazione alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali e viene ad incidere “direttamente sull'accesso degli operatori economici al mercato e, quindi, si risolve in un vincolo per la libertà di iniziativa di coloro che svolgono o intendano svolgere attività di vendita” (sentenza n. 38 del 2013)».

La disciplina dei «poli commerciali» di cui all'art. 9 della legge della Regione Umbria n. 10 del 2013, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. **125**, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *e*), Cost. Il legislatore regionale, nell'attribuire la qualifica di «polo commerciale» ad esercizi

commerciali per il solo fatto di essere adiacenti o vicini e a prescindere dalla volontà degli esercenti di unirsi in un polo commerciale, e prevedendo, di conseguenza, la complessa procedura autorizzatoria prescritta per le grandi strutture di vendita, ha introdotto nuovi vincoli all'apertura degli esercizi commerciali, in contrasto con i principi di liberalizzazione previsti dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 (secondo cui "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...."), e dall'art. 1 del d.l. n.1 del 2012, attuativo dei principi di libertà di iniziativa economica e di concorrenza, sanciti, rispettivamente, dall'art. 41 Cost. e dal Trattato dell'Unione europea. Inoltre, nell'assoggettare gli esercizi di vicinato alla procedura di autorizzazione delle grandi strutture di vendita, la norma censurata ha finito con l'introdurre dei vincoli anche rispetto alle distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio, in deroga all'espresso divieto di cui all'art. 3, comma 1, lettera b), del d.l. n. 223 del 2006. La Corte ha ritenuto, pertanto, che la norma impugnata, in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione, invadesse la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di "tutela della concorrenza".

La sentenza n. 165 ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., degli artt. 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 20 della legge della Regione Toscana n. 52 del 2012, nonché degli artt. 2, 5, comma 2, 6, 16 e 18 della legge regionale n. 13 del 2013, con i quali la Regione, modificando il proprio codice del commercio (legge regionale n. 28 del 2005), aveva inteso adeguare le disposizioni alla normativa statale relativa all'istituzione dello sportello unico per le attività produttive (SUAP), disciplinato in particolare dall'art. 38, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008. Con specifico riferimento agli artt. 13, 14, 15 e 16 – che introducono *ex novo* nel menzionato codice gli artt. 18-ter, 18-quater, 18-quinquies e 18-sexies – aggravando gli oneri di produzione documentale e le attività supplementari a carico di chi presenta istanza al SUAP per aprire, ampliare o trasferire una grande struttura di vendita, rappresentano un ostacolo effettivo alla libera concorrenza nella Regione Toscana, sotto un duplice profilo, interregionale e intraregionale, poichè gli esercenti che intendono operare nel territorio toscano si trovano esposti a maggiori oneri rispetto ai competitori di altre Regioni, ma anche rispetto a chi già svolge un'attività commerciale nello stesso territorio regionale. A giudizio della Corte, infatti, la disciplina censurata contrasta col ricordato parametro costituzionale in quanto, anche se la normativa statale contenuta nell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 prevede la possibilità di contemperare la liberalizzazione del commercio con l'esigenza di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell'ambiente e dei beni culturali, essa comunque «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 (...) 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». Analoghe considerazioni sono svolte con riferimento all'art. 17 della medesima legge regionale e all'art. 2 della legge regionale n. 13 del 2013 che, inserendo l'art. 18-septies nello stesso codice, prevedono per le grandi strutture di vendita una serie di requisiti obbligatori relativi tra l'altro alle dotazioni energetiche, alla produzione, raccolta e gestione dei rifiuti, alle strutture per il lavaggio dei mezzi commerciali, alle fasce verdi per la protezione dall'inquinamento, ai bacini per la raccolta delle acque piovane, ai parcheggi per le biciclette e le auto elettriche (con i relativi punti di ricarica). Per la Corte la normativa statale adottata in materia di liberalizzazione delle attività economiche - in particolare l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 e l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012 - non attribuisce competenze legislative a favore della Regione per la salvaguardia dei menzionati valori quali la tutela dell'ambiente, della salute, dei lavoratori e dei consumatori. Infatti, anche se la loro protezione è una valida ragione per derogare al principio generale della liberalizzazione delle attività commerciali, tuttavia essi «non possono essere tutelati dal legislatore regionale attraverso l'esercizio della competenza residuale del commercio, che incontra un limite nella natura trasversale e prevalente della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato». Risultano illegittimi, altresì, l'art. 20 della legge reg. n. 52 del 2012 e l'art. 6 della legge reg. n. 13 del 2013 che - introducendo una procedura aggravata per i casi di strutture di vendita in forma aggregata, cioè per quelle «strutture di vendita adiacenti tra loro, anche verticalmente, o insediate a distanza reciproca inferiore a 120 metri lineari», e quindi assumendo la distanza minima tra gli esercizi quale elemento

qualificante di tale tipologia di esercizio commerciale - si pongono in contrasto con la normativa statale che, nel recepire le prescrizioni della direttiva 2006/123/CE, abroga le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati e non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite e vieta, in particolare, l'imposizione di distanze minime tra le sedi di esercizio di un'attività economica. Per motivi analoghi, risultano illegittimi anche gli artt. 5, comma 2, 16 e 18 della legge reg. n. 13 del 2013. Essi, infatti – prevedendo l'esposizione del solo prezzo finale di vendita negli esercizi commerciali di vendita in “outlet”, la presenza di una adeguata sorveglianza quale requisito che condiziona la possibilità di installare nuovi impianti di distribuzione del carburante dotati esclusivamente di apparecchiature “self-service” prepagato senza la presenza del gestore e il funzionamento contestuale della modalità “servito” e della modalità “self-service” durante l'orario di apertura dell'impianto – ostacolano il libero esercizio della concorrenza, violando così l'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.

#### **7.1.2.7. L'esercizio di impianti gestione carburanti**

Con la sentenza n. **125** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell'art. 43 della legge della Regione Umbria n. 10 del 2013, nella parte in cui prevedeva l'obbligo, per i nuovi impianti di distribuzione di carburanti, di erogare contestualmente gasolio e benzina e almeno un prodotto a scelta tra alimentazione elettrica, metano, GPL, biodiesel per autotrazione, idrogeno o relative miscele. La disposizione censurata è stata ritenuta in contrasto con quanto previsto dall'art. 17, comma 83-*bis*, del d.l. n. 112 del 2008, che vieta restrizioni relative alla presenza contestuale di più tipologie di carburanti. Detta disposizione regionale introduceva, infatti, «significative e sproporzionate barriere all'ingresso nei mercati, non giustificate dal perseguimento di specifici interessi pubblici, condizionando o ritardando l'ingresso di nuovi operatori e, conseguentemente, ingenerando ingiustificate discriminazioni a danno della concorrenza». La stessa decisione ha dichiarato incostituzionale anche il successivo art. 44 della sopraindicata legge regionale, che subordinava l'installazione di un nuovo impianto dotato di apparecchiature self-service e pre-pagamento funzionanti senza la presenza del gestore alla condizione che fosse l'unico del Comune o che quello più vicino fosse ad almeno dieci chilometri di distanza, anche se ubicato in un Comune limitrofo. La Corte ha osservato che la norma in questione, ponendosi in contrasto con l'art. 18 del d.l. n. 1 del 2012, che vieta l'apposizione di «vincoli o limitazioni all'utilizzo continuativo, anche senza assistenza, delle apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato», viola la competenza legislativa dello Stato nella materia della "tutela della concorrenza", ex art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., poiché introduce misure restrittive della concorrenza e prevede divieti e limitazioni che condizionano il sorgere di nuove attività economiche, senza che tali restrizioni siano giustificate e proporzionate alle finalità pubbliche perseguite.

#### **7.1.3. “Ordinamento civile” (lett. 1)**

##### **7.1.3.1. Il rapporto di lavoro pubblico**

La sentenza n. **17** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 2, comma 5, della legge della Regione Abruzzo n. 71 del 2012, il quale stabiliva che, in caso di mancato rinnovo o conferimento dell'incarico, il personale dirigente presente nei ruoli delle aziende per il diritto allo studio universitario, é considerato in esubero e transita direttamente nei ruoli regionali. La norma in esame disciplinava una fattispecie ascrivibile alle eccedenze di personale delle pubbliche amministrazioni e alla mobilità collettiva regolate dal d.lgs. n. 165 del 2001; infatti, tale ipotesi di trasferimento unilaterale del suddetto personale è stata ritenuta perfettamente inquadrabile nella dinamica del rapporto di lavoro e del relativo regime e, quindi, «riconducibile in modo piano alla materia dell'“ordinamento civile”», operando il transito «nell'ambito di una vicenda lavorativa unitaria» destinata a continuare ininterrottamente alle dipendenze della Regione. A giudizio della Corte, il legislatore abruzzese ha inciso su un istituto, quale è la mobilità, che certamente afferisce alla disciplina del rapporto di lavoro pubblico (privatizzato), invadendo una sfera di competenza legislativa riservata esclusivamente allo Stato. Inoltre, la censurata disciplina è stata giudicata incoerente con il regime normativo di fonte statale e negoziale. Difatti, la mobilità d'ufficio cosiddetta obbligatoria (artt. 33 e ss. del d.lgs. n. 165 del 2001 e 16 del CCNL del 22 febbraio 2006, per l'area della dirigenza regionale) mira al riassorbimento delle eccedenze attraverso una procedura che si articola, in primo luogo, nella verifica circa la possibilità

di riutilizzare il personale in situazione di eccedenza o di sovrannumero presso l'ente pubblico di appartenenza o altro, e, in un secondo tempo, nel collocamento del personale non altrimenti impiegabile, in disponibilità per la durata massima di ventiquattro mesi, decorsi i quali il rapporto di lavoro si intende definitivamente risolto. In altri termini, il legislatore statale consente che, prima di essere collocati in disponibilità, come pure durante il relativo periodo di sospensione del rapporto di lavoro, i lavoratori dichiarati in eccedenza o in sovrannumero siano ricollocati presso la propria amministrazione (mediante mobilità "interna") o altre amministrazioni (mediante mobilità collettiva), sempreché, ovviamente, sussista una posizione lavorativa dagli stessi alternativamente occupabile. La disposizione regionale, invece, a fronte di una situazione, quella del dirigente sprovvisto d'incarico, che essa stessa definisce "in esubero", prescriveva il passaggio diretto nei ruoli regionali, a prescindere dalla sussistenza, ed anzi anche in difetto, di una posizione lavorativa ivi effettivamente disponibile. La violazione del medesimo parametro è stata riscontrata anche in relazione ai successivi commi 6 e 7 che stabilivano, in caso di assenza o impedimento del dirigente, l'assunzione temporanea delle relative funzioni da parte del funzionario di grado più elevato con i requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale e l'attribuzione del trattamento economico spettante al dirigente. La normativa *de qua* regolava una specifica ipotesi di assegnazione di personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale), che tipicamente attiene allo svolgimento del rapporto di lavoro, concretandone una modificazione temporanea con riguardo al contenuto della prestazione lavorativa. Anche in relazione alla disciplina del mutamento provvisorio delle mansioni, che rientra nella materia del rapporto di lavoro, i Giudici hanno riconosciuto la sussistenza in capo allo Stato del titolo competenziale esclusivo dell'ordinamento civile. Inoltre, queste ulteriori disposizioni regionali sono state altresì considerate non conformi alla disciplina statale (art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001) ed alle corrispondenti previsioni della contrattazione collettiva di riferimento (art. 8 del CCNL per il comparto Regioni ed Autonomie Locali del 14 settembre 2000), che consentono l'assegnazione di mansioni superiori unicamente nelle due ipotesi di vacanza di posti in organico e per soli sei mesi (massimo dodici), ove siano state avviate le procedure di copertura dei medesimi posti, e di sostituzione di altro dipendente con diritto alla conservazione del posto per la durata dell'assenza. In tutti gli altri casi la destinazione a mansioni superiori è nulla e comporta responsabilità dirigenziale, fermo restando, in applicazione del principio della retribuzione proporzionata (alla quantità e qualità del lavoro prestato) di cui all'art. 36 Cost., da sempre ritenuto applicabile anche al pubblico impiego, il diritto del lavoratore illegittimamente preposto a mansioni superiori alla differenza di trattamento con la qualifica più elevata, purché le relative mansioni gli siano state attribuite in modo prevalente sotto il profilo quantitativo, qualitativo e temporale. La norma impugnata, invece, non solo imponeva al funzionario di grado più elevato di assumere funzioni dirigenziali in caso di assenza o impedimento del dirigente derivante da qualsiasi motivo, ma gli riconosceva il corrispondente trattamento economico indipendentemente dalla valutazione dell'impegno concreto, sotteso all'espletamento delle mansioni superiori, in termini di preminenza qualitativa, quantitativa e temporale. Infine, la stessa nozione di assenza o impedimento accolta dal legislatore abruzzese si prospettava molto più ampia dell'"assenza con diritto alla conservazione del posto" (per malattia, infortunio o altre cause tipiche di sospensione del rapporto) che in linea di principio giustifica il ricorso alla supplenza con altro personale di rango inferiore. Infatti, espressioni come "assenza o impedimento" evocano multiformi situazioni contingenti di ostacolo fisico, alle quali potrebbe sopperirsi, per la breve durata del loro protrarsi, anche con l'esercizio di potestà vicarie, che non dà luogo al diritto alla retribuzione superiore per il tempo strettamente necessario alla reggenza dell'ufficio transitoriamente sprovvisto del dirigente preposto.

La sentenza n. 61 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Provincia di Bolzano sull'art. 9, comma 2, quarto periodo, del d.l. n. 78 del 2010, asseritamente lesivo dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia e della competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale. La Corte ha ritenuto che tale disposizione - che prevede che i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare - attiene «alla retribuzione spettante a lavoratori, il cui rapporto (...) contrattualizzato, è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 18 del 2013)», e dunque è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, attribuitagli dall'art. 117, secondo comma, lett. d), Cost. Allo

stesso esito di non fondatezza – perché la disposizione censurata è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile – la Corte perviene anche in relazione alla questione di legittimità costituzionale promossa dalla Provincia di Bolzano sull'art. 9, comma 3, dello stesso d.l. n. 78 del 2010. La norma oggetto di censura - secondo cui nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi - «attiene direttamente ai diritti e agli obblighi gravanti sulle parti del contratto di lavoro pubblico, stabilendo che il trattamento economico erogato al dirigente dall'amministrazione di appartenenza remunera tutta l'attività da lui svolta, anche quella connessa con lo svolgimento di incarichi aggiuntivi che, seppure non vietata in assoluto, non può dar luogo alla corresponsione, a favore del dirigente medesimo, di emolumenti che si aggiungano a quel trattamento economico (sentenza n. 173 del 2012)». La Corte ribadisce, altresì, che la competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» vincola gli enti ad autonomia differenziata anche con riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro con i propri dipendenti (sentenza n. 77 del 2013). Infine, il Collegio dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Provincia di Bolzano in relazione all'art. 9, comma 29, del d.l. n. 78 del 2010. La disposizione, nel prevedere che le società non quotate, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, adeguano le loro politiche assunzionali alla disciplina statale, sarebbe lesiva dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia ed esorbiterebbe dalla competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, per la previsione di specifiche voci di spesa e misure di dettaglio. La Corte – dopo aver ricordato che la disciplina in tema di «regime giuridico» delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni deve essere ricondotta alla materia dell'«ordinamento civile» quando non attenga alle forme di svolgimento di attività amministrativa (sentenza n. 326 del 2008) – conferma che la norma censurata, poiché estende anche a soggetti di diritto privato (quali sono le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni), le disposizioni in tema di assunzioni dettate dall'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, è riconducibile alla materia dell'«ordinamento civile» di competenza esclusiva statale (sentenza n. 173 del 2012).

Con la sentenza n. **211**, la Corte riassume i principi che regolano l'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche ed il riparto della competenza legislativa: “Secondo il costante orientamento di questa Corte, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego – operata dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), e dai decreti legislativi emanati in attuazione di dette leggi delega – 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». Ancora, il citato art. 2, comma 3, prevede che «Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale». 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 dell'«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). Per

tale ragione, è stata dichiarata l'illegittimità di talune disposizioni regionali che prevedevano in favore dei dipendenti delle Regioni delle indennità non previste dalle norme statali (sentenze n. 290 del 2012 e n. 151 del 2010), ovvero incrementavano trattamenti accessori (sentenza n. 332 del 2010), o, comunque, disciplinavano aspetti del trattamento economico di tali dipendenti (sentenze n. 7 e n. 77 del 2011). Per le medesime ragioni, sono state dichiarate non fondate le questioni di costituzionalità sollevate da talune Regioni avverso talune disposizioni statali che disciplinavano aspetti del trattamento retributivo dei dipendenti pubblici (sentenze n. 61 del 2014, n. 225 del 2013 e n. 215 del 2012)". Sulla base di tali principi, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, dell'art. 43 della legge della Regione Abruzzo n. 6 del 2005, come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 16 del 2008, il quale – per finalità perequative del trattamento di anzianità di tutti i dipendenti regionali – aveva riconosciuto il diritto alla riliquidazione della r.i.a. in favore del personale regionale già in organico, così da realizzare l'allineamento al trattamento economico di anzianità spettante ai dipendenti di pari qualifica e anzianità, transitati nei ruoli regionali da altra amministrazione. A margine della decisione, la Corte fa alcune osservazioni in ordine alle conseguenze della caducazione della disposizione censurata e del venir meno dell'allineamento stipendiale da essa previsto e al timore circa possibili violazioni del principio di eguaglianza che la declaratoria di illegittimità costituzionale potrebbe determinare. Afferma la Corte: "può essere utile richiamare la giurisprudenza di questa Corte in ordine alla soppressione operata dal legislatore statale di analogo istituto previsto in favore di determinate categorie di lavoratori. In quell'occasione si è affermato che l'estensione – nella quale appunto consiste l'allineamento stipendiale – «di un trattamento riconosciuto ad personam ad una intera categoria di dipendenti per il solo fatto, del tutto accidentale, che un soggetto cui spetti tale trattamento, venga ad inserirsi in tale categoria affiancandosi a colleghi che, se pur in possesso di una maggiore anzianità, godono di una retribuzione minore», benché prevista allo scopo di eliminare diseguaglianze nell'ambito delle singole qualifiche, «finisce in pratica col crearne altre tra le diverse qualifiche e le diverse categorie, alterandosi oltretutto il principio secondo cui la progressione nel trattamento economico deve corrispondere a criteri prefissati nella legge o nei contratti collettivi, e collegarsi, in ogni caso, a miglioramenti nella qualità e quantità delle prestazioni effettuate» (sentenza n. 6 del 1994; si veda inoltre sentenza n. 379 del 1999)".

La riserva dell'ordinamento civile alla competenza legislativa esclusiva statale è stata ribadita dalla sentenza n. **269** la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma della Provincia di Trento (art. 27, comma 4, della legge provinciale n. 18 del 2011) che, «ancorché formulata come volta a indirizzare il potere di direttiva» della Giunta provinciale nei confronti dell'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale, in realtà definiva con precisione «un nuovo tipo di aspettativa, specificandone la causa, la durata massima, il regime degli oneri previdenziali». Infatti, tale potere di direttiva avrebbe dovuto essere esercitato per favorire la concessione di aspettativa non retribuita e utile a ogni altro fine, per un periodo massimo di novanta giorni ogni biennio, con oneri previdenziali a carico del datore di lavoro e del dipendente versati dall'azienda, al fine di consentire la partecipazione del personale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari a progetti di solidarietà internazionale approvati o sostenuti dalla Provincia.

### ***7.1.3.2. La responsabilità amministrativa dei dipendenti pubblici***

La sentenza n. **19** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera *l*), Cost., dell'art. 7, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 1 del 2011 il quale – prevedendo che la denuncia alla Corte dei conti relativa ad ipotesi di responsabilità amministrative del personale pubblico non vada effettuata, sino al raggiungimento della soglia valoriale prescritta nella legge – introduceva un'ipotesi di esenzione di responsabilità amministrativa per effetto della mancata denuncia. A giudizio della Corte, con un ragionamento valevole anche per le Regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 337 del 2009), in tema di responsabilità amministrativa e contabile «nessuna fonte regionale potrebbe introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia non disciplinata dagli statuti di autonomia speciale e riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.». In tale materia, infatti, «i profili sostanziali sono strettamente intrecciati con i poteri che la legge attribuisce al giudice chiamato ad accertarla, ovvero fanno riferimento a situazioni soggettive riconducibili alla materia

dell' "ordinamento civile" (sentenza n. 345 del 2004)». La Corte conclude ribadendo che la potestà di cui gode la Provincia autonoma in materia di ordinamento dei propri uffici può esplicarsi «nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa», senza poter «incidere sul regime di quest'ultima (sentenza n. 345 del 2004), neppure sotto il profilo della modifica dei termini o degli obblighi attraverso i quali si consente la conoscibilità delle violazioni da parte del Procuratore regionale della Corte dei conti». Con la stessa decisione è stata, inoltre, dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., dell'art. 12 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 1 del 2011 il quale prevedeva che il conservatore dei libri fondiari, nell'esercizio delle funzioni connesse con le iscrizioni tavolari, è responsabile nei limiti in cui risponde il giudice tavolare e che, anche nel caso di accertata colpa lieve e di compensazione delle spese per i procedimenti dinanzi alla Corte dei conti, le spese legali sostenute per la difesa in giudizio sono rimborsate dagli enti pubblici provinciali. A giudizio della Corte, infatti, la disposizione censurata, eccede dalle proprie competenze statutarie in quanto - oltre ad introdurre una limitazione della responsabilità del conservatore incidendo sulla materia «ordinamento civile» e «giustizia amministrativa», di esclusiva competenza dello Stato - disciplina, peraltro in senso difforme dalla normativa statale, il regime delle condizioni alla presenza delle quali le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza.

#### ***7.1.3.3. Gli appalti pubblici***

La sentenza n. 269 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 51, comma 12, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui, sostituendo il comma 1 dell'art. 44 della legge provinciale n. 26 del 1993, subordinava l'aggiornamento dei prezzi di progetto al superamento della percentuale di aumento del 2,5 per cento dei medesimi prezzi, quali risultanti dagli elenchi ufficiali, intervenuto tra la data della delibera di contrarre e quella di indizione dell'appalto. La Corte ha rilevato il contrasto della norma *de qua* con la disciplina sull'aggiornamento annuale dei prezzi delle stazioni appaltanti e con il principio di adeguamento continuo dei prezzi posti a base di gara, affermati dall'art. 133, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006. La regolamentazione dell'adeguamento dei prezzi, anche se nella specie riguardante la fase pubblicistica delle procedure di appalto, essendo riferita al periodo che intercorre tra la data di delibera di contrarre e quella di indizione dell'appalto, è stata ritenuta incidente su tutte le fasi successive, comprese quelle della stipulazione del contratto e della sua esecuzione. Infatti, ad essa è stato imputato un «effetto condizionante sull'autonomia negoziale, sia della stazione appaltante, sia delle imprese interessate, dal momento che impedisce a queste ultime di tenere conto degli incrementi di costo fino a quando questi non abbiano superato la percentuale del 2,5 per cento». Per tali motivi, la divergenza dalla normativa del codice degli appalti in materia di aggiornamento dei prezzi è stata giudicata come un'illegittima interferenza con la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (sentenze nn. 74 del 2012, 53 del 2011, 45 del 2010 e 401 del 2007).

#### ***7.1.3.4. L'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, dei rapporti civilistici tra soggetti che operano in regime privato (gli appalti per lavori privati)***

«Questa Corte ha ripetutamente osservato (da ultimo sentenza n. 290 del 2013) che anche la materia dell'«ordinamento civile», in quanto relativa alla disciplina dei rapporti privati, è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, giacché essa è basata sulla 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 (sentenza n. 401 del 2007)». Così la sentenza n. 97, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.10, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 3 del 2012, che, nell'estendere ai lavori privati il sistema di qualificazione rilasciato da Società Organismo di Attestazione (SOA) previsto per gli appalti di lavori pubblici dall'art. 40 del d.lgs. n. 163 del 2006, operava una compromissione dell'assetto degli appalti privati regolati dalle norme civilistiche.

#### ***7.1.3.5. L'efficacia giuridica dei rapporti contrattuali***

«Non rileva che, nel sostituire la sanzione di inefficacia con quella di nullità, la norma regionale riproduca ora quella statale di riferimento [...]. Ciò che conta è che la disposizione censurata vada ad

incidere sulla materia del diritto civile, così ingerendosi in un ambito competenziale in cui la Regione non può emanare alcuna normativa, anche meramente riproduttiva di quella statale» (sentenze n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006). Così la sentenza n. **141**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), sulla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia “ordinamento civile”, e terzo comma, Cost., in materia di principi di “coordinamento della finanza pubblica” - dell'art. 1, comma 27, della legge della Regione Campania n. 4 del 2011, in quanto, nel prevedere che tutti i contratti assunti in contrasto con il Piano di cui al comma 26 sono inefficaci, contrasta con la normativa statale che sancisce la nullità dei contratti stipulati in violazione dei vincoli contenuti nel piano di rientro.

#### ***7.1.3.6. Le distanze tra fabbricati***

La sentenza n. **134** fornisce alcuni chiarimenti in merito al potere delle Regioni di derogare alla disciplina delle distanze minime tra costruzioni sulla base anche di quanto previsto recentemente nel nuovo articolo *2-bis* del testo unico sull'edilizia. Nel dichiarare la non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. c), Cost., della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 6, lettera g), della legge della Regione Basilicata n. 7 del 2013 - che include tra le possibili varianti ai piani nelle aree industriali quelle che prevedono «modifiche alle distanze dai confini, purchè nel rispetto del codice civile», senza contemplare espressamente, oltre al rispetto di tale obbligo, anche quello delle distanze previsto all'art. 9 del d.m. lavori pubblici n. 1444 - la Corte evidenzia che, se in linea di principio la disciplina delle distanze tra i fabbricati rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “ordinamento civile” (sentenze n. 6 del 2013, n. 114 del 2012, n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011), va precisato che, poiché i fabbricati insistono su di un territorio che può avere rispetto ad altri specifiche caratteristiche, la relativa disciplina «esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici» (sentenza n. 232 del 2005). Alle Regioni, pertanto, è comunque consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nella normativa statale, anche se unicamente a condizione che tale deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio. Ne consegue che la legislazione regionale in materia, interferendo con l'ordinamento civile, è legittima solo se persegue finalità di carattere urbanistico e demanda l'operatività dei suoi precetti agli «strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 232 del 2005). Coerentemente col proprio consolidato orientamento - che ha rinvenuto il punto di equilibrio nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968 (sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011) - la Corte ribadisce che tale disposizione ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale solo «nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche». Il principio enucleato è stato recepito anche dal legislatore statale con l'art. 30, comma 1, 0a), del d.l. n. 69 del 2013, che ha inserito l'art. *2-bis* nel d.P.R. n. 380 del 2001, a norma del quale «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere [...] disposizioni derogatorie» al detto d.m. «nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali». E poiché le varianti previste nella disposizione regionale censurata attengono a strumenti urbanistici mirati (come i piani di area di sviluppo industriale), ricorre, secondo i Giudici, «quella finalizzazione urbanistica dell'intervento regionale, intesa alla costruzione di un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio». Inoltre, venendo in rilievo una competenza concorrente riguardo ad una materia che interferisce con altra di spettanza esclusiva dello Stato, la Consulta precisa che indubbiamente debbono essere comunque osservati i principi della legislazione statale quali «si ricavano dall'art. 873 cod. civ. e dall'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, [...], avente efficacia precettiva e inderogabile» (sentenza n. 230 del 2005), costituenti un unico corpo normativo. Ragioni di ordine sistematico, quindi, impongono di considerare l'esplicito richiamo al codice civile contenuto nella disposizione censurata come riferito all'intera disciplina civilistica, di cui il citato decreto ministeriale è parte integrante e fondamentale.



#### **7.1.4. “Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lett. m)**

##### **7.1.4.1. L’abbattimento delle barriere architettoniche negli esercizi commerciali**

La sentenza n. **111** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost., dell’art. 26, comma 1, della legge della Regione Valle d’Aosta n. 8 del 2013, il quale prevedeva che le disposizioni in materia di abbattimento delle barriere architettoniche non si applicavano agli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande non raggiungibili con strade destinate alla circolazione di veicoli a motore. In via preliminare, la Corte risolve il problema della corretta individuazione della materia alla quale deve essere ascritta una disposizione oggetto di censura, ribadendo che «non assume rilievo decisivo la qualificazione che di tale disposizione dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all’oggetto ed alla disciplina della stessa, tenendo conto della sua *ratio* e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l’interesse tutelato (*ex multis*, sentenza n. 207 del 2010)». La disposizione censurata, in ragione dello specifico contenuto precettivo, non è riconducibile alla materia del commercio ma, pur inserendosi in un più ampio contesto normativo riconducibile al governo del territorio, attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Tale titolo di legittimazione dell’intervento statale, infatti, «invocabile “in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione” [...], nonché “quando la normativa al riguardo fissi, appunto, livelli di prestazioni da assicurare ai fruitori dei vari servizi”», non rappresenta una materia in senso stretto ma «una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle” (sentenza n. 207 del 2012)». La norma impugnata, pertanto, viola la potestà legislativa esclusiva statale in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, con riguardo all’attuazione dei diritti delle persone portatrici di *handicap*, in quanto deroga all’art. 82, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, che prevede che le opere edilizie che riguardano edifici pubblici ed edifici privati aperti al pubblico siano eseguite in conformità alla normativa vigente in materia di eliminazione e di superamento delle barriere architettoniche.

##### **7.1.4.2. Le prestazioni di attività amministrativa**

La sentenza n. **121** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 49, comma 4-*ter*, del d.l. n. 78 del 2010, il quale stabilisce che la disciplina della SCIA sostituisce direttamente quella sulla DIA, recata da ogni normativa statale e regionale, e che la disciplina sulla SCIA costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost. La disposizione – censurata dalla Provincia di Bolzano, in riferimento all’art. 8, primo comma, numero 5, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, all’art. 9 del d.P.R. n. 670 del 1972, e all’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, per il preteso contrasto della norma statale con la disciplina provinciale nelle specifiche materie di competenza statutaria, e particolarmente nelle materie dell’urbanistica e dei piani regolatori, nonché per la violazione dell’autonomia statutaria speciale che non consentirebbe ipotesi di sostituzione automatica delle disposizioni provinciali incompatibili con quelle statali – è già stata oggetto di scrutinio nelle sentenze nn. 164 e 203 del 2012. Nella presente decisione, la Corte ricorda che, secondo la sua giurisprudenza, l’attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui all’art. 117, secondo comma, lett. *m*), si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto” (sentenze n. 322 del 2009; n. 168 e 50 del 2008; n. 387 del 2007). Questo titolo di legittimazione dell’intervento statale è invocabile “in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione” (sentenza n. 322 del 2009, citata; e sentenze n. 328 del 2006; n. 285 e n. 120 del 2005), e con esso è stato attribuito “al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto” (sentenze n. 10 del 2010 e n. 134 del 2006). Si tratta, quindi, come la Corte ha precisato, non tanto di una “materia” in senso stretto, quanto di

una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare in modo generalizzato sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002). Alla stregua di tali principi, la disciplina della SCIA ben si presta ad essere ricondotta al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost. Tale parametro permette una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione. In particolare, "la *ratio* di tale titolo di competenza e l'esigenza di tutela dei diritti primari che è destinato a soddisfare consentono di ritenere che esso può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela (sentenze n. 248 del 2006, n. 383 e n. 285 del 2005), quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa" (sentenza n. 10 del 2010, punto 6.3 del Considerato in diritto). »

### **7.1.5. "Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (lett. *p*)**

#### **7.1.5.1. Le funzioni fondamentali dei Comuni**

La sentenza n. 22 – con cui sono state giudicate non fondate talune questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lett. *a*), del d.l. n. 95 del 2012 che ridefinisce le funzioni fondamentali dei Comuni – ha ripercorso la pertinente evoluzione normativa (già descritta nella sentenza n. 148 del 2012) ed ha chiarito che, solo con la denunciata disposizione, lo Stato ha pienamente esercitato il proprio titolo competenziale esclusivo relativamente all'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, dopo il mancato esercizio della delega conferita dalla legge n. 131 del 2003 (art. 2) ed un'individuazione solo provvisoria e limitata a specifici fini nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale (artt. 21 della legge n. 42 del 2009, 3 del d.lgs. n. 216 del 2010 e 14 del d.l. n. 78 del 2010). La giurisprudenza della Corte ha offerto in proposito spunti significativi, precisando, innanzitutto, che «l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost. "indica le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali" (sentenza n. 220 del 2013). Peraltro, al di là di quale possa essere la configurazione del rapporto tra le "funzioni fondamentali" degli enti locali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), e le "funzioni proprie" di cui all'art. 118, secondo comma, Cost., in ogni caso "sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di 'esercizio unitario', a livello sovracomunale, delle funzioni medesime" (sentenza n. 43 del 2004)». Nella riferita prospettiva, le sentenze nn. 325 del 2010 e 272 del 2004 hanno escluso che «la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica possa ascrivere all'ambito delle "funzioni fondamentali"»: infatti, la gestione dei predetti servizi non può essere considerata «esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale» e «la regolamentazione di tali modalità non riguarda un dato strutturale del servizio né profili funzionali degli enti locali ad esso interessati (...), bensì concerne l'assetto competitivo da dare al mercato di riferimento». L'impianto così tratteggiato è stato confermato dalla sentenza n. 307 del 2009, la quale però ha ritenuto, con specifico riferimento al servizio idrico integrato, che «la non separabilità tra la gestione della rete e la gestione di detto servizio costituisca principio riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali dei Comuni, posto che "le competenze comunali in ordine al servizio idrico sia per ragioni storico-normative sia per l'evidente essenzialità di questo alla vita associata delle comunità stabilite nei territori comunali devono essere considerate quali funzioni fondamentali degli enti locali"». Conseguentemente, la competenza regionale in materia di servizi pubblici locali deve ritenersi «in un certo senso limitata dalla competenza statale suddetta», potendo "continuare ad essere esercitata negli altri settori, nonché in quello dei servizi fondamentali, purché non sia in contrasto con

quanto stabilito dalle leggi statali”». Inoltre, la Corte ha rammentato che «la competenza legislativa esclusiva statale di cui alla citata lettera *p*) non è invocabile in riferimento alle “comunità montane”, atteso che il richiamo limitato a Comuni, Province e Città metropolitane, ivi presente, “deve ritenersi tassativo” (sentenze n. 237 del 2009, n. 397 del 2006, n. 456 del 2005 e n. 244 del 2005)».

La sentenza n. **44** ha esaminato varie questioni – promosse da nove Regioni – relative all’art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 (norma composta da 31 commi), che, «Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l’ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici», impone ai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti l’esercizio in forma associata di funzioni e servizi mediante unione di Comuni, predisponendo per queste una disciplina *ad hoc*. La Corte afferma che le norme impugnate devono essere ricondotte alla materia «coordinamento della finanza pubblica» e che, nell’ambito di tale materia, assumono il rango di normativa di principio, in quanto perseguono l’obiettivo di ridurre la spesa pubblica corrente per il funzionamento di tali organismi, attraverso una disciplina uniforme che coordina la legislazione del settore. Per contro, la Corte esclude che, a giustificazione dell’intervento legislativo dello Stato, possa essere invocato l’art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., nella parte in cui assegna alla competenza esclusiva statale la materia relativa a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», in quanto il riferimento a tali enti si deve ritenere tassativo, mentre nella suddetta elencazione manca ogni riferimento all’unione di Comuni (sentenza n. 237 del 2009, paragrafo 23 del Considerato in diritto).

#### **7.1.6. “Profilassi internazionale” (lett. q)**

##### **7.1.6.1. La polizia veterinaria**

La sentenza n. **173** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. *q*), Cost., dell’art. 5 della legge della Regione Valle d’Aosta n. 13 del 2013 che aboliva le certificazioni del veterinario dell’Azienda sanitaria locale (ASL) competente in materia di movimentazione del bestiame ed elimina sia la vigilanza sanitaria dell’ASL sugli allevamenti, sia l’obbligo di denuncia di malattia infettiva e diffusiva per alcune malattie degli animali. In via preliminare la Corte riconduce, in coerenza col proprio precedente orientamento (sentenze n. 72 del 2013, n. 406 del 2005 e n. 12 del 2004), la disciplina dei controlli veterinari sul bestiame di allevamento nell’ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «profilassi internazionale», che coinvolge anche i profili riguardanti la «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», anch’essa riservata alla competenza legislativa dello Stato. La normativa regionale censurata, poi, non essendo una mera disciplina di dettaglio volta ad introdurre misure di semplificazione amministrativa, ma derogando alla normativa statale, invade tale competenza esclusiva dello Stato, che, peraltro, oltre a garantire la unitarietà di disciplina sull’intero territorio nazionale, si svolge in coerenza con quanto previsto in sede comunitaria ed euro unitaria. Infine, quanto alla contestata violazione del principio della leale collaborazione, la Corte ribadisce che esso «non opera rispetto a materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato (sentenze n. 273 del 2013 e n. 297 del 2012)».

#### **7.1.7. “Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale” (lett. r)**

##### **7.1.7.1. I dati sul finanziamento dei partiti politici**

Con la sentenza n. **23**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lett. *l*), del d.l. n. 174 del 2012, prospettata in relazione agli artt. 3, 117, terzo comma, e 119 Cost. e degli artt. 7 e 8 dello statuto della Regione Sardegna. Le disposizioni impugnate sono istitutive di un sistema informativo al quale affluiscono i dati relativi al finanziamento dell’attività dei gruppi politici, da pubblicarsi sul sito istituzionale e resi disponibili per via telematica al sistema informativo della Corte dei conti, al Ministero dell’economia e delle finanze, nonché alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti (art. 2, comma 1, lettera *l*). Nel merito la Corte ha affermato che detta disciplina è riconducibile alla materia del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale (art. 117, secondo comma, lett. *r*), Cost.), di competenza esclusiva dello Stato.

### **7.1.7.2. Lo sportello unico per le attività produttive**

La disciplina dello sportello unico per le attività produttive, riguardante non solo la regolamentazione dei compiti e del funzionamento, ma anche il termine entro cui deve essere attivato, rientra nella materia del «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale» (sentenza n. 15 del 2010). «Detta materia è affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost., e non è indicata dagli artt. 4 e 5 dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia tra le materie di potestà legislativa regionale». Così la sentenza n. 54, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 10, commi 68 e 69, lett. *a*), della legge regionale n. 22 del 2010, nella parte in cui le disposizioni impugnate sono intervenute sul termine previsto per l'attivazione degli sportelli unici per le attività produttive.

### **7.1.8. “Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” (lett. *s*)**

#### **7.1.8.1. Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell’ambiente**

##### ***i) la VIA e l’AIA e gli impianti per la produzione di energia termoelettrica***

Con la sentenza n. 141 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lett. *s*), dell'art. 1, comma 124, della legge della Regione Campania n. 4 del 2011, in quanto prevedeva, quale condizione per ottenere l'autorizzazione di esercizio, che gli impianti per la produzione di energia termoelettrica ubicati nel territorio regionale dovessero essere dotati di centraline per il rilevamento dell'inquinamento atmosferico. La materia, che attiene alla tutela della qualità dell'aria per porre rimedio al relativo inquinamento, è da ricondursi, infatti, alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata alla competenza statale esclusiva (sentenze n. 209 e n. 187 del 2011 e n. 225 del 2009). La disposizione censurata si pone in contrasto con la disciplina statale di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 che distingue, tra i progetti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, quelli di competenza regionale da quelli di competenza statale, imponendo anche a quest'ultimi la dotazione del sistema di monitoraggio dell'aria, quale condizione per ottenere l'autorizzazione all'esercizio. Al pari, la norma impugnata contrasta anche con le disposizioni di cui al d.lgs. n. 155 del 2010, di recepimento della normativa comunitaria, che prevedono, da un lato, una valutazione della qualità dell'aria «sulla base di metodi e criteri comuni su tutto il territorio nazionale», e dall'altro che la Regione valuti caso per caso, in sede di VIA e di AIA, la necessità della installazione di “stazioni di misurazione della qualità dell'aria per impianti che producano emissioni in atmosfera”, comunque conformi alle disposizioni dello stesso d.lgs. n. 155 del 2010.

##### ***ii) la VAS e le varianti di piano o programma***

La sentenza n. 197 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., dell'art. 33 della legge della Regione Piemonte n. 3 del 2013, nella parte in cui, sostituendo l'art. 16-*bis*, comma 6, della legge regionale n. 56 del 1977, escludeva dal processo di valutazione ambientale strategica (VAS) le varianti di limitate dimensioni regolate dal medesimo articolo 16-*bis* nonché le specifiche varianti di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*). Tale disciplina è stata modificata con la successiva legge regionale n. 17 del 2013 la quale, pur configurandosi come *ius superveniens* fortemente innovativo, non si presenta come integralmente satisfattivo, impedendo, pertanto, una dichiarazione di cessazione della materia del contendere. Nel merito, la Corte ribadisce il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale in base al quale la VAS - disciplinata dal d.lgs. n. 152 del 2006 in attuazione dei principi comunitari contenuti nella direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE - attiene alla materia «tutela dell'ambiente» (sentenze n. 227, n. 192, n. 129 e n. 33 del 2011), che rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato. Le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito, pertanto, «“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 (sentenze n. 145 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009)” (sentenza n. 300 del 2013)». Specifici interventi del legislatore regionale sono ammessi nei soli casi in cui essi, pur intercettando gli interessi ambientali, risultano espressivi di una competenza propria della Regione (sentenza n. 398 del 2006), fermo restando che tali interventi non possono «“giungere fino a

invertire le scelte che il legislatore statale ha adottato in merito alla sottoposizione a VAS di determinati piani e programmi; scelte che in ogni caso sono largamente condizionate dai vincoli derivanti dal diritto dell'Unione» (sentenza n. 58 del 2013)». La norma censurata, escludendo le ricordate varianti non solo dal processo di VAS ma anche dalla stessa verifica di assoggettabilità, contrasta con la tutela approntata dal d. lgs. 152 del 2006 in base al quale la necessità del ricorso alla procedura di VAS o di assoggettabilità dipende «non già da un dato meramente quantitativo riferito alle dimensioni di interventi la cui inoffensività sull'ambiente sia aprioristicamente ed astrattamente affermata in ragione della loro modesta entità, bensì dalla accertata significatività dell'impatto sull'ambiente e sul patrimonio culturale che detti interventi (seppure non estesi) concretamente hanno capacità di produrre (come espressamente previsto dal comma 1 dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006)». Per completezza, poi, va sottolineato che non assume alcun rilievo l'inciso contenuto nel primo periodo della norma censurata, secondo cui, per le varianti che determinano l'uso a livello locale di aree di limitate dimensioni, resta ferma l'applicazione della disciplina in materia di VIA (comma 6, primo periodo) in quanto è «“erroneo il convincimento [...] circa l'assoluta assimilazione di oggetto tra VAS e VIA: posto che si tratta, invece, di istituti concettualmente distinti, per quanto connessi (sentenza n. 227 del 2011), è ben possibile che la prima si riveli necessaria, a seguito di verifica di assoggettabilità, anche quando viene in considerazione un piano relativo a un progetto che non richiede la seconda, ma ugualmente dotato di impatto significativo sull'ambiente” (sentenza n. 58 del 2013)».

### *iii) la VIA e la proroga di titoli minerari e di permessi di cava*

La sentenza n. 199 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua*, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 18 della legge della Regione Sardegna n. 25 del 2012 il quale, nel disciplinare la proroga di titoli minerari e di permessi di cava, disponeva: «I titoli minerari di autorizzazione di indagine, concessione, permesso di ricerca di minerali di I categoria e le autorizzazioni e i permessi di cava, per i quali sia stata presentata da parte degli esercenti, prima della scadenza del titolo minerario, l'istanza tesa alla proroga e/o al rinnovo del titolo medesimo, il cui procedimento non sia stato concluso da tutte le amministrazioni aventi competenza concorrente per motivi indipendenti dagli obblighi attribuiti agli istanti, sono automaticamente prorogati sino al 30 giugno 2013 [comma 1]. La proroga è ammessa esclusivamente per la prosecuzione dei lavori precedentemente autorizzati e non ancora conclusi, previa verifica di validità delle polizze di fideiussione a garanzia dell'esecuzione dei lavori di messa in sicurezza e ripristino ambientale, nel rispetto delle norme vigenti in materia di attività estrattive [comma 2]». La Corte preliminarmente ricorda che le discipline relative alla valutazione di impatto ambientale debbono essere ascritte alla materia della «tutela dell'ambiente» (sentenze n. 67 e n. 1 del 2010, n. 234 e n. 225 del 2009), e che la disciplina statale nella materia della 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”, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente (sentenza n. 104 del 2008, con rinvio alla sentenza n. 378 del 2007)» (sentenza n. 67 del 2010; nello stesso senso, anche le sentenze n. 246 e n. 145 del 2013). Successivamente, la Corte – nel ricordare i precedenti costituiti dalle sentenze n. 67 del 2010, n. 145 del 2013 e n. 246 del 2013, concernenti leggi regionali che prevedevano la proroga *ex lege* di titoli minerari – afferma il principio secondo cui contrasta con l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., una disciplina regionale che, in modo «sicuramente “contrario all'effetto utile”» della direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), «“prorogasse” automaticamente autorizzazioni rilasciate in assenza di procedure di VIA (o, comunque, eventualmente, in assenza di VIA)», ciò in quanto una siffatta disciplina potrebbe «mantenere inalterato lo *status quo*, sostanzialmente *sine die*, superando qualsiasi esigenza di “rimodulare” i provvedimenti autorizzatori in funzione delle modifiche subite, nel tempo, dal territorio e dall'ambiente» e sarebbe, quindi, «atta ad eludere l'osservanza nell'esercizio dell'attività di cava della normativa di VIA» dettata dallo Stato in un ambito materiale riservato alla sua competenza legislativa esclusiva. Ciò posto, la Corte - passando all'esame della questione - verifica se i titoli minerari ed i permessi di cava prorogati dall'impugnato art. 18 fossero stati, *ab origine* o successivamente, assoggettati alle procedure di valutazione dell'impatto ambientale, e giunge alla conclusione che “ a fronte di una proroga automatica, prevista dalla disposizione impugnata, che riguarda tutti i titoli minerari ed i permessi di cava in essa indicati, a prescindere dalla data del loro

rilascio, la garanzia che gli stessi siano stati sottoposti a valutazione dell'impatto ambientale (o alla verifica dell'assoggettabilità alla valutazione dell'impatto ambientale) sussiste soltanto per quelli rilasciati «dopo l'entrata in vigore del D.P.C.M. 3 settembre 1999 e della legge regionale 18 gennaio 1999, n. 1» (art. 8, comma 2, della legge reg. n. 15 del 2002), ma non per quelli che, come pure è possibile che sia – tenuto conto della durata anche ventennale degli stessi – siano stati rilasciati prima dell'entrata in vigore di tali atti” e che “con riguardo ai titoli ed ai permessi da ultimo indicati, non può ritenersi costituire una garanzia della sottoposizione alle procedure di valutazione dell'impatto ambientale l'approvazione, con delibera del Consiglio regionale della Sardegna del 30 giugno 1993, del Piano regionale stralcio delle attività estrattive, pure invocato dalla difesa regionale nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica. Con tale Piano, infatti, la Regione aveva circoscritto, a fini di tutela delle risorse paesaggistiche e ambientali regionali, le aree utilizzabili per l'attività mineraria, ma non aveva previsto che il rilascio dei titoli minerari e dei permessi di cava fosse sottoposto a valutazione dell'impatto ambientale”. Accertato quanto precede, la Corte dichiara che l'articolo denunciato - eccedendo i limiti della potestà legislativa concorrente attribuita alla Regione autonoma Sardegna dall'art. 4, unico comma, lett. a), del suo statuto speciale, in materia di «industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline» - viola l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. perché, disponendo la proroga automatica dei titoli minerari e dei permessi di cava in esso indicati, proroga automaticamente anche i titoli e i permessi relativi a progetti il cui impatto ambientale non è stato valutato in sede di autorizzazione, così sottraendo gli stessi alle procedure di valutazione d'impatto ambientale previste dagli articoli da 20 a 28 del d.lgs. n. 152 del 2006, e dagli Allegati III, lett. b), s) ed u), e IV, punti 2, lett. b) e h), 7, lett. o), e 8, lett. i).

#### *iv) la VIA e le concessioni di piccole derivazioni a scopo idroelettrico*

Con la sentenza n. **86** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), in quanto - prevedendo che i concessionari di piccole derivazioni a scopo idroelettrico potessero ottenere l'aumento della portata massima derivabile, prescindendo dalla valutazione dell'interesse ambientale prevista dall'articolo 8, comma 16, delle norme di attuazione del piano di tutela delle acque – risultava in contrasto con l'art. 12-bis del r.d. n. 1775 del 1933 – come modificato dall'art. 96, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006,– il quale, a sua volta, dispone che il provvedimento di concessione può essere rilasciato solo ove siano garantiti il minimo deflusso vitale e l'equilibrio del bacino idrico, valutazioni, queste ultime, previste proprio nell'ambito dell'art. 8, comma 16, del richiamato piano di tutela delle acque. La Corte ha ritenuto la norma scrutinata lesiva della competenza esclusiva statale in materia di ambiente e priva di un contenuto rivolto a innalzarne il livello di tutela.

#### *7.1.8.2. La gestione dei rifiuti*

##### *i) le garanzie finanziarie per la gestione degli impianti - monito al legislatore*

La sentenza n. **67** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente – del comma 2 dell'art. 22, della legge della Regione Puglia n. 39 del 2006, il quale, in assenza della disciplina statale sui criteri delle garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, aveva previsto l'adozione in via transitoria di una disciplina regionale. La Corte – dopo aver ricordato che l'art. 195, comma 2, lett. g), del d.lgs. n. 152 del 2006 attribuisce allo Stato l'individuazione dei criteri generali ai fini della determinazione delle garanzie finanziarie che devono essere prestate in favore delle Regioni per la corretta esecuzione e il completamento degli interventi di bonifica, sì da garantire un livello di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale – afferma che la disposizione impugnata, pur se adottata in via transitoria nelle more della determinazione degli indirizzi nazionali, è illegittimamente invasiva dell'ambito riservato alla competenza esclusiva statale. Ciò posto, la Corte conclude che “non può esimersi dall'affermare l'opportunità che lo Stato provveda sollecitamente a definire i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie dovute dai gestori degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, secondo il disposto del più volte richiamato art. 195, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006”.

## *ii) la qualificazione quale rifiuto dei residui di produzione*

Il trattamento dei residui di produzione non è riferibile a nessuna competenza propriamente regionale o provinciale (sentenze n. 127 del 2010, n. 249 e n. 61 del 2009), ma si colloca nell'ambito della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi del secondo comma, lettera s), dell'art. 117 Cost. La disciplina statale dei rifiuti costituisce, pertanto, anche in attuazione degli obblighi comunitari (sentenza n. 62 del 2008), uno standard di tutela uniforme in materia ambientale che si impone sull'intero territorio nazionale, venendo a funzionare come un limite alla disciplina che Regioni e Province autonome possono dettare in altre materie di loro competenza (*ex plurimis*, sentenze n. 300 del 2013, n. 127 del 2010, n. 249 del 2009, n. 378 del 2007). Così la sentenza n. **70**, che ha ritenuto lesiva della competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., la previsione contenuta nell'art. 19 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 4 del 2013, che inseriva l'art. 85-ter nel d.P.G.p. 26 gennaio 1987, n. 1-41/legisl., limitatamente alle lettere d) ed e) del suo comma 2, nella parte in cui si stabiliva che a determinare la cessazione della qualifica di rifiuto fosse sufficiente la mera comunicazione - eseguita dal titolare dell'autorizzazione prima del trasporto all'esterno del cantiere - in ordine alla compatibilità ambientale ed alla rispondenza ai requisiti merceologici e tecnici specifici del materiale recuperato. Nel richiamare la sua precedente giurisprudenza, la Corte ha ribadito che l'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 riserva chiaramente allo Stato la competenza a dettare «la disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni, senza contemplare, in tale ambito, alcun ruolo residuo – neppure a carattere cedevole – in capo alle Regioni e Province autonome» e che, «a sua volta, l'art. 184-bis del Codice dell'ambiente, relativo al trattamento dei sottoprodotti – a cui la novella legislativa del 2013 riconduce il regime delle terre e delle rocce da scavo, con l'eccezione di quelle che provengono da attività o opere soggette a valutazione d'impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale che rimangono disciplinate dal d.m. n. 161 del 2012 – prevede che ben possano essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. Ma anche all'adozione di tali criteri può provvedere, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria, solo un decreto ministeriale, senza che residui alcuno spazio per la fonte regionale» (sentenza n. 300 del 2013).

## *iii) le attività estrattive*

La sentenza n. **181** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'art. 3, comma 28, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013. La disposizione prevedeva che il materiale litoide estratto nell'ambito di interventi eseguiti nei corsi d'acqua «costituisce materia prima e pertanto non è assoggettato al regime dei sottoprodotti di cui all'articolo 184-bis del decreto legislativo 152/2006 e alle regole del decreto ministeriale 10 agosto 2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo)». Secondo il Governo ricorrente, il legislatore regionale avrebbe, in tal modo, invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente», dettando una disciplina suscettibile di porsi in contrasto, in particolare, con l'art. 185, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, a mente del quale «Il suolo escavato non contaminato e altro materiale allo stato naturale, utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, devono essere valutati ai sensi, nell'ordine, degli articoli 183, comma 1, lettera a), 184-bis e 184-ter». La Corte ritiene che, in effetti, la disposizione regionale censurata, nel sottrarre una specifica materia all'ambito di applicazione dell'art. 184-bis del cosiddetto codice dell'ambiente, incide sulla disciplina dei rifiuti, e pertanto, «invade la materia riservata all'esclusiva competenza statale della tutela dell'ambiente senza che il suo contenuto sia rivolto nell'unica direzione consentita dall'ordinamento al legislatore regionale, ovvero quella di innalzare, eventualmente, il livello di tutela dell'ambiente» (sentenza n. 86 del 2014). Ricorda, inoltre, con specifico riferimento all'art. 184-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, le sentenze n. 70 del 2014 e n. 300 del 2013 in cui si è affermato che la disciplina del trattamento dei sottoprodotti costituisce un ambito nel quale «è precluso al legislatore regionale qualsiasi intervento normativo».

La sentenza n. **232** ha accolto il ricorso per conflitto tra enti promosso dal Governo in relazione alla delibera della Giunta regionale del Veneto 11 febbraio 2013, n. 179, che detta una disciplina semplificata

da applicarsi allo smaltimento dei residui di produzione dei cantieri di piccole dimensioni, e conseguentemente ha annullato l'atto medesimo. La Corte, preliminarmente, ricorda che la disciplina delle procedure per lo smaltimento delle rocce e terre da scavo attiene al trattamento dei residui di produzione ed è perciò da ascrivere alla «tutela dell'ambiente», affidata in via esclusiva alle competenze dello Stato, affinché siano garantiti livelli di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale, e che in materia di smaltimento delle rocce e terre da scavo non residua alcuna competenza – neppure di carattere suppletivo e cedevole – in capo alle Regioni e alle Province autonome in vista della semplificazione delle procedure da applicarsi ai cantieri di piccole dimensioni (sentenze n. 70 del 2014 e n. 300 del 2013). Ciò posto, la Corte osserva che l'art. 266, comma 7, del codice dell'ambiente riserva allo Stato, e per esso ad un apposito decreto ministeriale, la competenza a dettare «la disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni», senza lasciare alcuno spazio a competenze delle Regioni e delle Province autonome; e che a sua volta l'art. 184-*bis* del codice dell'ambiente, relativo al trattamento dei sottoprodotti – a cui il sopravvenuto art. 41-*bis* del d.l. n. 69 del 2013 riconduce il regime delle terre e delle rocce da scavo – prevede che sia un decreto ministeriale ad adottare i criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. Conclude, dunque, che la materia è interamente attratta nell'ambito delle competenze dello Stato e che di conseguenza, l'impugnata delibera, anche se valevole in via suppletiva in attesa dell'intervento statale, ha invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

La sentenza n. **269** ha richiamato la giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 232 del 2014, 70 del 2014 e 300 del 2013) secondo cui «la disciplina delle procedure per lo smaltimento delle rocce e terre da scavo attiene al trattamento dei residui di produzione ed è perciò da ascrivere alla “tutela dell'ambiente”, affidata in via esclusiva alle competenze dello Stato, affinché siano garantiti livelli di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale». Pertanto, «in materia di smaltimento delle rocce e terre da scavo non residua alcuna competenza – neppure di carattere suppletivo e cedevole – in capo alle Regioni e alle Province autonome in vista della semplificazione delle procedure da applicarsi ai cantieri di piccole dimensioni». Nella specie, il Collegio ha sanzionato una disposizione della Provincia autonoma di Trento (art. 57, comma 5, della legge provinciale n. 18 del 2011), nella parte in cui prevedeva, per il settore dello smaltimento delle terre e rocce da scavo, una sanatoria per le violazioni commesse in materia di smaltimento di rifiuti non pericolosi, consentendo l'autorizzazione *a posteriori* di attività svolte in carenza del prescritto titolo.

#### *iv) l'emergenza rifiuti nella Regione Campania*

La sentenza n. **100** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate con riferimento agli artt. 11, 114, secondo comma, 117, primo, secondo e terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., dell'art. 11, commi 1, 2 e 3 del d.l. n. 195 del 2009 che nel prevedere una particolare disciplina per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti nella regione Campania, in una fase transitoria ne attribuisce la gestione alle Province sottraendola ai Comuni. La Corte, in via preliminare, ribadisce che la disciplina dei rifiuti «“si colloca [...] nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali” (sentenza n. 249 del 2009)». Ricorda, altresì, che tale principio è stato ribadito proprio con specifico riferimento alla norma statale censurata dalla sentenza n. 69 del 2011 la quale, sul presupposto del carattere di principio fondamentale di tale norma, ha dichiarato illegittima l'abrogazione disposta dalla Regione Campania di una norma regionale che aveva attuato il concreto trasferimento alle Province delle funzioni di cui all'art. 11 del d.l. n. 195 del 2009. In definitiva, «l'avocazione alle Province della gestione del ciclo integrato dei rifiuti, ritenuta principio fondamentale, nell'ambito della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, risulta come tale assolutamente inderogabile da parte delle Regioni». La disposizione statale censurata, inoltre, introduce una disciplina pienamente adeguata alla finalità di fissare livelli di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale e di fronteggiare una situazione di emergenza, quale quella dei rifiuti, che, pur localizzata in una specifica Regione, ha



indubbiamente rilevanza nazionale.

#### **v) la sanatoria per lo smaltimento di rifiuti pericolosi**

La sentenza n. **269** ha rammentato la giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 285 del 2013, 244 del 2011, 249 del 2009 e 62 del 2008) che colloca la disciplina dei rifiuti «nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali». Nella specie, i Giudici hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione della Provincia di Trento (art. 57, comma 4, della legge provinciale n. 18 del 2011), nella parte in cui prevedeva una sanatoria per le violazioni commesse in materia di smaltimento di rifiuti non pericolosi, consentendo l'autorizzazione *a posteriori* di attività svolte in carenza o in difformità dal prescritto titolo autorizzativo.

#### **7.1.8.3. Le acque**

##### **i) il piano di tutela delle acque e il principio di innalzamento del livello di tutela**

Con la sentenza n. **86** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), in quanto - prevedendo che i concessionari di piccole derivazioni a scopo idroelettrico possano ottenere l'aumento della portata massima derivabile, prescindendo dalla valutazione dell'interesse ambientale prevista dall'articolo 8, comma 16, delle norme di attuazione del piano di tutela delle acque - risultava in contrasto con l'art. 12-*bis* del r.d. n. 1775 del 1933 - come modificato dall'art. 96, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - il quale, a sua volta, dispone che il provvedimento di concessione può essere rilasciato solo ove siano garantiti il minimo deflusso vitale e l'equilibrio del bacino idrico, valutazioni, queste ultime, previste proprio nell'ambito dell'art. 8, comma 16, del richiamato piano di tutela delle acque. La Corte - dopo aver confermato il proprio consolidato orientamento secondo il quale «non è consentito alle Regioni ed alle Province autonome di legiferare, puramente e semplicemente, in campi riservati dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato, ma soltanto di elevare i livelli di tutela degli interessi costituzionalmente protetti, purché nell'esercizio di proprie competenze legislative, quando queste ultime siano connesse a quelle di cui all'art. 117, secondo comma, Cost.» (*ex plurimis*, sentenza n. 151 del 2011) - ha ritenuto la norma scrutinata lesiva della competenza esclusiva statale in materia di ambiente e priva di un contenuto rivolto a innalzarne il livello di tutela.

##### **ii) l'autorizzazione allo scarico di acque reflue in fognatura e il principio di innalzamento del livello di tutela**

Con la sentenza n. **209** la Corte ha ritenuto lesiva della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost. la previsione contenuta nell'art. 1, comma 250, della legge della Regione Campania n. 4 del 2011, nella parte in cui stabiliva un termine di sessanta giorni per la decisione sulla domanda di autorizzazione allo scarico di acque reflue in fognatura e prevedeva altresì che, scaduto detto termine, l'autorizzazione si intendesse provvisoriamente concessa per sessanta giorni, salvo revoca. Ciò in quanto tale norma determina livelli di tutela ambientale inferiori rispetto a quelli previsti dalla legge statale, segnatamente dall'art. 124, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 - che fissa, invece, il termine perentorio di 90 giorni per la concessione dell'autorizzazione - e dall'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, che esclude l'applicabilità del «silenzio-assenso» alla materia ambientale. La Corte ha ribadito che la disciplina degli scarichi in fognatura attiene alla materia dell'ambiente (competenza esclusiva dello Stato, *ex plurimis*, sentenze n. 187 e n. 44 del 2011) e che, quindi, alle Regioni non è consentito intervenire diminuendo i livelli di tutela stabiliti dallo Stato (*ex plurimis*, sentenza n. 225 del 2009), e nella specie «la previsione del silenzio-assenso dell'amministrazione alla scadenza di un termine più breve, rispetto a quello stabilito dalla legislazione statale, per la decisione su istanze di autorizzazione» determina livelli inferiori di tutela in materia ambientale (*ex plurimis*, sentenza n. 315 del 2009), con conseguente illegittimità delle relative disposizioni regionali.

#### **7.1.8.4. La tutela della fauna**

##### ***i) il contenimento della fauna selvatica***

Nella sentenza n. **107** la Corte ha esaminato alcune questioni di legittimità costituzionale riguardanti la disciplina veneta degli interventi per il contenimento della fauna selvatica nei territori preclusi all'attività venatoria, posta dall'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge regionale n. 6 del 2013. La disposizione impugnata viene censurata per asserito contrasto con la normativa statale sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, contenuta nelle leggi n. 157 del 1992 e n. 394 del 1991. Nel dichiarare la non fondatezza della questione riguardante il primo comma del detto art. 2 - impugnato nella parte in cui, nel prevedere l'impiego di metodi ecologici per il contenimento della fauna selvatica e l'eventuale ricorso a piani di abbattimento, non avrebbe previsto l'intervento dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) - la Corte ha affermato che «le competenze attribuite all'ISPRA dall'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, esprimono standard minimi ed uniformi di protezione ambientale, propri della sfera legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 278 del 2012), ma non può ritenersi che attraverso la norma impugnata la legislazione regionale si sia sottratta a tale vincolo». Infatti, posto che in Veneto è tuttora in vigore l'art. 17, comma 2, della legge regionale n. 50 del 1993, il quale specifica che la Provincia può autorizzare i piani di abbattimento solo se l'Istituto nazionale per la fauna selvatica ha prima verificato l'inefficacia dei metodi ecologici, è chiaro che la disposizione impugnata «regola la fattispecie unitamente all'art. 17, comma 2, della legge regionale n. 50 del 1993, e dunque, quanto ai poteri dell'ISPRA, in termini del tutto analoghi a quelli dell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992». Non è fondata, per erroneità del presupposto interpretativo, nemmeno la questione riguardante il successivo comma 2, il quale prevede l'esercizio, da parte del Presidente della Giunta regionale, del potere sostitutivo, in caso di inerzia degli enti titolari delle funzioni di gestione faunistica. I Giudici hanno precisato che «la sostituzione dell'ente inadempiente potrà venire disposta al solo fine di esercitare una funzione che a quest'ultimo è già attribuita dalla legge, e nel rispetto delle prescrizioni stabilite da quest'ultima». Né la disposizione impugnata «consente di ipotizzare che il potere sostitutivo possa venire esercitato rispetto ad ambiti riservati alla competenza dello Stato (sentenza n. 67 del 2013), dato che esso ha espressamente per oggetto gli atti relativi all'attuazione della legge regionale n. 6 del 2013, ovvero un insieme di funzioni imputabili al sistema regionale in ragione dello stesso art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992». Con la stessa decisione, infine, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., del terzo comma del medesimo art. 2 che, nella individuazione delle persone idonee ad eseguire gli interventi di contenimento della fauna selvatica, aggiungeva all'elenco contenuto nell'art. 17 della legge regionale n. 50 del 1993 anche i cacciatori residenti nei relativi ambiti territoriali di caccia e comprensori alpini. La Corte ha ribadito «che l'identificazione delle persone abilitate all'attività in questione compete esclusivamente alla legge dello Stato e che, al riguardo, l'art. 19 della legge n. 157 del 1992 contiene un elenco tassativo (sentenza n. 392 del 2005; ordinanza n. 44 del 2012)».

##### ***ii) la caccia***

Con la sentenza n. **136** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 25 giugno 2013, n. 11 - impugnato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), e all'art. 32, comma 3, della legge n. 394 del 1991 - nella parte in cui consentiva la caccia nelle cosiddette aree contigue anche ai cacciatori non residenti nelle stesse. La Corte richiamandosi alle motivazioni della sentenza n. 315 del 2010, con cui aveva accolto analoga questione, ribadisce che l'art. 32, comma 3, della legge n. 394 del 1991, esprime uno standard di tutela ambientale che si impone al legislatore regionale, permettendo tale forma di caccia ai soli cacciatori residenti nei Comuni dell'area protetta e dell'area contigua.

La sentenza n. **209** ha dichiarato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 19, lett. a), della legge regionale della Campania n. 14 del 2011, che stabiliva la validità triennale del calendario venatorio regionale, anziché annuale, adottato con regolamento dalla Giunta regionale. La previsione dell'efficacia triennale del calendario venatorio regionale viene ad indebolire «il "regime di flessibilità" (...) che deve assicurar(n)e un pronto adattamento alle sopravvenute diverse condizioni di fatto» (sentenza n. 105 del 2012). Infatti, come già ravvisato dalla Corte la disposizione statale (art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992) «esige che il calendario

venatorio sia pubblicato entro il 15 giugno di ogni anno, vale a dire con cadenza annuale» (sentenze n. 116 e n. 20 del 2012), coerentemente con la ricorrenza delle stagioni di caccia e per garantire un costante adeguamento del calendario al mutare di situazioni ambientali locali. In tal modo le deroghe alla generale disciplina statale in tema di specie cacciabili e di periodi di esercizio venatorio, hanno luogo – anche tramite il prescritto parere dell’ISPRA – con cadenze non eccessivamente diluite. (La dichiarazione di incostituzionalità è stata resa con riferimento al periodo di vigenza della disposizione, modificata dal legislatore campano con l’art. 24, comma 1, della legge n. 26 del 2012, in conformità con la legislazione statale).

#### **7.1.8.5. Le aree protette**

##### ***i) la partecipazione degli enti locali nel procedimento istitutivo e nella gestione, quale principio fondamentale di riforma economico-sociale***

La sentenza n. 212 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione all’art. 22 della legge n. 394 del 1991, (Legge quadro sulle aree protette), degli artt. 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana n. 98 del 1981 nella parte in cui, diversamente dalla normativa statale, prevedevano momenti di partecipazione (osservazioni e proposte) soltanto con riferimento al piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, escludendo qualsiasi forma di partecipazione dei Comuni e degli enti esponenziali con riferimento al procedimento istitutivo delle singole aree protette. La Corte ribadisce, in via preliminare, che la disciplina delle aree protette, contenuta nella legge n. 394 del 1991, rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell’ambiente» prevista dall’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 263 e n. 44 del 2011) e che essa, enunciando la normativa-quadro in tale settore, «detta i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo dunque anche i connotati di normativa interposta (sentenze n. 14 del 2012, n. 108 del 2005 e n. 282 del 2000)». Tra tali principi assume particolare importanza quello della partecipazione delle Province, delle comunità montane e dei Comuni nel procedimento destinato all’istituzione delle aree naturali protette regionali nonché quello della loro gestione, entrambi aspetti che «costituiscono principi fondamentali di riforma economico-sociale» (art. 22, comma 2). La disposizione regionale censurata, invece, stabilendo che alla istituzione dei parchi e delle riserve si provvede con decreto dell’Assessore regionale per il territorio e l’ambiente, previo parere del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, si limita a prevedere forme di partecipazione meramente consultive, potendo gli enti territoriali presentare solo osservazioni, tra l’altro non in relazione al provvedimento istitutivo di una determinata area protetta, ma solo alla pubblicazione della proposta di piano regionale dei parchi e delle riserve naturali. La medesima decisione ha dichiarato, invece, non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata con riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione all’art. 22 della legge n. 394 del 1991 (Legge quadro sulle aree protette) – dell’art. 3, comma 1, lett. e), della legge della Regione siciliana n. 98 del 1981 che attribuisce alle «tre principali associazioni dei comuni» il potere di designare «tre esperti» come componenti di un organo eminentemente tecnico-professionale, quale è il Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, competente in tema di istituzione delle singole aree protette regionali. La disposizione denunciata, infatti, «assicura, sia pure in una forma variamente indiretta, un livello partecipativo minimo anche degli enti locali conforme o non incompatibile con i principi di cui alla richiamata legislazione dello Stato».

#### **7.1.8.6. I beni culturali e paesaggistici**

##### ***i) la pianificazione territoriale e paesaggistica***

Con la sentenza n. 197 è stata dichiarata, altresì, l’illegittimità costituzionale dell’art. 34 della legge della Regione Piemonte n. 3 del 2013, che sostituisce l’art. 17, comma 2, della legge regionale n. 56 del 1977, nella parte in cui non prevedeva la partecipazione degli organi del Ministero per i beni e le attività culturali al procedimento di conformazione agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica delle varianti al piano regolatore generale, comunale e intercomunale. Le modifiche alla disciplina censurata, introdotte con la successiva legge regionale n. 17 del 2013, non soddisfano integralmente le pretese del ricorrente e, pertanto, impediscono una declaratoria di cessazione della materia del contendere. Nel merito, l’esclusione della partecipazione di qualsivoglia organismo ministeriale dall’*iter*

procedimentale di approvazione delle varianti e revisioni dei menzionati piani si pone in evidente contrasto con la normativa statale (art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 che impone che lo Stato partecipi alla verifica di conformità al PPT della variante al PRG) la quale – in linea con le prerogative riservate allo Stato dall’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., come anche riconosciute dalla costante giurisprudenza della Corte – «specificamente impone che la Regione adotti la propria disciplina di conformazione “assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo”(sentenze n. 211 del 2013 e n. 235 del 2011)». Infatti, è «affermazione costante – su cui si fonda il principio della gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, dettato dall’evocato art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 (sentenze n. 193 del 2010 e n. 272 del 2009) – quella secondo cui l’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica “è assunta a 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” (sentenza n. 182 del 2006). Al contrario, nella specie, la generale esclusione della partecipazione degli organi ministeriali nei procedimenti di adozione delle varianti, nella sostanza, veniva a degradare la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica (sentenza n. 437 del 2008)».

### ***ii) gli usi civici nella conservazione ambientale e paesaggistica***

Con la sentenza n. 210 la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale *in parte qua*, dell’art. 1 della legge della Regione Sardegna n. 19 del 2013, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. La questione promossa dal Governo in via principale, ha ad oggetto la progressiva sdemanializzazione degli usi civici sul territorio sardo consentita dalla normativa impugnata attraverso il piano straordinario di accertamento demaniale e la delega conferita in merito ai Comuni. La Corte – premesso che gli usi civici rinvengono la propria disciplina nella legge n. 1766 del 1927, e nel relativo regolamento di attuazione, regio decreto n. 332 del 1928, nonché nella legge n. 97 del 1994 – ricostruisce l’istituto evidenziando che in origine, la finalità che il legislatore aveva perseguito era quella della liquidazione degli usi civici, per una migliore utilizzazione agricola dei relativi terreni, senza che ciò impedisse la loro sopravvivenza con un ruolo non marginale nell’economia agricola del Paese. Successivamente, i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno inciso anche in questo settore, mettendo in ombra il profilo economico dell’istituto ed evidenziandone invece la rilevanza sotto il profilo ambientale (v. il d.l. n. 312 del 1985, e poi l’art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004). Il forte collegamento funzionale con la tutela dell’ambiente, così stabilitosi, fa sì che gli usi civici siano oggi soggetti a due distinte potestà legislative, regionale e statale. Per quanto riguarda la Regione Sardegna, lo statuto speciale attribuisce alla Regione autonoma, in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la competenza legislativa primaria in materia di usi civici (art. 3, primo comma, lett. n), dello statuto) e la conseguente potestà amministrativa (successivo art. 6); le norme di attuazione dello statuto attribuiscono alla Regione funzioni relative ai beni culturali e ambientali, nonché quelle relative alla redazione e all’approvazione dei piani territoriali paesistici (art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975). Per quanto riguarda le attribuzioni statali, la Corte ribadisce che «la conservazione ambientale e paesaggistica» spetta, in base all’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenza n. 367 del 2007), aggiungendo che tale titolo di competenza statale «riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l’ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007). E ciò in aderenza all’art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l’ambiente nel suo aspetto visivo. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007). Quanto agli usi civici in particolare, la competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nel citato art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, le cui disposizioni fondamentali la Corte ha qualificato come norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009 e n. 51 del 2006), le quali pertanto si impongono al rispetto del legislatore sardo (sentenza n. 51 del 2006). Così delineato l’assetto complessivo in cui coesistono due ambiti competenziali, la Corte osserva che la coesistenza impone la ricerca di un modello procedimentale

che permetta la conciliazione degli interessi che sono ad essi sottesi. Tale conciliazione, però non è assicurata dal censurato Piano straordinario di accertamento demaniale, che delega ai Comuni la ricognizione generale degli usi civici esistenti sui rispettivi territori ed attribuisce loro poteri che ne comportano la cessazione, in assenza di procedure che consentano allo Stato di far valere gli interessi di cui è portatore fin dalla fase della formazione del piano straordinario medesimo. Conseguentemente, la Corte dichiara che la censurata norma della Regione Sardegna viola gli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., quest'ultimo in riferimento agli artt. 135, 142, comma 1, lett. h), e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, nonché l'art. 3, primo comma, lett. n), dello statuto e l'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, “nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l'apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale”, nonché nella parte in cui prevede “che i Comuni possono attuare processi di transazione giurisdizionale, invece che proporre tali processi”. A sostegno della pronuncia additiva, la Corte osserva che la necessità della predetta anticipazione deriva dalla stessa natura del bene protetto: gli usi civici infatti, analogamente ad altre fattispecie quali le università agrarie, i parchi e le riserve, non trovano la loro fonte nel dato puramente geografico, oggetto di mera rilevazione nel piano paesaggistico (come accade, ad esempio, per le fasce di rispetto), bensì in precedenti atti amministrativi, cosicché è in questa fase a monte che si consuma la scelta ambientale. D'altra parte, non sarebbe sufficiente un intervento successivo alla soppressione degli usi civici per una efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente, in quanto “l'eventuale apposizione di un diverso vincolo non è in grado di assicurare una tutela equivalente, poiché in questo caso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche ambientali richiede non una disciplina meramente “passiva”, fondata su limiti e divieti, ma un intervento attivo, e cioè la cura assidua della conservazione dei caratteri che rendono il bene di interesse ambientale. Tale cura, qui affidata alla collettività invece che alle istituzioni (come accade ad esempio per le zone umide e le lagune), si concreta in particolari modalità di uso e di godimento, che garantiscono insieme la fruizione e la conservazione del bene. Vi è, dunque, una connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che «configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico [...] quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 3811 del 2011, a proposito della fattispecie analoga delle “valli da pesca”). È la logica che ha ispirato questa Corte quando ha affermato che «la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di “una integrazione tra uomo e ambiente naturale” (sentenza n. 46 del 1995)”.

### *iii) interventi su immobili sottoposti a vincolo*

La sentenza n. 259 ha dichiarato non fondata nei sensi di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto n. 32 del 2013, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per asserita violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dei beni culturali. A giudizio del Governo ricorrente la norma impugnata - che per gli interventi di ristrutturazione edilizia elimina l'obbligo di rispetto della sagoma dell'edificio preesistente - troverebbe applicazione anche nei confronti dei beni culturali, vincolati ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004. Il ricorso introduttivo del giudizio, però, non fa alcun riferimento alle modifiche che l'art. 30 del d.l. n. 69 del 2013 (convertito nella legge n. 98 del 2013) ha apportato all'art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. n. 380 del 2001. La norma, infatti, pur avendo eliminato l'obbligo di rispetto della sagoma nella definizione degli interventi di ristrutturazione edilizia, tuttavia ha mantenuto fermo il suddetto obbligo con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni. Alla luce di tale normativa, pertanto, la richiesta del ricorrente deve essere interpretata come volta a censurare la disposizione regionale per non aver ribadito l'obbligo di rispetto della sagoma per i beni vincolati, stabilito dalla normativa statale. Così chiarito il *thema decidendum*, la Corte dichiara la non fondatezza della questione in quanto, secondo la sua costante giurisprudenza, quando una norma è riconducibile ad un ambito materiale di esclusiva competenza statale

(nella specie la tutela dei beni culturali) «le Regioni non possono emanare alcuna normativa, neppure meramente riproduttiva di quella statale (sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006)». Risulta evidente, quindi, che la disposizione statale che prevede l'obbligo di rispetto della sagoma preesistente nelle ristrutturazioni aventi ad oggetto beni culturali vincolati è direttamente operativa anche in ambito regionale.

## **7.2. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)**

### **7.2.1. “Coordinamento della finanza pubblica”**

#### **7.2.1.1. Il contenimento della spesa per il personale**

La sentenza n. **19** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., dell'art. 5, comma 9, della legge della Provincia di Bolzano n. 1 del 2011, il quale prescriveva che «per il personale svolgente funzioni dirigenziali a titolo di reggenza, la misura prevista per la trasformazione dell'indennità di funzione in assegno personale e pensionabile è raddoppiata con decorrenza dall'assunzione delle funzioni dirigenziali». La norma impugnata si pone in evidente contrasto con l'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 - disposizione ricondotta dalla giurisprudenza della Corte nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 217 e n. 215 del 2012) – che prevede che per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti del pubblico impiego, anche di qualifica dirigenziale, compreso il trattamento accessorio, non possa superare il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010. Al riguardo, la Corte ribadisce, infatti, che il rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica si impone oltre che alle Regioni anche alle Province autonome, «sussistendo, sotto questo aspetto, una sostanziale coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle Regioni di diritto comune dall'art. 119 Cost. e quelli stabiliti per le Province autonome dallo statuto speciale (sentenza n. 190 del 2008)».

La sentenza n. **27** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., dell'art. 12, comma 1, della legge della Regione Molise n. 4 del 2013 che consentiva ad alcuni enti, indicati in apposita tabella, di procedere a nuove assunzioni senza alcun riferimento ai limiti di spesa per essi previsti dalla normativa nazionale in materia di personale delle pubbliche amministrazioni. La norma censurata, infatti, si pone in chiaro contrasto con diverse disposizioni statali - già qualificate dalla stessa Corte come principi generali di «coordinamento della finanza pubblica» e che le Regioni devono rispettare - quali l'art. 1, commi 557 e 557-ter, della legge n. 296 del 2006 che impongono agli enti sottoposti al patto di stabilità interno di ridurre le spese per il personale, vietando di procedere a nuove assunzioni nel caso di mancato rispetto di tali previsioni. La Corte, in particolare, con riferimento al comma 557, ribadisce che «...la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007)» (sentenza n. 108 del 2011). Infine, anche con riferimento al comma 557-ter, viene confermata la qualificazione di principio di coordinamento della finanza pubblica «in quanto diretto ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa mediante la previsione di sanzioni nel caso di inosservanza delle prescrizioni di contenimento (sentenza n. 148 del 2012)».

Con la sentenza n. **54**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 12, commi 30 e 31, e 14, commi 43 e 44, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 22 del 2010, in quanto disponevano assunzioni di personale in deroga ai principi fondamentali in materia di “coordinamento della finanza pubblica” dettati dalla disciplina statale. Confermata l'applicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia delle disposizioni di cui al decreto-legge n. 78 del 2010, invocate dal ricorrente quali parametri interposti (sentenze n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012), e ribadita la loro natura di principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 289 del 2013), la Corte ha ritenuto che le disposizioni censurate, discostandosi dal prescritto limite alle assunzioni e introducendo una serie di deroghe non previste dal legislatore statale, violano gli artt. 9, comma 28, e 14, commi 7, 8, 9 e 10 del d.l. n. 78 del 2010, che impongono alle pubbliche amministrazioni una riduzione delle spese per il personale e un limite alle

assunzioni, senza consentire l'incremento delle ipotesi di deroga a detto limite.

Con la sentenza n. **61** la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e *2-bis*, del d.l. n. 78 del 2010, promosse, in riferimento all'art. 119 Cost. e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, dalla Provincia di Bolzano. Come già riconosciuto dalla Corte (sentenza n. 215 del 2012), si tratta, di norme «legittimamente emanate dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa nella materia concorrente del «coordinamento della finanza pubblica». Difatti la prima disposizione - stabilendo un limite massimo al trattamento economico di tutti i dipendenti delle Regioni e degli enti regionali - impone un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale, che ha l'effetto finale di fissare, per gli anni 2011-2013, l'ammontare complessivo degli esborsi a carico delle Regioni e delle Province autonome a titolo di trattamento economico del personale già in servizio alla data di entrata in vigore della norma, in misura non superiore a quello dell'anno 2010; mentre l'art. 9, comma *2-bis*, del d.l. n. 78 del 2010 - disponendo che dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio - introduce un limite per un settore rilevante della spesa per il personale, costituito dalle voci del trattamento accessorio. Non fondate sono state ritenute anche le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla medesima Provincia di Bolzano in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in relazione all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, che ha imposto, a partire dal 2011, limiti alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché limiti alla spesa sostenibile dalle stesse amministrazioni per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio. La Corte non aderisce alle censure della ricorrente che ritiene lesa la sua autonomia finanziaria a causa della natura di dettaglio della disposizione impugnata, in quanto questa pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale, lasciando alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previsti. Ribadisce, dunque, la Corte, nel solco della precedente giurisprudenza (sentenze n. 18 del 2013 e n. 173 del 2012), che l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 è stato legittimamente emanato dallo Stato nell'esercizio della sua competenza nella materia concorrente di «coordinamento della finanza pubblica».

La sentenza n. **87** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione degli artt. 117, comma 3, e 119 Cost. - dell'art. 2 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2013, sia nel testo originario sia come sostituito dall'art. 1 della legge regionale n. 9 del 2013, che escludeva le assunzioni di personale a progetto da impiegare nei "cantieri comunali per l'occupazione" e nei "cantieri verdi" dai limiti previsti dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. La norma interposta - in base alla quale «a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 [...]» - costituisce un principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» (sentenze nn. 289 e 18 del 2013 e nn. 173 e 262 del 2012) ed è stato «ritenuto applicabile, più di una volta, alla stessa Regione autonoma Sardegna (sentenze n. 277 del 2013 e n. 212 del 2012), come altre disposizioni statali ponenti vincoli stringenti *in subiecta materia* ad altre Regioni a statuto speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 3 del 2013. e n. 217 del 2012)». L'ambito di applicazione della suddetta norma statale, infatti, è talmente ampio da poterci ricondurre anche i lavori socialmente utili evocati dalla norma regionale censurata, i quali, pur presentando tratti di specialità, rappresentano «comunque, una forma di lavoro temporaneo del quale l'Amministrazione si avvale, anche indirettamente, per la realizzazione di opere o attività di interesse pubblico locale». La disposizione censurata, inoltre, non rientra nella deroga prevista per gli interventi nel settore sociale dallo stesso art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 poiché dall'esame del complesso normativo in tema di "cantieri comunali", si ricava che la loro destinazione, lungi dall'essere circoscritta alle funzioni del settore sociale riconosciute agli enti locali, ricomprende tutta una serie di opere e attività non riconducibili alla deroga richiamata. Successivamente alla proposizione del ricorso, poi, la stessa Regione ha adottato l'art. 3 della legge n. 21 del 2013 con cui ha stabilito che i cantieri comunali per l'occupazione e i cantieri verdi, il cui onere è

finanziato con risorse regionali, costituiscono a tutti gli effetti progetti speciali finalizzati all'attuazione di competenze e di politiche regionali miranti a fronteggiare l'emergenza socio-economica, classificando le relative spese come spese di investimento. La Corte, in via consequenziale, dichiara l'illegittimità costituzionale anche della disposizione sopravvenuta per violazione del ricordato principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, così argomentando: «E ciò, per un verso, perché esso richiama per le assunzioni previste nei progetti speciali attuati ai sensi dell'art. 24 della sopra citata legge reg. n. 4 del 2000 le già ritenute illegittime disposizioni di cui all'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2013. Per altro verso, perché, distinguendo immotivatamente gli interventi omogenei regolati dall'art. 94 della legge reg. n. 11 del 1988 (e successive modifiche e integrazioni), qualifica genericamente «di investimento» tutte le relative spese. In tal modo, la disposizione regionale in oggetto classifica, dunque, come tali anche i costi delle risorse umane coinvolte nei progetti in esame, finendo per aggirare il limite invalicabile di spesa puntualmente evocato dal Governo a parametro interposto».

La sentenza n. **110** ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, con riferimento agli artt. 120, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost., l'art. 1, commi 1, 2, e 3, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2013 che prevedeva la stabilizzazione (sia pure a certe condizioni) di personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato presso le Aziende sanitarie e ospedaliere della Regione, nonostante la stessa fosse stata commissariata per non aver realizzato gli obiettivi previsti dal piano di rientro per i disavanzi nel settore sanitario. Con specifico riferimento al secondo parametro ricordato, la Corte, ravvisa la violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, per contrasto con un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa sanitaria, facendo applicazione delle seguenti consolidate coordinate ermeneutiche. «Questa Corte, con la citata sentenza n. 79 del 2013, ha ribadito, secondo il proprio consolidato convincimento, che "l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa", peraltro in un "quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario" (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può "legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari" (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010). In tale contesto, la Corte ha già più volte riconosciuto all'art. 2, commi 80 e 95, delle legge n. 191 del 2009, invocato dal ricorrente come parametro interposto, la natura di principio fondamentale diretto al contenimento della spesa sanitaria, ritenuto, come tale, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica (*ex plurimis*: sentenze n. 79 del 2013, n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tale norma, analogamente all'art. 1, comma 769, lettera b), della legge n. 269 del 2006, ha, infatti, reso vincolanti per le Regioni che li abbiano sottoscritti, "gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato" (sentenza n. 79 del 2013)».

La sentenza n. **181** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013. Le norme regionali sottraevano alla disciplina di contenimento della spesa per il personale degli enti locali, dettata dal legislatore regionale ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, una particolare categoria di spese, cioè quelle previste dall'art. 9, commi da 127 a 137, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 27 del 2012, collegate all'utilizzo di lavoratori disoccupati nell'ambito di appositi «cantieri di lavoro» comunali, finanziati dalla Regione. Le disposizioni si pongono in contrasto con altrettanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, dettati dal legislatore statale al medesimo scopo di contenere le spese di personale, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. In particolare, i primi due commi dell'art. 7, nel prevedere che le spese per l'utilizzo di soggetti disoccupati nei «cantieri di lavoro» non rilevano ai fini dell'applicazione dei commi 25 e 28.1 dell'art. 12 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2008, i quali impongono agli enti locali obblighi di contenimento delle spese di personale, si pongono in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, che in particolare sanziona con il divieto di procedere ad assunzioni di personale a



qualsiasi titolo, e con qualsivoglia tipologia contrattuale, gli enti locali le cui spese di personale superino la soglia del 50 per cento delle spese correnti. Il terzo comma dell'art. 7, invece, nel disporre che per l'utilizzo di soggetti disoccupati nei «cantieri di lavoro» possa derogarsi al limite posto dall'art. 13, comma 16, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 24 del 2009, il quale fissa, in particolare, un limite massimo alla spesa annua per assunzioni di personale, anche a tempo determinato, contrasta con il principio di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, il quale pone, fra l'altro, un analogo limite alla spesa per assunzioni di personale a tempo determinato. La Corte ribadisce che entrambe le predette disposizioni costituiscono pacificamente principi di coordinamento della finanza pubblica (da ultimo, sentenza n. 289 del 2013), direttamente applicabili alle Regioni a statuto speciale e, segnatamente, alla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (da ultimo, sentenza n. 54 del 2014).

La medesima sentenza n. **181**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, in materia di progressioni professionali del personale regionale. Tale disposizione prevedeva, «In relazione alla necessità di valutare, ai fini dell'anzianità di servizio, anche i periodi prestati con rapporto di lavoro a tempo determinato», che «la revisione delle graduatorie delle procedure attuative del disposto di cui all'articolo 16 del contratto collettivo integrativo 1998-2001, area non dirigenziale del personale regionale, sottoscritto in data 11 ottobre 2007, e il conseguente conferimento delle relative posizioni avviene salvaguardando, in ogni caso, quelle già conferite e comunque nell'ambito delle risorse disponibili nel Fondo per la contrattazione collettiva integrativa». La Corte rileva che la disposizione in quanto non prevede che il conferimento delle relative posizioni può avere esclusivamente effetti giuridici, contrasta con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, ai sensi del quale «Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici». Aggiunge la Corte che l'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 è direttamente applicabile anche alle regioni a statuto speciale «nei suoi aspetti di dettaglio, senza alcuna possibilità di deroga» (sentenza n. 3 del 2013). La disposizione regionale, dunque, viola la competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

La sentenza n. **269** ha rammentato la giurisprudenza costituzionale che ha qualificato l'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 come «principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, vincolante anche per le Regioni a statuto speciale (sentenze n. 221 del 2013, n. 217 e n. 215 del 2012)». Tale disposizione fissa il livello massimo del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, ancorandolo a quanto percepito nel 2010, e produce l'effetto di «predeterminare “l'entità complessiva degli esborsi a carico delle Regioni a titolo di trattamento economico del personale [...] così da imporre un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale». I Giudici hanno ritenuto il predetto principio violato dall'art. 16, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2011 che escludeva alcune categorie di dipendenti e contrattisti dall'ammontare complessivo della spesa per il personale ivi individuato.

### ***7.2.1.2. La riduzione dei costi degli apparati amministrativi***

Con la sentenza n. **127** sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., agli artt. 2, primo comma, lett. a), 3, primo comma, lett. f), e 4 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, agli artt. 4, primo comma, n. 1), 8, primo comma, n. 1), 16, 79, 80, 103, 104 e 107 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - dell'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 che, in conformità con l'art. 6, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010, impone a tutti gli enti pubblici, anche economici, e agli organismi pubblici che gli organi di amministrazione e di controllo siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti. La norma prevede, inoltre, l'obbligo di adeguamento alla predetta disciplina, entro un anno, delle Regioni, Province autonome ed enti locali, con riferimento alle agenzie, agli enti e agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza, prevedendo, in caso di mancato adeguamento, un'ipotesi di responsabilità erariale e di nullità degli atti adottati. A giudizio della Corte, la non fondatezza delle censure mosse dai ricorrenti deriva dal fatto che già in altre occasioni (sentenze nn. 23 del 2014, 218 del 2013, 161 e 139 del 2012 e 182 del 2011) le

disposizioni indicate quali parametro interposto sono state ritenute espressive di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica diretto a realizzare una riduzione dei costi degli apparati amministrativi, e in quanto tali destinate a prevalere su ogni tipo di potestà legislativa regionale.

### 7.2.1.3. Il contenimento della spesa degli enti locali

La sentenza n. **22** ha giudicato non fondate talune questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Campania, Puglia, Lazio e Veneto in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lett. *p*), terzo e quarto, 118 e 123, commi primo e quarto, Cost. – dell’art. 19, comma 1, lett. *b*), *c*), *d*) ed *e*), del d.l. n. 95 del 2012, ove è, in particolare, disposto in relazione ai Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti l’esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali, mediante unione di Comuni o convenzioni di durata triennale, ed è demandata alle Regioni, nelle materie di propria competenza, l’individuazione delle dimensioni territoriali ottimali per l’esercizio delle funzioni in forma obbligatoriamente associata. Secondo la Corte, le norme denunciate risultano, nel loro complesso, «decisamente orientate ad un contenimento della spesa pubblica, creando un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, di quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa sia sul piano dell’organizzazione “amministrativa”, sia su quello dell’organizzazione “politica”, lasciando comunque alle Regioni l’esercizio contiguo della competenza materiale ad esse costituzionalmente garantita, senza, peraltro, incidere in alcun modo sulla riserva del comma quarto dell’art. 123 Cost.». E’ stato così ravvisato «un legittimo esercizio della potestà statale concorrente in materia di “coordinamento della finanza pubblica”, ai sensi del terzo comma dell’art. 117 Cost.». Lo stesso esito di non fondatezza è stato riservato alle questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle ricorrenti in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lett. *p*), terzo e quarto, e 119, commi primo, secondo e sesto, Cost. – dell’art. 19, commi 3 e 4, del d.l. n. 95 del 2012, che pone un’articolata disciplina delle unioni di Comuni, sostituendo l’art. 32 del Testo unico sugli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000). Anche in relazione a tali disposizioni, orientate «finalisticamente al contenimento della spesa pubblica», la Corte ha ritenuto operante «il titolo legittimante della competenza in materia di “coordinamento della finanza pubblica”, (...) esercitata dallo Stato attraverso previsioni che si configurano come principi fondamentali e non si esauriscono in una disciplina di mero dettaglio». Infine, è stata esclusa la dedotta violazione dell’art. 119 Cost., «giacché non solo è legittimo incidere con una manovra finanziaria sulle risorse degli enti territoriali, purché non sia tale da determinare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa e pregiudizievole per l’esercizio delle funzioni ad essi riservate (sentenze n. 298 del 2009, n. 381 del 2004 e n. 437 del 2001), ma rileva anche il fatto che l’attribuzione alle unioni di Comuni di “introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi” riguarda i “servizi ad esse affidati”, sicché non verrebbero sottratte risorse per l’esercizio di funzioni da parte di enti che non fanno parte dell’unione stessa».

La sentenza n. **44** ha esaminato varie questioni – promosse da nove Regioni – relative all’art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 (norma composta da 31 commi), che, «Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l’ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici», impone ai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti l’esercizio in forma associata di funzioni e servizi mediante unione di Comuni, predisponendo per queste una disciplina *ad hoc*. In particolare, indica le funzioni affidate a tali unioni, la successione delle stesse nei rapporti giuridici facenti capo ai Comuni, l’attribuzione di risorse, l’assoggettamento al patto di stabilità interno, nonché gli organi di governo e le relative funzioni. Inoltre, prevede che il Prefetto compia una verifica circa il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e riduzione delle spese. In caso di esito negativo, è stabilito che il Prefetto assegni un termine perentorio agli enti inadempienti, decorso il quale detto organo esercita un potere sostitutivo ai sensi della legge n. 131 del 2003. Infine, è prevista una clausola di salvaguardia in ordine all’applicabilità della menzionata disciplina alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome. La Corte pone una premessa generale su cui fonda la dichiarazione di non fondatezza delle numerose questioni. Precisamente, afferma che le norme impugnate devono essere ricondotte alla materia «coordinamento della finanza pubblica» e che, nell’ambito di tale materia, assumono il rango di normativa di principio. Infatti, esse – richiedendo ai Comuni con ridotto numero di abitanti la gestione in forma associata di servizi e funzioni pubbliche – perseguono l’obiettivo di ridurre la spesa pubblica corrente per il funzionamento di tali

organismi, attraverso una disciplina uniforme che coordina la legislazione del settore. La Corte, sul punto, ricorda la propria giurisprudenza che legittima l'incidenza di norme statali sia sulla autonomia di spesa delle Regioni (sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale, compresa quella residuale in materia di unione di Comuni (sentenze n. 326 del 2010 e n. 237 del 2009); per contro, la Corte esclude che, a giustificazione dell'intervento legislativo dello Stato, possa essere invocato l'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., nella parte in cui assegna alla competenza esclusiva statale la materia relativa a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», in quanto il riferimento a tali enti si deve ritenere tassativo, mentre nella suddetta elencazione manca ogni riferimento all'unione di Comuni (sentenza n. 237 del 2009, paragrafo 23 del Considerato in diritto). Per contro, in relazione ad aspetti di dettaglio che esulano dalla materia del coordinamento della finanza pubblica, la Corte pronuncia dichiarazioni di illegittimità costituzionale (sul punto vedi in: *Enti locali - Le unioni di Comuni per l'esercizio in forma associata di funzioni e servizi*).

La medesima sentenza n. 44 ha sottolineato che il concorso di Regioni ed enti locali al risanamento dei conti pubblici può avvenire anche attraverso modifiche delle modalità di esercizio di determinate funzioni. La sentenza – nel dichiarare, fra l'altro, la non fondatezza delle questioni promosse dalla Regione Veneto con riferimento ai 1, 2, 3, 8, 11, 12 e 13 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 - osserva: “È vero che, per costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte, norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (*ex plurimis*, sentenze n. 237 del 2009; n. 289 e n. 120 del 2008). È pur vero, però, che il suddetto orientamento si è manifestato, in linea di principio, in casi nei quali l'incidenza sulla spesa corrente è immediato, trattandosi di governare o correggere, per l'appunto, flussi finanziari, non già quando si tratti di interventi volti ad incidere soltanto in via indiretta sulla spesa. In altri termini, occorre tenere conto della peculiarità di fattispecie come quella in esame, nella quale il contenimento della spesa pubblica consegue non a manovre di tipo contabile, bensì a modifiche delle modalità di esercizio di determinate funzioni”.

#### **7.2.1.4. Il contenimento delle spese per il funzionamento del sistema politico (degli organi politici)**

Con la sentenza n. 23, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lett. a), b), c), d), e), f), g), h), l), m) ed n), e 2, del d.l. n. 174 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Regione Friuli-Venezia Giulia. Invero, ha osservato la Corte, la disposizione censurata – riguardante la riduzione dei costi della politica nelle regioni –, introdotta nel notorio quadro di necessario rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e dell'equilibrio di bilancio, prevede innanzitutto una serie di risparmi relativi al funzionamento del sistema politico che possono essere senza dubbio ricondotti ad una «scelta di fondo» (sentenza n. 151 del 2012) del legislatore nazionale; ebbene, tale scelta, secondo la Corte, può essere considerata un principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché «la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia» (sentenza n. 16 del 2010); di guisa 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 coessenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007)» (sentenza n. 16 del 2010); in quest'ottica, «possono essere ricondotti nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica “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 e già sentenza n. 417 del 2005)» (sentenza n. 52 del 2010). Ne discende, ad avviso della Corte, che le prescrizioni dell'art. 2, comma 1, che costituiscono espressione di tale principio, nonché le conseguenze del mancato adeguamento, essendo legate al principio medesimo da un «evidente rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione» (sentenze n. 16 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007), non possono considerarsi una irragionevole limitazione

dell'autonomia finanziaria regionale. Si tratta, in particolare, delle disposizioni relative alla fissazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, alla commisurazione del trattamento economico dei primi all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, alla definizione dell'importo delle indennità di funzione e di carica, nonché delle spese di esercizio del mandato, alla regolamentazione dell'assegno di fine mandato, al divieto di cumulo di indennità o emolumenti, alla gratuità per i consiglieri della partecipazione alle commissioni, all'obbligo di introdurre modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo, alla definizione dell'importo dei contributi in favore dei gruppi consiliari e delle spese per il relativo personale, al passaggio al sistema previdenziale contributivo dei consiglieri regionali e all'esclusione dell'erogazione del vitalizio in favore di chi sia stato condannato in via definitiva per delitti contro la pubblica amministrazione.

Con la sentenza n. **35** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., degli artt. 1 e 2 della delibera legislativa statutaria della Regione Calabria, approvata in prima lettura dal Consiglio regionale con deliberazione n. 230 del 2012 e in seconda lettura con deliberazione n. 279 del 2013, concernente la riduzione del numero dei componenti del Consiglio regionale e dei componenti della Giunta regionale. Le disposizioni impugnate contrastano con l'art. 14, comma 1, lett. a) e b), del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, il quale detta un principio di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 23 del 2014, n. 198 del 2012; ordinanze n. 258 e n. 31 del 2013) e pone precetti di portata generale per il contenimento della spesa. In particolare, la norma statale stabilisce la riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali sulla base di criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati (sentenza n. 198 del 2012), disponendo che le Regioni adeguano, nell'esercizio dell'autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti a detti parametri. Le norme censurate dispongono tale riduzione senza tener conto di detti criteri.

Con la sentenza n. **99** è stata dichiarata la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., e agli artt. 79 e 104, primo comma, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), dell'art. 5, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010, che prevede per i titolari di cariche elettive la gratuità di qualsiasi incarico conferito dalla pubblica amministrazione, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, salvo il rimborso delle spese sostenute, e la limitazione a 30 euro di eventuali gettoni di presenza. La Corte, infatti, ribadendo quanto già statuito con la sentenza n. 151 del 2012, espressamente qualifica la norma impugnata come principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica», ascrivibile alla competenza legislativa dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Nella medesima occasione, inoltre, era stato affermato che «“il comma denunciato introduce il principio di gratuità di tutti gli incarichi conferiti dalle indicate pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive (inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo), in forza del quale i soggetti che svolgono detti incarichi hanno diritto esclusivamente al rimborso delle spese sostenute”». A tale principio risponde anche la previsione che gli «“eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta”», posta l'esiguità di tale limite (sentenza n. 151 del 2012, punto 7.1.2. del *Considerato in diritto*)».

#### ***7.2.1.5. I meccanismi premiali e sanzionatori e l'autonomia regionale***

Con la sentenza n. **23**, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, per ritenuta violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché 7 e 8 dello statuto della Regione Sardegna. Lo Stato, secondo la Regione ricorrente, avrebbe esorbitato dalle sue attribuzioni nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, non essendosi limitato a dettare disposizioni di principio, ma essendo arrivato, con prescrizioni irragionevoli e prive di significato finanziario, «a definire il più minuto dettaglio». La Corte ha premesso che lo Stato nell'esercitare tale funzione deve limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il loro perseguimento, in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale (sentenza n. 182 del 2011); che i vincoli imposti con tali norme possono «considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un “limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa” (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009; n. 289 del 2008; n. 169 del 2007)» (sentenza n. 236 del 2013); e che la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato

(sentenze n. 236 del 2013 e n. 326 del 2010). Tuttavia, ha rimarcato la Corte, la struttura della norma censurata è ispirata alla logica premiale e sanzionatoria già delineata dal legislatore all'art. 2, comma 2, lett. z), della legge n. 42 del 2009, quale criterio direttivo generale nell'esercizio della delega al Governo in materia di federalismo fiscale. Pertanto, il legislatore con la disposizione censurata non ha utilizzato la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali, di tal che le previsioni puntuali in essa contenute non costituiscono obblighi bensì oneri. Né tale ricostruzione rimane inficiata dall'ulteriore conseguenza dello scioglimento del Consiglio regionale prevista dal comma 5 dell'art. 2 del medesimo d.l. n. 174, dal momento che essa non è applicabile alle Regioni ricorrenti. Il meccanismo così delineato realizza, secondo la Corte, il duplice obiettivo di indurre a tagli qualitativamente determinati e di garantire il contenimento della spesa pubblica secondo la tradizionale logica quantitativa, senza esorbitare dai limiti propri della competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

#### ***7.2.1.6. I principi di coordinamento della finanza pubblica e l'equilibrio di bilancio fra vincoli comunitari e "patto di stabilità interno"***

La sentenza n. 39 esamina alcune censure, rivolte da Regioni a statuto speciale, al decreto legge n. 174 del 2012, concernente disposizioni per il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni. In tale contesto la sentenza svolge alcune considerazioni in tema di equilibrio di bilancio e modalità del rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e del patto di stabilità interno. La Corte ribadisce che la disciplina posta dal legislatore statale in materia di controlli sugli enti territoriali ha assunto maggior rilievo a seguito dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tra cui, in particolare, l'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale. A tali vincoli, si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul "patto di stabilità interno", il quale coinvolge Regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica scaturenti, appunto, dai vincoli europei, diversamente modulati negli anni in forza di disposizioni legislative, costantemente qualificate come «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione» (sentenza n. 267 del 2006). Il rispetto dei vincoli europei discende direttamente, oltre che dai principi di coordinamento della finanza pubblica, dall'art. 117, primo comma, Cost. e dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, ad assicurare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Da ciò consegue la differenza tra i controlli di regolarità e legittimità contabile, attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, e i controlli istituiti dalle autonomie speciali sulla contabilità degli enti insistenti sul loro territorio e, più in generale, sulla finanza pubblica di interesse regionale. Mentre questi ultimi sono resi nell'interesse della Regione stessa e delle Province autonome, quelli affidati alla Corte dei conti sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, essi possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976). Detti controlli si risolvono in un esito alternativo, nel senso che devono decidere se i bilanci preventivi e successivi degli enti territoriali siano o meno rispettosi del patto di stabilità e del principio di equilibrio (sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007). Cionondimeno, essi non impingono nella discrezionalità propria della particolare autonomia di cui sono dotati gli enti territoriali destinatari, ma sono mirati unicamente a garantire la sana gestione finanziaria, prevenendo o contrastando pratiche non conformi ai richiamati principi costituzionali.

### ***7.2.1.7. I principi di coordinamento della finanza pubblica e le autonomie speciali***

In linea con le affermazioni contenute nella sentenza n. 39 del 2014, la sentenza n. **175** ha ribadito che «i principi fondamentali della legislazione statale in materia di “coordinamento della finanza pubblica” (...) – per essere funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell’unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) – sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, in quanto necessari per “preservare l’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti [...] nel quadro delineato dall’art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all’art. 97 Cost. richiama [...] il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013)”. Con la conseguenza che dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell’ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze n. 159 del 2008, n. 169 e n. 162 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004)». Nella specie, i Giudici hanno dichiarato, tra l’altro, non fondate talune questioni aventi ad oggetto la disciplina della riduzione del debito pubblico degli enti territoriali posta dall’art. 8, comma 3, della legge n. 183 del 2011 e ritenuta applicabile anche alle autonomie speciali in considerazione della riconosciuta natura di principio fondamentale dell’impugnata norma statale.

### ***7.2.1.8. Il contenimento della spesa sanitaria e il piano di rientro dal disavanzo sanitario***

La sentenza n. **85** ha dichiarato, tra l’altro, l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, comma 3, dell’art. 6, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2012 che destinava a finalità diverse da quelle sanitarie le anticipazioni di liquidità autorizzate dallo Stato per la copertura dei debiti sanitari pregressi. La Corte ribadisce in via preliminare il proprio consolidato orientamento in base al quale «l’autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell’ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», in un “quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario” (sentenza n. 193 del 2007)». Il legislatore statale, pertanto, può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari” (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010)». In tale contesto, risulta evidente il contrasto della norma regionale impugnata col principio di contenimento della spesa pubblica espresso dall’art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009 nonché con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica che, in costanza di piano di rientro, vietano l’adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano stesso.

Con la sentenza n. **141** la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi da 164 a 166, da 176 a 191, e 203, della legge della Regione Campania n. 4 del 2011, che prevedevano l’erogazione di contributi finanziari e l’istituzione di numerosi fondi straordinari in ambiti riferiti a spese non obbligatorie, in contrasto con il divieto posto dall’art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004. Le misure adottate dal legislatore regionale risultano lesive della competenza statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», di cui all’art. 117, terzo comma, Cost., ed in grado di aggravare il disavanzo sanitario regionale, con l’effetto di «ostacolare l’attuazione del piano di rientro e, quindi, l’esecuzione del mandato commissariale» (sentenze n. 180, n. 79 e n. 18 del 2013; n. 131 del 2012).

“La disciplina dei piani di rientro dai deficit sanitari è riconducibile ad un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 163 del 2011 e n. 193 del 2007)”. Così la sentenza n. **278**.

“...con la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), in ragione della persistente inadempienza di alcune Regioni nel controllo della spesa sanitaria, è stata introdotta una complessa procedura finalizzata al risanamento della gestione dei servizi sanitari regionali attraverso la definizione di piani di rientro, ricompresi in più ampi accordi, sottoscritti tra le Regioni in disavanzo e lo Stato. La vincolatività dei piani di rientro, già prevista dall’art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), è stata ribadita dall’art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, questi ultimi espressione, secondo la Corte, di «un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011). Questa Corte ha, altresì, affermato che «l’autonomia legislativa concorrente delle Regioni nella materia della salute ed in particolare nell’ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione, da parte delle Regioni, della necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenza n. 193 del 2007)”. Così la sentenza n. **278**.

#### ***7.2.1.9. Il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni***

La sentenza n. **39** esamina alcune censure, rivolte da Regioni a statuto speciale, al decreto legge n. 174 del 2012, concernente disposizioni per il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni. La Corte afferma la competenza dello Stato a prevedere forme di controllo della Corte dei conti ulteriori rispetto a quelle disciplinate dagli statuti speciali e riconosce ad una serie di disposizioni la natura di principio fondamentale nella materia concorrente dell’armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, opponibile anche al legislatore dotato di autonomia speciale e valevole nell’intero territorio nazionale. Viene così dichiarata la non fondatezza delle questioni concernenti: a) l’introduzione unilaterale da parte dello Stato di nuove forme di controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria della Regione, senza il ricorso alle procedure di modificazione dello statuto o di adozione delle norme di attuazione (art. 1, commi da 1 a 8); b) l’istituzione di una verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi (annuali e pluriennali) e sui rendiconti consuntivi delle Regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, con l’obbligo di tener conto, ai fini della verifica predetta, anche delle partecipazioni in società controllate affidatarie di servizi pubblici, nonché dei risultati definitivi della gestione degli enti del Servizio sanitario regionale (art. 1, commi 3 e 4); c) la previsione che i controlli con esito negativo sui bilanci preventivi (annuali e pluriennali) e rendiconti consuntivi degli enti del Servizio sanitario nazionale, comportano l’«obbligo», per le amministrazioni interessate, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia della Corte dei conti «i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio» con preclusione, in caso di inadempienza, all’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria (art. 1, comma 7); d) l’istituzione di una verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi (annuali e pluriennali) e sui rendiconti consuntivi delle Regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, con l’obbligo di tener conto, ai fini della verifica predetta, anche delle partecipazioni in società controllate affidatarie di servizi pubblici, nonché dei risultati definitivi della gestione degli enti del Servizio sanitario regionale (art. 1, comma 4); e) la previsione che le regioni a statuto speciale e le province autonome adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni del censurato articolo 1, entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legge (art. 1, comma 16).

### **7.2.1.10. La contabilità pubblica**

Con la sentenza n. **108**, la Corte ha escluso che nella legislazione statale esista un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica “di intrasferibilità assoluta tra spese obbligatorie e discrezionali” (v. *La funzione normativa - La copertura finanziaria delle leggi di spesa*).

### **7.2.2. “Coordinamento del sistema tributario”**

#### **7.2.2.1. L'addizionale regionale IRPEF**

Con la sentenza n. **8** la Corte ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia n. 45 del 2012, che ha stabilito l'applicazione di un'addizionale regionale IRPEF con un'aliquota unica (pari allo 0,5 per cento) per la fascia di reddito compresa tra 28 mila euro e 75 mila euro annui, a decorrere dal 1° gennaio 2013. La disposizione contrasterebbe – secondo il Governo ricorrente - con la normativa statale di settore (art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011) e sarebbe lesiva del principio di progressività. Osserva la Corte che la norma interposta prevedendo, al comma 1, la facoltà per le regioni a statuto ordinario di aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base a decorrere dall'anno 2012, si limita a vietare aliquote delle addizionali disallineate rispetto agli scaglioni di reddito erariali (comma 4). Essa, dunque, contrariamente a quanto prospettato dal ricorrente, non impone l'obbligo di osservare integralmente tutti gli scaglioni statali, restando così affidati direttamente al principio costituzionale di progressività – che deve informare l'intero sistema tributario e non il singolo tributo – i limiti del potere regionale di differenziazione delle addizionali e della loro misura. Anche la censura prospettata con riferimento alla disciplina temporale dettata dalla Regione non è fondata. Secondo il ricorrente, tale disciplina sarebbe contrastante con il comma 7 dello stesso art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011, il quale fisserebbe un termine di applicazione «a decorrere dal 2014» per la introduzione delle addizionali. La Corte osserva in contrario che la norma si riferisce espressamente alle «disposizioni di cui ai commi 3, 4, 5 e 6» e non al comma 1, che è la sede normativa in cui viene disciplinata la facoltà per le regioni a statuto ordinario di aumentare o diminuire le aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF. Tale facoltà trova nello stesso comma la propria specifica disciplina temporale, e questa fa riferimento all'anno 2012: non vi è dunque contrasto con la norma regionale destinata ad operare dall'anno finanziario 2013.

### **7.2.3. “Governano del territorio”**

#### **7.2.3.1. La ristrutturazione edilizia senza il vincolo della sagoma**

La sentenza n. **259** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto n. 32 del 2013, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del governo del territorio. La norma censurata – che disciplina il regime dei titoli abilitativi per gli interventi di ristrutturazione edilizia – impone come obbligatorio il rispetto del volume dell'edificio preesistente; il Governo ricorrente denuncia il contrasto della norma in questione con l'art. 3 del testo unico sull'edilizia (d.P.R. 380 del 2001), costituente principio fondamentale in materia di governo del territorio, che invece imporrebbe anche l'obbligo del rispetto della sagoma. La Corte – dopo aver ricordato che rientrano nell'ambito della normativa di principio in materia di governo del territorio «le disposizioni legislative riguardanti i titoli abilitativi per gli interventi edilizi (sentenza n. 303 del 2003, punto 11.2 del Considerato in diritto)» e a maggior ragione «le disposizioni che definiscono le categorie di interventi, perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali» (così la sentenza n. 309 del 2011), sicché la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta allo Stato (sentenze n. 102 e n. 139 del 2013)» – osserva che nel caso di specie, il ricorrente non ha tenuto in conto che la norma statale interposta è stata modificata dall'art. 30 del d.l. n. 69 del 2013 (convertito nella legge n. 98 del 2013) e che nella sua nuova formulazione non si richiede più il rispetto della sagoma ma solo quello del volume precedente. Pertanto, la Corte conclude per la non fondatezza della questione in quanto le disposizioni regionali censurate si presentano come l'attuazione, anziché la violazione, della normativa statale di riferimento.



## 7.2.4. “Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”

### 7.2.4.1. L’energia da fonti rinnovabili

#### *i) il regime abilitativo per gli impianti e il principio di celerità e semplificazione amministrativa*

Con la sentenza n. 11, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 37 della legge della Regione Toscana n. 69 del 2012, nella parte in cui ha modificato l’art. 17, comma 2, lett. a), b) ed f), della legge regionale n. 39 del 2005, prevedendo una serie di interventi concernenti l’installazione di impianti da fonti rinnovabili che producono energia elettrica e termica, per i quali non veniva richiesto il titolo abilitativo. In particolare, l’art. 17 della legge regionale n. 39 del 2005, al comma 2, stabilisce che sono considerati attività libera, e «non necessitano di titolo abilitativo ai sensi della presente legge e della L.R. n. 1/2005», tra gli altri: a) l’installazione di pannelli solari termici di sviluppo uguale o inferiore a 20 metri quadrati; b) l’installazione di pannelli solari termici per applicazioni nel settore florovivaistico. La disposizione regionale impugnata – ha ritenuto la Corte – ha ad oggetto due specifiche tipologie di impianti solari termici e cioè i pannelli solari di sviluppo uguale o inferiore a 20 metri quadrati e i pannelli solari per applicazioni nel settore florovivaistico. Poiché questi impianti sono descritti unicamente con riferimento alle suddette caratteristiche, risultano diversi da quelli considerati dalla norma statale (art. 7 del d.lgs. n. 28 del 2011), potendo trattarsi di pannelli solari non collocati su edifici esistenti o che comunque non ne rispettino le dimensioni e le caratteristiche. Tali interventi sono, altresì, assoggettati dal legislatore regionale ad un regime ancora più semplificato rispetto a quello dettato dal citato art. 7 del d.lgs. n. 28 del 2011 dal momento che, in luogo della comunicazione di cui all’art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001 – la quale richiede anche ulteriori adempimenti tra cui, in particolare, la presentazione di una relazione tecnica – prevede (art. 17, comma 10) la mera comunicazione al Comune e cioè un regime analogo a quello dell’art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 115 del 2008 riservato dal legislatore statale solo a particolari interventi, comunque diversi da quelli in oggetto. Orbene, la Corte, occupandosi più volte della materia, ha affermato che la normativa del d.lgs. n. 28 del 2011 «è espressione della competenza statale in materia di energia, poiché detta il regime abilitativo per gli impianti non assoggettati all’autorizzazione unica, regime da applicarsi in tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 272 del 2012). Inoltre, nella sentenza n. 313 del 2010 (avente ad oggetto proprio la legge regionale n. 39 del 2005) ha dichiarato costituzionalmente illegittime quelle disposizioni che o assoggettavano a DIA o deregolamentavano, qualificando come attività libera, interventi che, ai sensi della normativa statale avrebbero dovuto essere assoggettati ad autorizzazione unica. La ragione dell’illegittimità costituzionale di tali disposizioni è stata individuata nel fatto che le procedure previste dalla disciplina statale sono volte a consentire il vaglio dei molteplici interessi coinvolti (per la tutela dei quali è disposta la partecipazione di soggetti diversi alla conferenza di servizi prevista per il rilascio dell’autorizzazione). Le medesime considerazioni sono state ritenute dalla Corte estensibili alle disposizioni censurate in quanto la Regione, nell’estendere il regime semplificato della mera comunicazione ad interventi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale, ha violato il principio fondamentale nella materia dell’energia costituito dalla disciplina del regime dei titoli abilitativi dettata dall’art. 7 del d.lgs. n. 28 del 2011. Incostituzionale è stato dichiarato anche l’art. 37 della legge regionale n. 69 del 2012, nella parte in cui, modificando l’art. 17, comma 2, lett. f), della legge regionale n. 39 del 2005, inseriva «l’installazione di impianti di produzione energetica alimentati a biomassa fino a 0,5 megawatt termici» tra gli interventi che «non necessitano di titolo abilitativo ai sensi della presente legge e della L.R. n. 1/2005, [...] laddove [essi siano] realizzati secondo le condizioni stabilite dal PAER e dai provvedimenti attuativi dello stesso». Tale disposizione è in contrasto con un principio fondamentale in materia di «produzione e trasporto di energia» concernente la disciplina dei titoli abilitativi (art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 28 del 2011), il quale consente alle Regioni di estendere il regime semplificato soltanto limitatamente agli impianti con potenza nominale fino a 50 kW. Sono state ritenute, invece, non fondate, in relazione all’art. 117, terzo comma, Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 37 della legge della Regione Toscana n. 69 del 2012, nella parte in cui modifica gli artt. 17, commi 3, lett. a), 5, lett. a), b) e c), e 11, della legge regionale n. 39 del 2005. In primo luogo, detto art. 37 riconduce al regime della attività libera, l’installazione di singoli generatori eolici con altezza complessiva non superiore ad 1,5 metri e diametro non superiore a 1 metro. L’art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 28 del 2011 consente alle Regioni di estendere il regime della comunicazione di cui alle Linee guida ad impianti da fonti rinnovabili con potenza fino a 50 KW nonché agli impianti fotovoltaici di qualunque potenza da realizzare sugli

edifici. Ebbene, la disposizione regionale è conforme a quanto statuito dal paragrafo 12.5, lett. a), delle “Linee guida” nonché rispettosa di quanto previsto dall’art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 115 del 2008 il quale dispone espressamente che «gli interventi di incremento dell’efficienza energetica che prevedano l’installazione di singoli generatori eolici con altezza complessiva non superiore a 1,5 metri e diametro non superiore a 1 metro [...] sono considerati interventi di manutenzione ordinaria» e per essi è sufficiente una «comunicazione preventiva al Comune». Pure non fondata è stata dichiarata la questione del medesimo art. 37, nella parte in cui stabilisce che «Nel rispetto di quanto disposto dall’articolo 80, comma 2, lettera a), e comma 5, della L.R. n. 1/2005, non necessitano di titolo abilitativo, anche ai sensi della presente legge, l’installazione degli impianti di produzione energetica aventi tutte le seguenti caratteristiche: a) realizzati in edifici esistenti sempre che non alterino i volumi e le superfici, non comportino modifiche delle destinazioni d’uso, non riguardino le parti strutturali dell’edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici; b) laddove vi sia produzione di energia elettrica, la relativa capacità di generazione sia compatibile con il regime di scambio sul posto; c) laddove vi sia produzione di calore, questo sia destinato alla climatizzazione o alla produzione di acqua calda sanitaria dell’edificio stesso». Le disposizioni richiamate prevedono il regime della comunicazione, assoggettandolo ad una disciplina del tutto analoga a quella dettata dall’art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, vale a dire, la previa comunicazione, anche per via telematica, dell’inizio dei lavori da parte dell’interessato all’amministrazione comunale e la trasmissione di una relazione tecnica provvista di data certa e corredata degli opportuni elaborati progettuali, a firma di un tecnico abilitato, il quale asseveri, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti e che per essi le vigenti norme non prevedono la formazione di un titolo abilitativo: in tal modo gli interventi corrispondono a quelli già previsti da disposizioni statali. Non fondate sono state dichiarate anche le censure riferite al medesimo art. 37, riguardanti l’installazione degli impianti di produzione energetica realizzati in edifici esistenti, sempre che non alterino i volumi e le superfici, non comportino modifiche delle destinazioni d’uso, non riguardino le parti strutturali dell’edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici, i quali producano calore che sia destinato alla climatizzazione o alla produzione di acqua calda sanitaria dell’edificio stesso. Invero, ha osservato la Corte, la norma impugnata, riproduce la disciplina statale risultante dal combinato disposto dell’art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 28 del 2011 e dell’art. 6, comma 2, lettera a), e comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001. Essa, infatti, contempla impianti di produzione di energia termica diversi da quelli previsti dai commi 1 e 2 dell’art. 7 del d.lgs. n. 28 del 2011. Mentre tale ultima disposizione ha ad oggetto gli impianti solari termici aderenti e integrati nei tetti di edifici esistenti, ovvero posti su tali edifici, la disposizione impugnata fa riferimento a impianti realizzati all’interno di edifici esistenti e destinati alla produzione di acqua calda e aria per gli edifici stessi; essa, inoltre, richiede il rispetto dei parametri urbanistici e degli altri requisiti previsti dall’art. 6, comma 2, lettera a), dal d.P.R. n. 380 del 2001. Non fondata è stata anche dichiarata la questione relativa alla previsione che l’installazione degli impianti di produzione energetica realizzati in edifici esistenti ed aventi congiuntamente le caratteristiche indicate dalla norma censurata, non necessita di titolo abilitativo, per asserito contrasto con la normativa statale di settore. Infatti, la norma regionale richiama l’art. 80, commi 2, lettera a), e 5, della legge regionale n. 1 del 2005 che prevede il medesimo regime di cui all’art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001. Infine, non fondata è stata dichiarata la questione riguardante l’art. 17, comma 11, della legge regionale n. 39 del 2005 come modificato dalla legge reg. n. 69 del 2012, secondo il quale «Non necessitano di titolo abilitativo, ai sensi della presente legge e della L.R. n. 1/2005, le modifiche e manutenzioni degli impianti di cui agli articoli 11, 13, 15, 16, comma 3, e 16-bis, comma 4, esistenti o in corso di realizzazione, salvo quanto previsto dall’articolo 16, comma 4 e dall’articolo 16-bis, comma 5». In realtà, secondo la Corte, le modifiche sostanziali devono ritenersi rientrare nell’art. 13 della legge regionale n. 39 del 2005 il quale, nel disciplinare l’autorizzazione per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, al comma 10 rinvia per quanto da esso non disciplinato alle norme di cui al d.lgs. n. 28 del 2011. Pertanto, la norma regionale impugnata deve essere interpretata nel senso che essa sottopone al regime semplificato unicamente le modifiche non sostanziali. Per quelle sostanziali, invece, in forza del rinvio operato dall’art. 13 della legge regionale, si applicano le disposizioni contenute nell’art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011.

La sentenza n. **189** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Basilicata n. 18 del 2013, nella parte in cui inseriva l'art. 4-*bis* della legge della Regione Basilicata n. 1 del 2010, limitatamente ai commi 2, 3 e 4, per violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. La disposizione impugnata – in materia di installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili – attribuisce al Comitato Tecnico Paritetico Stato-Regioni il compito di esprimere un parere obbligatorio, così introducendo un adempimento non richiesto dalla normativa statale che disciplina il procedimento unico previsto dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, preordinato al rilascio dell'autorizzazione unica, costituente principio fondamentale in funzione di celerità e semplificazione amministrativa. La Corte - dopo aver ricordato che la disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili deve essere ricondotta alla materia di competenza legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 275 del 2012) - ribadisce che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nel regolare l'installazione di detti impianti attraverso un procedimento che si conclude con il rilascio di un'autorizzazione unica (commi 3 e 4), reca un principio fondamentale vincolante per il legislatore regionale (sentenze n. 224 del 2012, n. 192 del 2011, n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009); ricorda, inoltre, che detta norma è «ispirata a canoni di semplificazione» ed «è finalizzata a rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa» (sentenza n. 344 del 2010), e che la medesima natura di «principi fondamentali» è stata riconosciuta alle Linee guida previste dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, per lo svolgimento del procedimento autorizzativo unico, in quanto esse costituiscono «necessaria integrazione delle previsioni contenute nell'art. 12» del medesimo d.lgs. (sentenza n. 275 del 2012) e la loro adozione «è informata al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni» (sentenza n. 308 del 2011). Ciò posto, la Corte osserva che la norma regionale impugnata, invece, inserisce nell'ambito del richiamato procedimento il parere obbligatorio del Comitato Tecnico Paritetico Stato-Regioni e dunque prevede un adempimento ulteriore, non richiesto né dal citato art. 12, né dalle Linee guida, così determinando un aggravio procedurale, in contrasto con le esigenze di celerità e semplificazione amministrativa, sottese al principio fondamentale sopra richiamato. Dunque, conclude la Corte che tale contrasto comporta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., «non potendo il legislatore regionale introdurre, nell'ambito del procedimento di autorizzazione di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nuovi o diversi adempimenti rispetto a quelli indicati dalla norma statale» (sentenza n. 344 del 2010).

#### *ii) la localizzazione degli impianti e il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili*

Con la sentenza n. **13** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Campania n. 11 del 2011, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Richiamati preliminarmente gli elementi essenziali del quadro normativo di riferimento in materia di produzione di energia eolica e la giurisprudenza costituzionale in tema di energia da fonti rinnovabili, la Corte afferma che la legge regionale impugnata eccede dai limiti stabiliti dalla normativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, «perché, prescrivendo che la costruzione di nuovi aerogeneratori deve rispettare una distanza pari o superiore a 800 metri dall'aerogeneratore più vicino preesistente o già autorizzato, impone un vincolo ulteriore da applicarsi in via generale su tutto il territorio regionale, in violazione dei principi fondamentali», contenuti nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e nelle linee guida adottate con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010, emanato di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro per i beni culturali. In base a tali disposizioni, infatti, alle Regioni «è consentito soltanto individuare, caso per caso, “aree e siti non idonei”, avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti». Ne consegue, chiarisce la Corte, che «il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale (...) non permette in alcun modo che le Regioni prescrivano limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea». In questo senso la Corte si era del resto già espressa in precedenza sottolineando che il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile «trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza

delle Regioni stesse», mentre non appartiene alla competenza legislativa regionale «la modifica, anzi il rovesciamento» di tale principio (sentenza n. 224 del 2012), e che non è consentito alle Regioni, «[neppure] in assenza di linee guida approvate in Conferenza unificata, porre limiti di edificabilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, su determinate zone del territorio regionale (sentenze n. 119 e n. 344 del 2010; n. 166 e n. 382 del 2009)» (sentenza n. 44 del 2011, relativa ad una precedente disposizione di legge della Regione Campania).

La sentenza n. **199** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Sardegna n. 25 del 2012, che prevedeva la possibilità di realizzare nuovi impianti eolici o di ampliare quelli esistenti, oltre la fascia dei 300 metri, anche negli ambiti di paesaggio costieri, purché non ricadenti in beni paesaggistici e ricompresi in determinate aree del territorio. La Corte, preliminarmente, ribadisce quanto già affermato sin dalla sentenza n. 383 del 2005, ossia che le competenze statutarie delle autonomie speciali in materia di energia sono sicuramente meno ampie rispetto a quelle riconosciute alle Regioni ordinarie, nello stesso ambito, dall'art. 117, terzo comma, Cost., sicché va ad esse applicato, in base alla cosiddetta «clausola di maggior favore» prevista dall'art. 10 della legge costituzionale n. 1 del 2003, il parametro costituzionale corrispondente (sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005). Ciò posto, la Corte (confermando il precedente di cui alla sentenza n. 224 del 2012) accoglie il ricorso del Governo che lamenta la violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, per contrasto con il principio fondamentale statale di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e alle Linee guida adottate con il d. m. 10 settembre 2010, applicabili anche alle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 168 del 2010), sia pure, per la Regione autonoma Sardegna, nei limiti della competenza paesaggistica primaria (non assumendo alcun rilievo – per la costante giurisprudenza della Corte, v. sentenze n. 224 del 2012; n. 275 e n. 165 del 2011– la competenza regionale in materia «urbanistica ed edilizia»). Più specificamente, il comma 10 dell'art. 12 del d.lgs., al fine di «assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio», prevede che le Regioni possano procedere soltanto alla individuazione dei siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti, in aderenza al «principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa europea»; le «Linee guida», indicano i criteri che le Regioni devono rispettare al fine di individuare le zone nelle quali non è possibile realizzare gli impianti alimentati da fonti di energia alternativa. Per contro, la disposizione censurata, nell'individuare i siti idonei alla realizzazione degli impianti, determina il «rovesciamento» del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, inserendo eccezioni al principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili che non sono sorrette da adeguate e concrete ragioni di tutela paesaggistica. In altri termini, ben avrebbe potuto la Regione Sardegna, nell'esercizio della propria competenza primaria in materia paesaggistica, individuare le aree non idonee all'inserimento di impianti eolici, apprestando una tutela di tipo paesaggistico a determinate zone localizzabili negli ambiti di paesaggio costieri, in conformità ai criteri posti dalle richiamate «Linee guida» statali; non appartiene, invece, alla competenza legislativa della Regione invertire il rapporto regola-eccezione, imposto dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, che determina la generale disponibilità, anche degli ambiti di paesaggio costieri, alla installazione degli impianti.

### *iii) l'energia rinnovabile e la produzione agricola*

Con la sentenza n. **166** la Corte è tornata a pronunciarsi sul tema della localizzazione degli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili. In linea con le proprie precedenti pronunce, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 4 e 5, della legge della Regione Puglia n. 31 del 2008, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), e terzo comma, Cost., in ragione del contrasto con l'art. 12, commi 7 e 10, del d.lgs. n. 387 del 2003. La disposizione censurata prevedeva il divieto di realizzazione in zona agricola di impianti alimentati da biomasse, salvo che non fossero alimentati da biomasse provenienti, per almeno il quaranta per cento del fabbisogno, da «filiera corta», cioè ottenute in un raggio di 70 chilometri dall'impianto. Il Collegio ha confermato che la norma interposta, nell'enunciare i principi fondamentali della materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (sentenze n. 224 del 2012, n. 44 del 2011, n. 119 del 2010 e n. 282 del 2009), persegue l'interesse allo sviluppo della rete energetica (sentenza n. 275 del 2012), pur preoccupandosi di preservarne il «corretto inserimento» nel paesaggio attraverso la previsione di taluni limiti alla

localizzazione degli impianti energetici in zona agricola (sentenza n. 278 del 2010). Il legislatore regionale, invece, perseguiva il diverso obiettivo della promozione della produzione agricola, imponendo “modalità gestionali” incongruenti rispetto ai limiti consentiti dalla normativa statale alla localizzazione in area agricola dell’impianto energetico. Inoltre, è stato ribadito che è preclusa al legislatore regionale l’individuazione di criteri per il corretto inserimento degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa, in assenza delle linee guida approvate in sede di Conferenza unificata, ai sensi del citato art. 12, comma 10 (sentenze n. 344, n. 168 e n. 119 del 2010, n. 282 e n. 166 del 2009), anche con specifico riguardo alle zone agricole (sentenze n. 224 del 2012 e n. 44 del 2011).

#### **7.2.4.2. La localizzazione di gasdotti e degli impianti di compressione a gas ricadenti nelle zone sismiche**

La sentenza n. 119 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art.117, comma 3, Cost., l’art. 2 della legge della Regione Abruzzo n. 14 del 2013 che consentiva la localizzazione e la realizzazione di centrali di compressione a gas al di fuori delle aree sismiche classificate di prima categoria, previo studio particolareggiato della risposta sismica locale. In via preliminare la Corte affronta il problema relativo all’identificazione della materia nella quale si colloca la disposizione censurata, ribadendo che è necessario «fare riferimento all’oggetto e alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l’interesse tutelato (*ex plurimis*, sentenze n. 300 del 2011, n. 430 e n. 165 del 2007)». Con riguardo al caso in esame - considerato che analoghe disposizioni sono state ricondotte «alla competenza legislativa concorrente della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” (*ex plurimis*, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013, n. 383 del 2005) e all’ambito materiale relativo al “governo del territorio”, parimenti ascrivibile al titolo competenziale dell’art. 117, terzo comma, Cost. (*ex multis*, sentenze n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010)» - anche la normativa impugnata viene ascritta ad entrambe le menzionate materie di potestà legislativa concorrente. Inquadrate la questione in questi termini, la Corte ravvisa il contrasto della disposizione censurata con gli evocati parametri interposti di cui agli artt. 1, comma 7, lett. g) e comma 8, lett. b), n. 2), della legge n. 239 del 2004 e 52-*quinqies* del d.P.R. n. 327 del 2001 che, nel disciplinare il procedimento di localizzazione e realizzazione dei gasdotti e degli impianti di compressione a gas, riservano la relativa disciplina al legislatore (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2013, 124 del 2010, n. 282 del 2009 e n. 383 del 2005), riconoscendo «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)». Tale contrasto è ravvisabile da un lato perché la normativa impugnata «produce l’effetto di limitare la realizzazione di impianti di interesse nazionale in determinate aree del territorio regionale»; dall’altro perché, subordinando la localizzazione delle centrali di compressione a gas alla realizzazione del previo studio particolareggiato, «interferisce illegittimamente con il procedimento di localizzazione e realizzazione degli impianti di interesse nazionale, ponendo un ulteriore aggravamento procedurale (...)». Con riguardo alla competenza concorrente, anche in specifico riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», la Corte ricorda, inoltre, che in varie occasioni sono stati qualificati «come principi fondamentali della materia le norme statali ispirate alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, volte a garantire, in modo uniforme sull’intero territorio nazionale, la conclusione, entro un termine definito, del procedimento autorizzativo (*ex plurimis*, sentenze n. 282 del 2009, n. 364 del 2006, n. 336 del 2005)». Pertanto, spetta soltanto al legislatore statale «dettare norme di principio volte a contemperare l’indispensabile coinvolgimento dei diversi livelli territoriali di governo con le ragionevoli esigenze di semplificazione amministrativa e di certezza circa la conclusione dei procedimenti che, rispondendo ad esigenze unitarie al fine della localizzazione degli impianti di interesse nazionale, devono essere garantite in modo uniforme sull’intero territorio dello Stato (tra le tante, sentenze n. 364 del 2006, n. 383 e n. 336 del 2005)».

#### **7.2.4.3. L’energia idroelettrica**

##### ***i) il canone delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico***

Con la sentenza n. 64 sono state dichiarate non fondate diverse questioni di legittimità costituzionale - sollevate in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 113, 117, commi primo, secondo, lett. e) ed s), terzo, e

120 Cost., nonché agli artt. 5, 9 e 13 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, ed agli artt. 1 e 1-bis delle relative norme di attuazione - dell'art. 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge provinciale n. 13 del 2000 contenenti disposizioni volte a determinare il canone delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico. Tra le altre affermazioni, la Corte ha ritenuto non sussistente la violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. in quanto la tesi del rimettente - secondo la quale il canone dovrebbe essere determinato esclusivamente in base ad un importo fisso e non progressivo nell'ambito di ogni tipologia di fruizione - si fonda su una erronea interpretazione della legislazione statale. Infatti, posto che la determinazione dei canoni di concessione è riconducibile alla competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» il cui esercizio deve avvenire nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale, come previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 383 del 2005, n. 8 del 2004 e n. 303 del 2003), non si può qualificare «come espressione di un principio fondamentale il criterio di determinazione del canone in base ad un importo fisso e non progressivo, in quanto la legislazione statale non vietava che un maggior uso del bene pubblico potesse essere assoggettato a costi maggiori». Del pari non fondata è stata ritenuta la censura sollevata con riferimento all'art. 3 Cost. poichè, diversamente da quanto sostenuto dal rimettente, non è affetta da eccesso di potere la scelta del legislatore provinciale di ancorare l'aumento del canone soltanto alla quantità di acqua di cui si consente l'utilizzazione, secondo il criterio della progressione della potenza concessa o riconosciuta, prescindendo da altri valori o elementi quali, ad esempio, il diverso impatto ambientale o il diverso rendimento degli impianti. Tali ulteriori elementi, infatti, sono del tutto estranei all'intervento legislativo «teso esclusivamente ad assicurare (...) l'adeguatezza del corrispettivo dovuto per il prelievo della risorsa da parte del concessionario in relazione alla distrazione della risorsa idrica dall'uso della collettività». La Corte, infine, non ha ravvisato alcun contrasto con gli artt. 3, 41 e 120 Cost., nonché con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi generali dell'ordinamento comunitario in tema di tutela del libero commercio, della libertà di iniziativa economica e della concorrenza. Le disposizioni provinciali, infatti, non presentano profili di irragionevolezza in quanto le censurate differenze di trattamento tra operatori pubblici e operatori privati trovano «ampia giustificazione nell'esercizio del potere determinativo con cui la Provincia, senza violare i principi fondamentali della legislazione statale, ha adottato i criteri per la misurazione delle prestazioni dovute dai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche operanti nel proprio territorio, criteri che (...) prescindono dalle caratteristiche dei destinatari ed hanno natura oggettiva, essendo rapportati all'entità dell'utilizzo della risorsa idrica ed all'obbligo di risarcire la collettività locale per la crescente devoluzione utilitaristica di un bene comune».

## *ii) le derivazioni di acqua a scopo idroelettrico*

Con la sentenza n. 85 è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2012 che determina i canoni di concessione di acque pubbliche non più attraverso il riferimento alla potenza nominale concessa o riconosciuta, ma alla potenza efficiente. La normativa impugnata, infatti, non contrasta con l'art. 35 del r. d. n. 1775 del 1933 che prevede che le utenze di acqua pubblica siano sottoposte al pagamento di un canone annuo regolato sulla media della forza motrice nominale disponibile nell'anno, in quanto la giurisprudenza citata dal ricorrente con riferimento all'asserita competenza statale, fa sostanzialmente riferimento al servizio idrico integrato, ambito questo ben diverso da quello afferente alle derivazioni a scopo idroelettrico. La Corte, ricostruito il quadro normativo in materia di derivazioni di acqua a scopo idroelettrico e ricondotta la questione alla materia dell'energia, conclude per la non fondatezza della questione in quanto «l'unico principio fondamentale della materia è 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».

### **7.2.5. “Professioni”**

#### **7.2.5.1. L'individuazione delle nuove figure professionali**

“Questa Corte, con orientamento ormai costante, ha affermato che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente

unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali» (da ultimo, sentenza n. 98 del 2013)”. Così la sentenza n. 11.

Talune disposizioni del testo unico umbro in materia di turismo, adottato con la legge regionale n. 13 del 2013, hanno costituito l’oggetto delle questioni decise dalla sentenza n. 178 che ha ribadito la consolidata giurisprudenza sul riparto di competenza legislativa relativamente alle professioni. Come affermato dalla sentenza n. 98 del 2013, «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; (...) tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali» (*ex plurimis*, sentenze n. 108 del 2012, n. 230 del 2011, n. 300 del 2010, n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005). Inoltre, si è rammentato che tra gli «indici sintomatici della istituzione di una nuova professione è stato ritenuto esservi quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regola, giacché “l’istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e n. 57 del 2007 e n. 355 del 2005), prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l’elenco fa riferimento (sentenza n. 300 del 2007)”».

#### **7.2.5.2. La formazione del medico specializzando**

Con la sentenza n. 126 è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. l), e 3 Cost., dell’art. 3 della legge della Regione Veneto n. 9 del 2013 il quale stabilisce che «Il medico specializzando assegnatario del contratto aggiuntivo regionale, sottoscrive apposite clausole, predisposte dalla Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente, al contratto di formazione specialistica di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 luglio 2007 “Definizione schema tipo del contratto di formazione specialistica dei medici”, che viene conseguentemente adeguato a quanto previsto nella presente legge». La Corte - dopo aver ricostruito il quadro normativo nel quale si inserisce la disposizione censurata e aver rilevato che è la stessa normativa statale ad ammettere l’attivazione di contratti aggiuntivi finanziati dalle Regioni - ravvisa «una “concorrenza di competenze”, in quanto la disposizione in esame si presta ad incidere contestualmente su una pluralità di materie («ordinamento civile», «professioni», «tutela della salute»)). Nel caso in esame, facendo applicazione del «criterio che valorizza “l’appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre” (sentenza n. 50 del 2005)», va escluso, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, che la norma censurata sia riconducibile alla materia dell’«ordinamento civile». A giudizio della Corte, infatti, le clausole contrattuali previste dalla disposizione impugnata non modificano lo schema tipo di contratto disciplinato dallo Stato, ma si limitano ad adattarlo all’eventualità, contemplata dalla stessa normativa statale, che la Regione finanzia contratti aggiuntivi, e va escluso «che ogni disciplina, la quale tenda a regolare e vincolare l’opera dei sanitari, [...], rientri per ciò stesso nell’area dell’“ordinamento civile”, riservata al legislatore statale” (così la sentenza n. 282 del 2002)». La disposizione, quindi, va ascritta a materie diverse quali quelle delle «professioni», ovvero della «tutela della salute», poiché dalla formazione del medico specializzando, dipendono tanto l’esercizio della professione medica specialistica, quanto la qualità delle prestazioni rese all’utenza. Nel caso in esame, tuttavia, «non è neppure necessario collocare compiutamente la disciplina in esame nell’una o nell’altra delle predette materie, in quanto entrambe ricadono nella competenza concorrente delle Regioni e il legislatore regionale è intervenuto in conformità al d.P.C.m. cui rinvia la norma statale». Resta fermo, comunque, che la Regione, «nel predisporre le clausole da apporre ai contratti aggiuntivi da essa finanziati, dovrà farlo in maniera compatibile con quanto disposto nello

schema tipo del contratto nazionale». Non fondata, infine, è anche la censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la Regione «può aggiungere esclusivamente clausole che siano compatibili non solo con la legislazione dello Stato, ma anche con il richiamato schema di contratto nazionale».

### 7.2.5.3. *Le attività turistiche*

La sentenza n. 178 ha esaminato diverse questioni concernenti il testo unico umbro in materia di turismo, adottato con la legge regionale n. 13 del 2013. I Giudici hanno, innanzitutto, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 62, comma 1, della predetta legge regionale, il quale disponeva che la gestione tecnica dell'agenzia di viaggio e turismo e delle filiali competesse al titolare o al legale rappresentante della società in possesso delle conoscenze e attitudini professionali all'esercizio dell'attività di cui al d.lgs. n. 206 del 2007, conseguite presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in altro Stato dell'Unione Europea. Infatti, il legislatore umbro ha differenziato i requisiti professionali che devono possedere i titolari o i legali rappresentanti delle agenzie di viaggio per lo svolgimento dell'attività di gestione tecnica da quelli previsti per il cosiddetto direttore tecnico di agenzia di viaggio, disciplinati dal successivo art. 63, comma 1, «creando, con ciò, una nuova figura professionale che non si rinviene nella legislazione statale di riferimento» (art. 20 dell'Allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011) che «individua unicamente i requisiti professionali che deve possedere il “direttore tecnico”, ovvero colui che svolge la gestione tecnica dell'agenzia di viaggio, senza che rilevi in alcun modo la titolarità o la rappresentanza legale dell'agenzia». In altri termini, la norma impugnata, «ai fini dell'individuazione dei requisiti professionali del titolare o del legale rappresentante dell'agenzia di viaggio che voglia occuparsi in prima persona della sua gestione tecnica», si é riferita esclusivamente al d.lgs. n. 206 del 2007 (che disciplina il caso di coloro che hanno ottenuto l'abilitazione in altro Stato membro dell'Unione europea), senza alcun richiamo al citato art. 20, prevedendo «ulteriori e diversi requisiti professionali per i titolari e i legali rappresentanti di agenzie di viaggio rispetto a quelli previsti dal legislatore statale per l'abilitazione allo svolgimento dell'attività di “direttore tecnico” di agenzia di viaggio». Un esito di non fondatezza è toccato alla questione riguardante il successivo art. 63, comma 1, che subordina l'esercizio della professione di direttore tecnico di agenzia di viaggio al conseguimento dell'abilitazione professionale che si ottiene in alternativa: a) mediante la verifica del possesso dei requisiti professionali di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 79 del 2011, da parte delle Province; b) mediante l'attestazione del possesso dei requisiti di conoscenza e attitudini professionali all'esercizio dell'attività di cui al d.lgs. n. 206 del 2007 conseguiti presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in altro Stato dell'Unione europea. La norma *de qua*, nell'individuare i requisiti professionali richiesti al direttore tecnico di agenzia di viaggio, si é limitata a «richiamare la legislazione statale che disciplina la materia», poiché, a differenza del precedente art. 62, «rimanda in primo luogo al più volte citato art. 20 del d.lgs. n. 79 del 2011 e, per completezza, fa anche riferimento al d.lgs. n. 206 del 2007, che disciplina il riconoscimento, ai fini dell'accesso alle professioni regolamentate e al loro esercizio, delle qualifiche professionali già acquisite in uno o più Stati membri dell'Unione europea, che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitare nello Stato membro di origine la professione corrispondente». Il rinvio «esaustivo» alla legislazione statale che disciplina i requisiti professionali in materia di direttore tecnico di agenzia di viaggi, esteso alle ipotesi relative al riconoscimento di tale qualifica professionale conseguita in altro Stato dell'Unione europea, ha indotto ad escludere l'asserito contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di professioni. Costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., è stato, invece, ritenuto il comma 2 del medesimo art. 63, il quale disponeva che, per il titolare dell'agenzia di viaggio e turismo e per i dipendenti della stessa, il periodo di formazione professionale previsto dal d.lgs. n. 206 del 2007 potesse essere sostituito da un equivalente numero di anni di attività lavorativa presso un'agenzia di viaggio e turismo. Infatti, il legislatore regionale ha operato un richiamo «del tutto generico» al d.lgs. n. 206 del 2007, senza alcun riferimento preciso all'art. 29 che, ai fini del riconoscimento del titolo abilitante, prevede una serie di differenti ipotesi (lavoratore autonomo, dirigente d'azienda, lavoratore subordinato), tutte accomunate dalla necessità che l'effettivo svolgimento dell'attività lavorativa si accompagni alla formazione professionale. Pertanto, è emerso nettamente «il contrasto tra la norma regionale che equipara lo svolgimento dell'attività lavorativa presso un'agenzia di viaggi e turismo con il periodo di formazione professionale e la disciplina statale», relativa ai requisiti di accesso alla professione di direttore tecnico di agenzia di viaggio, che invece cumula la pregressa esperienza lavorativa con il periodo di formazione



professionale. Una violazione dell'indicato parametro è stata, infine, riscontrata anche in relazione all'art. 68 della censurata legge regionale che disciplinava l'Impresa professionale di congressi, quale attività di organizzazione, produzione e gestione di manifestazioni congressuali, simposi, conferenze e convegni, rimandando ad un regolamento regionale la disciplina dei requisiti e delle modalità per l'esercizio di tale attività ed istituendo gli elenchi provinciali delle imprese, da tenere secondo criteri e modalità stabiliti dalla Giunta regionale. Per i Giudici la norma ha, infatti, introdotto una «nuova figura professionale non prevista espressamente dalla legislazione statale».

#### **7.2.6. “Tutela della salute”**

##### **7.2.6.1. Il servizio sanitario e i limiti imposti da vincoli di bilancio**

La sentenza n. **85** ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma 3, dell'art. 6, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2012 che destinava a finalità diverse da quelle sanitarie le anticipazioni di liquidità autorizzate dallo Stato per la copertura dei debiti sanitari pregressi. La Corte ribadisce in via preliminare il proprio consolidato orientamento in base al quale «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», in un “quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario” (sentenza n. 193 del 2007)». Il legislatore statale, pertanto, può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari” (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010)». In tale contesto, risulta evidente il contrasto della norma regionale impugnata col principio di contenimento della spesa pubblica espresso dall'art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009 nonché con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica che, in costanza di piano di rientro, vietano l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano stesso.

“La disciplina dei piani di rientro dai deficit sanitari è riconducibile ad un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 163 del 2011 e n. 193 del 2007)”. Così la sentenza n. **278**.

«l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nella materia della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione, da parte delle Regioni, della necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenza n. 193 del 2007)”. Così la sentenza n. **278**.

##### **7.2.6.2. Le acque minerali naturali**

Con la sentenza n. **11**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Toscana n. 69 del 2012, sostitutivo dell'art. 41 della legge regionale n. 38 del 2004, in base al quale l'avvio di un'attività di utilizzazione dell'acqua minerale naturale e di sorgente era assoggettato a SCIA, attestante il possesso dei requisiti previsti dall'art. 42 e dal regolamento (CE) n. 852/2004; e l'azienda USL «può effettuare entro trenta giorni dal ricevimento della SCIA di cui al comma 1, un sopralluogo di verifica presso la sede dell'attività di utilizzazione dell'acqua minerale naturale e di sorgente». La Corte ha ritenuto che la disposizione regionale impugnata, subordinando lo svolgimento dell'attività a semplice SCIA, anziché ad autorizzazione, viola un principio fondamentale della materia della tutela della salute (artt. 6 e 22 del d.lgs. n. 176 del 2011), ed inoltre si pone in contrasto la normativa comunitaria. Difatti, ha osservato la Corte, già nella sentenza n. 244 del 2010, esaminando le censure proposte proprio dalla Regione Toscana avverso dette disposizioni statali, laddove subordinano lo svolgimento delle attività in parola ad una previa autorizzazione rilasciata dopo l'accertamento della sussistenza delle condizioni ivi indicate, ha affermato che «Il legislatore comunitario, nell'esercizio della propria discrezionalità normativa, ha ritenuto prevalente, rispetto a quella della semplificazione amministrativa dei procedimenti, la finalità di assicurare la tutela della salute dei consumatori di acque

minerali. Nell'ordinamento nazionale analoga finalità costituisce un interesse generale, costituzionalmente rilevante, in quanto *species* del più ampio *genus* della salute del singolo individuo e della collettività di cui all'art. 32 Cost. e, nel caso di specie, anche pienamente conforme alla regola introdotta dal legislatore comunitario». La Corte ha concluso sul punto nel senso che la «normativa nazionale di recepimento, contenuta nel d.lgs. n. 176 del 2011 e censurata dalla Regione Toscana, proprio perché in larga misura pedissequamente riproduttiva delle previsioni comunitarie – sintetiche per definizione quanto ai loro enunciati – contenute nella direttiva 2009/54/CE, detta nella specie una disciplina di principio della materia, comunque non modificabile dalla fonte regionale, pena la mancata o incompleta attuazione dell'atto comunitario».

#### ***7.2.6.3. L'attività commerciale nel settore merceologico alimentare effettuata nei confronti di una determinata cerchia di persone***

La sentenza n. **104** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità, sollevata con riferimento all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., dell'art. 3 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 5 del 2013 che per l'accesso all'attività commerciale nel settore merceologico alimentare, anche nel caso in cui venga effettuata nei confronti di una determinata cerchia di persone, continua a richiedere – diversamente da quanto previsto dalla normativa statale contenuta nell'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010 – la frequenza di un corso professionale *ad hoc*, ovvero una pregressa specifica esperienza nel settore alimentare per un certo periodo di tempo, ovvero ancora il possesso di un titolo per il cui conseguimento sia previsto lo studio di materie attinenti al commercio, alla preparazione o alla somministrazione degli alimenti. A giudizio della Corte, tali requisiti sono funzionali ad assicurare che coloro che svolgono attività nel settore merceologico alimentare siano dotati di una specifica preparazione ed esperienza professionale all'evidente scopo di salvaguardare la salute dei consumatori in un settore così delicato e fondamentale, assicurando che coloro che maneggiano, preparano e commerciano alimenti abbiano maturato una adeguata professionalità. Pertanto, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, la norma impugnata non attiene alla materia della «tutela della concorrenza», ponendo limiti o barriere all'accesso al mercato con effetti restrittivi della concorrenza, ma, piuttosto, concerne la materia della «tutela della salute», attribuita dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, ponendosi quale misura volta a salvaguardare la salute dei consumatori.

#### ***7.2.6.4. La sicurezza veterinaria e l'attività zootecnica***

«...questa Corte ha chiarito che «il significato corrente del termine “zootecnia” richiama indubbiamente l'attività diretta all'allevamento e allo sfruttamento degli animali “produttivi”, cioè idonei a fornire all'uomo un'utilità di natura economica»; e che «ciò è confermato dal rilievo che l'attività zootecnica è stata sempre considerata, proprio in tema di riparto di competenze tra Stato e regioni, come inscindibile dalla materia dell'“agricoltura”, ed anzi come un settore, un aspetto particolare di questa» (sentenza n. 123 del 1992). Ed ha, viceversa, ritenuto che al paradigma della «tutela della salute», materia ascrivibile alla competenza concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., sono riconducibili gli obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria (sentenza n. 222 del 2003)». Così la sentenza n. **173**, che ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 117, terzo comma Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta n. 13 del 2013 - concernente le modalità di stabulazione dei vitelli destinati alla macellazione - in quanto la disposizione è riconducibile alla materia zootecnia, appartenente alla competenza legislativa prevista dallo statuto regionale, e non alla competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute.

#### ***7.2.6.5. Il riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna “Giuseppe Pegreffi”***

La sentenza n. **199** ha ad oggetto, fra l'altro, l'art. 13 della legge della Regione Sardegna n. 25 del 2012, concernente l'adeguamento della legge regionale n. 12 del 2008 - che reca la disciplina dell'esercizio delle funzioni dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna “Giuseppe Pegreffi” - al d.lgs. n. 106 del 2012, il quale, nell'ambito della riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, ha previsto, agli articoli da 9 a 16, il riordino degli Istituti zooprofilattici sperimentali (IZS). In particolare, il secondo periodo dell'unico comma dell'art. 13 dispone che sono abrogate le disposizioni contrastanti contenute nella legge regionale n. 12 del 2008. Secondo il Governo ricorrente, tale

disposizione sarebbe lesiva dell'art. 117, terzo comma, Cost., perché, «prevedendo l'abrogazione della precedente legge regionale sull'organizzazione e sul funzionamento dell'IZS della Sardegna, a decorrere dalla data di entrata in vigore della nuova legge» regionale, si porrebbe in contrasto con l'art. 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 «che invece fa decorrere l'abrogazione del d.lgs. n. 270/1993 (decreto che reca la disciplina degli IZS precedente a quella di riordino dettata dal medesimo d.lgs. n. 106/2012), dall'entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti degli istituti zooprofilattici sperimentali» che, a norma dell'art. 12 del d.lgs. n. 106, devono essere adottati dal consiglio di amministrazione di ciascun Istituto entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale prevista dal citato art. 10 dello stesso decreto legislativo; nonché dell'art. 97 Cost., perché l'abrogazione «della precedente legge regionale sull'organizzazione e sul funzionamento dell'IZS» della Sardegna «da un momento antecedente all'adozione dei nuovi statuti e regolamenti dell'IZS» causerebbe, anch'essa, «incertezza giuridica [...] nonché il rischio di ostacolare la continuità del funzionamento dell'IZS». La Corte dichiara la questione non fondata. Infatti, l'art. 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 stabilisce, al comma 2, che «Fino alla data di entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti di cui all'articolo 12, rimangono in vigore le attuali norme sul funzionamento e sull'organizzazione degli Istituti nei limiti della loro compatibilità con le disposizioni del presente decreto legislativo»; pertanto, in base a tale disposizione statale, le norme sul funzionamento e sull'organizzazione degli Istituti rimangono in vigore solo se compatibili con le disposizioni del d.lgs. n. 106 del 2012; ciò significa che quelle incompatibili con lo stesso devono considerarsi immediatamente abrogate. Da tale art. 16, correttamente interpretato, non si discosta, nella sostanza, l'impugnato secondo periodo dell'unico comma dell'art. 13 della legge della Regione Sardegna n. 25 del 2012 che, come risulta dal suo chiaro tenore letterale, prevede, analogamente, l'abrogazione, con effetto immediato (a decorrere dall'entrata in vigore della stessa legge regionale), delle disposizioni della legge della Regione Sardegna n. 12 del 2008 contrastanti con gli articoli da 9 a 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 che hanno previsto il riordino degli Istituti zooprofilattici sperimentali.

#### **7.2.6.6. L'accreditamento istituzionale**

Con sentenza n. **209** la Corte ha dichiarato non fondata, per erroneità del presupposto interpretativo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 35, della legge regionale della Campania n. 14 del 2011, nella parte in cui introduce il comma *237-nonies* all'art. 1 della legge regionale della Campania n. 4 del 2011. La disposizione regionale impugnata indica l'ordine cronologico quale criterio di cui tenere conto nella selezione delle strutture sanitarie private cui accordare l'accreditamento istituzionale in caso di domande in numero superiore al fabbisogno sanitario della Regione. Il ricorrente Governo aveva censurato la disposizione per asserito contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 8-*quater*, comma 8, del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo cui la revoca dell'accreditamento deve essere operata in misura proporzionale al concorso al superamento dei limiti apportato da strutture pubbliche, private non lucrative e private lucrative. In realtà, chiarisce la Corte, la norma censurata si applica alle sole strutture private, con la conseguenza che solo all'interno di tale categoria di strutture ha rilievo il criterio cronologico di acquisizione delle pregresse istanze di accreditamento istituzionale, ferma restando l'applicazione del principio generale stabilito dalla legislazione statale, della riduzione delle domande in eccesso, da effettuarsi in misura proporzionale tra strutture pubbliche, private non lucrative e private lucrative. In conclusione, la Corte dichiara che in base a tale interpretazione la norma non determina alcun *vulnus* al principio fondamentale della materia indicato dal ricorrente.

### **7.3. Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.)**

#### **7.3.1. Le comunità montane**

Le comunità montane «rappresentano “un caso speciale di unioni di Comuni, create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, ‘funzioni proprie’, ‘funzioni conferite’ e funzioni comunali” (così la [...] sentenza n. 244 del 2005)». La competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost. è stata ritenuta, «in tale ambito, inconferente, giacché l'ordinamento delle comunità montane è riservato alla competenza legislativa residuale delle Regioni, di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., pur in presenza della qualificazione di dette comunità come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, in quanto le stesse non sono contemplate dall'art. 114 Cost. (oltre che [...] dalla citata lettera

p)». Così la sentenza n. **22**.

### **7.3.2. La formazione professionale**

Con la sentenza n. **11**, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Toscana n. 69 del 2012, che modificano talune previsioni contenute nella legge regionale n. 3 del 1995, promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. Tali disposizioni prevedono che l'esercizio dell'attività di tassidermia ed imbalsamazione è subordinato alla presentazione, in luogo della denuncia di inizio attività (DIA) originariamente prevista, di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) nella quale viene attestata la frequenza di un corso di formazione professionale obbligatorio. Vengono, inoltre, abrogate le disposizioni della legge regionale n. 3 del 1995 che subordinavano l'esercizio di tale attività al superamento di un esame di abilitazione, prevedendosi, in sostituzione, la frequenza obbligatoria di un corso di formazione, i cui contenuti sono rimessi ad un atto del dirigente della competente struttura regionale. La Corte ha ricordato il proprio costante orientamento secondo il quale la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle "professioni" deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali» (da ultimo, sentenza n. 98 del 2013). La Corte ha aggiunto che una volta, però, che la legge statale abbia dato vita ad un'autonoma figura professionale le Regioni, dotate di potestà primaria in materia di formazione professionale, possono regolare corsi di formazione relativi alle professioni già istituite dallo Stato (sentenze n. 108 del 2012 e n. 271 del 2009). Nella specie – ha concluso la Corte –, tenuto conto del quadro normativo di riferimento (art. 6 della legge n. 157 del 1992; legge regionale n. 3 del 1995), le modifiche introdotte dalla impugnata legge regionale n. 69 del 2012 non hanno istituito una nuova figura professionale, ma sono intervenute sulla disciplina regionale già vigente in materia, prevedendo una diversa modalità di accesso allo svolgimento dell'attività di imbalsamazione e tassidermia per la quale è richiesta obbligatoriamente la frequenza di un corso di formazione; sicché le disposizioni impuginate costituiscono esercizio della potestà residuale delle Regioni in tema di formazione professionale.

### **7.3.3. L'attività zootecnica inscindibile dalla materia dell'agricoltura**

«...questa Corte ha chiarito che «il significato corrente del termine "zootecnia" richiama indubbiamente l'attività diretta all'allevamento e allo sfruttamento degli animali "produttivi", cioè idonei a fornire all'uomo un'utilità di natura economica»; e che «ciò è confermato dal rilievo che l'attività zootecnica è stata sempre considerata, proprio in tema di riparto di competenze tra Stato e regioni, come inscindibile dalla materia dell'"agricoltura", ed anzi come un settore, un aspetto particolare di questa» (sentenza n. 123 del 1992)». Così la sentenza n. **173**, che ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 117, terzo comma Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta n. 13 del 2013 - concernente le modalità di stabulazione dei vitelli destinati alla macellazione - in quanto la disposizione era riconducibile alla materia zootecnia, appartenente alla competenza legislativa prevista dallo statuto regionale, e non alla competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute.

## **8. La funzione amministrativa**

### **8.1. La definizione di Linee guida**

Costituisce un canone interpretativo di carattere generale, che «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. 62 del 2013, n. 265 del 2011, n. 254 del 2010, n. 182 del 2006, n. 336 e n. 285 del 2005)». Così la sentenza n. **11**.

## 8.2. *Gli spazi lasciati alle competenze regionali in ambiti ricondotti a materie a carattere finalistico o trasversali*

La sentenza n. 49 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due disposizioni della Regione Veneto in materia di esercizio del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime, per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza. In tale contesto, la Corte afferma che la normativa statale, ascritta alla materia tutela della concorrenza caratterizzata dalla portata "trasversale" e dal contenuto finalistico delle relative statuizioni, pur se non priva radicalmente le Regioni delle competenze legislative e amministrative loro spettanti, tuttavia le orienta ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale (sentenze n. 245 e n. 98 del 2013).

## 8.3. *L'attrazione in sussidiarietà*

La sentenza n. 144, in un giudizio in via principale proposto dalla Regione Valle d'Aosta, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, 3 e 4 dello statuto speciale, dell'art. 14, commi da 1 a 6, della legge n. 183 del 2011. L'articolo impugnato estendeva, in via sperimentale, sull'intero territorio nazionale la disciplina delle zone a burocrazia zero, già prevista con riferimento al "Meridione d'Italia" di cui all'art. 43 del d.l. n. 78 del 2010. Detto art. 43, tuttavia, era stato a sua volta già dichiarato incostituzionale, con la sentenza n. 232 del 2011, in quanto demandava l'adozione dei provvedimenti all'ufficio locale del Governo istituito in ciascun capoluogo di provincia, ledendo così le funzioni amministrative regionali, senza che vi fosse una qualsiasi esplicitazione sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative *de quibus* potessero essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori. Con la sentenza in esame, la Corte, ribadendo le motivazioni già esposte nella precedente decisione, afferma che la disposizione impugnata, "prevedendo una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni, individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza, è destinata ad avere vigore in tutti i procedimenti amministrativi ad istanza di parte o avviati d'ufficio concernenti le «nuove iniziative produttive». E ciò, a prescindere dalla materia nel cui contesto hanno rilievo tali procedimenti, i quali possono essere destinati ad esplicarsi nei più svariati ambiti materiali, sia di competenza esclusiva statale, sia di competenza primaria, ovvero integrativa ed attuativa, attribuite alla Regione autonoma ricorrente rispettivamente dagli artt. 2 e 3 dello statuto speciale. Dall'altro lato (sempre in conformità con la sentenza n. 232 del 2011), va richiamato il consolidato orientamento secondo il quale (poiché la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato), tale scelta deve giustificarsi in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (*ex plurimis*, sentenze n. 278 del 2010, n. 76 del 2009, n. 165 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006, n. 151 del 2005). E deve riaffermarsi che, proprio in ragione della rilevanza dei valori coinvolti, una deroga al riparto operato dall'art. 4 dello statuto speciale (secondo il quale: «La Regione esercita le funzioni amministrative sulle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma degli artt. 2 e 3 [...]») può essere giustificata solo se la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Affinché, dunque, nelle materie di competenza della Regione autonoma ricorrente, una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa detti una disciplina logicamente pertinente (dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni), che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine e che sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. Infatti, solo la presenza di tali presupposti, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, consente di giustificare la scelta statale dell'esercizio unitario di funzioni (*ex plurimis*, sentenza n. 232 del 2011)".

## **9. Il principio cooperativo**

### **9.1. L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione**

“La Corte ha ripetutamente e costantemente escluso che le procedure collaborative fra Stato e Regioni (salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta direttamente o indirettamente da norme costituzionali) 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)”. Così la sentenza n. **26**.

Il principio di leale collaborazione non si applica al procedimento di formazione delle leggi (*ex plurimis*: sentenze n. 33 del 2011 e n. 326 del 2010). Così la sentenza n. **44**.

È consolidato orientamento della Corte la regola secondo cui il principio di leale collaborazione non opera rispetto a materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato (sentenze n. 273 del 2013 e n. 297 del 2012). Così la sentenza n. **173**.

### **9.2. Il principio di leale collaborazione permea i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie**

“...la giurisprudenza costituzionale ha precisato che, qualora una normativa interferisca con più materie, attribuite dalla Costituzione, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall'altro, a quella concorrente o residuale delle Regioni, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi, nei singoli casi, prevalente (*ex plurimis*, sentenze n. 118 del 2013, n. 334 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 50 del 2005). Qualora ciò non sia possibile, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri previsti in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2008), il quale deve permeare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie, ovviamente qualora di tale applicazione sussistano i presupposti.” Così la sentenza n. **44**.

La Corte – con la sentenza n. **189** - dopo aver ricordato che la disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili deve essere ricondotta alla materia di competenza legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 275 del 2012) - ribadisce che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nel regolare l'installazione di detti impianti attraverso un procedimento che si conclude con il rilascio di un'autorizzazione unica (commi 3 e 4), reca un principio fondamentale vincolante per il legislatore regionale (sentenze n. 224 del 2012, n. 192 del 2011, n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009); ricorda, inoltre, che detta norma è «ispirata a canoni di semplificazione» ed «è finalizzata a rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa» (sentenza n. 344 del 2010), e che la medesima natura di «principi fondamentali» è stata riconosciuta alle Linee guida previste dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, per lo svolgimento del procedimento autorizzativo unico, in quanto esse costituiscono «necessaria integrazione delle previsioni contenute nell'art. 12» del medesimo d.lgs. (sentenza n. 275 del 2012) e la loro adozione «è informata al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni» (sentenza n. 308 del 2011).

## **10. Il potere sostitutivo**

### **10.1. Il fondamento della potestà sostitutiva ex art. 120 Cost e il potere sostitutivo straordinario da parte del Prefetto per la realizzazione di unioni di Comuni per l'esercizio in forma associata di funzioni e servizi**

La sentenza n. **44** ha esaminato, fra le altre, una questione promossa dalla Regione Toscana avverso l'art. 16, comma 28, del d.l. n. 138 del 2011 «nella parte in cui autorizza l'esercizio di un potere sostitutivo straordinario da parte del Prefetto», per asserito contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 120, secondo comma, Cost. La disposizione censurata si inquadra in una normativa che «Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e

dei servizi pubblici», impone ai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti l'esercizio in forma associata di funzioni e servizi mediante unione di Comuni, predisponendo per queste una disciplina ad hoc. In particolare, indica le funzioni affidate a tali unioni, la successione delle stesse nei rapporti giuridici facenti capo ai Comuni, l'attribuzione di risorse, l'assoggettamento al patto di stabilità interno, nonché gli organi di governo e le relative funzioni. Inoltre, prevede che il Prefetto compia una verifica circa il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e riduzione delle spese. In caso di esito negativo, è stabilito che il Prefetto assegni un termine perentorio agli enti inadempienti, decorso il quale detto organo esercita un potere sostitutivo ai sensi della legge n. 131 del 2003. Ciò posto, la Regione ricorrente afferma che «la norma prevede un potere sostitutivo dello Stato, allocato in capo ai prefetti, al di fuori dello schema di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., e comunque ben al di là dei limiti stabiliti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 43/2004». Infatti, Non soltanto sarebbe previsto un potere sostitutivo in assenza dei presupposti tassativamente indicati dall'art. 120, secondo comma, Cost., ma sarebbe ammesso l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato con riguardo a materie esulanti dalla competenza statale, essendo gli obblighi invocati dalla norma riconducibili nell'ambito materiale di competenza esclusiva delle Regioni, con particolare riferimento alla materia «ordinamento degli enti locali», in ulteriore violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. La Corte dichiara la non fondatezza della questione con le seguenti argomentazioni: «Come emerge dal suo *incipit*, la norma ora trascritta è diretta a verificare che taluni principi stabiliti dal legislatore statale, nel quadro del perseguimento degli obiettivi di semplificazione e riduzione delle spese da parte degli enti locali, non restino privi di attuazione. Essa non ha carattere generale, ma si riferisce in modo specifico a due fattispecie: 1) alla previsione dell'art. 2, comma 186, lettera e), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2010), la quale prevede la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani e facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti; 2) alla previsione dell'art. 14, comma 32, primo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, e successive modificazioni, che, con riferimento ai vincoli derivanti dal patto di stabilità interno, prevedeva il divieto per i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di costituire società. Tale comma è stato abrogato dall'art. 1, comma 561, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), a decorrere dal 1° gennaio 2014. Il relativo potere è attribuito al Prefetto che lo esercita senza margini di discrezionalità e, qualora rilevi la mancata attuazione di quanto stabilito dalle menzionate disposizioni, assegna agli enti inadempienti un termine perentorio per provvedere. L'inutile decorso di detto termine rende applicabile l'art. 8, commi 1, 2, 3 e 5 della legge n. 131 del 2003. Il citato art. 8, comma 1, prevede l'assegnazione all'ente interessato di un (ulteriore) congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari. Il fondamento di tale potere, che si risolve in una attività di mero accertamento, è nell'art. 120, secondo comma, Cost. Come questa Corte ha osservato, il testo attuale di tale disposizione deriva «dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali – il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, la salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato». Quanto alla «unità giuridica» e alla «unità economica», «si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi “naturalmente” facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione» (sentenza n. 43 del 2004). Tali principi sono stati poi ribaditi, con l'affermazione che la disposizione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. «è posta a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità, che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti artt. 117 e 118, agli enti sub-statali potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente. Si evidenzia insomma, con tratti di assoluta chiarezza – si pensi alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che forma oggetto della competenza legislativa di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) – un legame indissolubile tra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento. La previsione del potere sostitutivo fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi

patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari» (sentenza n. 236 del 2004, paragrafo 4.1 del Considerato in diritto). Nel caso di specie, come sopra si è notato, la norma oggetto di censura è finalizzata ad assicurare che i principi fissati dal legislatore statale (nel quadro della manovra di coordinamento della finanza pubblica qui in esame) non restino inattuati, così compromettendo le prospettive di risanamento del bilancio pubblico ed incorrendo anche in violazione della normativa comunitaria. Non è esatto, dunque, che il citato art. 28 si ponga in contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost. È vero, piuttosto, che una (eventuale) protratta inerzia degli enti sub-statali nel realizzare iniziative richieste dall'esigenza di tutelare l'unità giuridica o l'unità economica dello Stato giustifica la previsione di un potere sostitutivo, che consenta un intervento di organi centrali a salvaguardia di interessi generali ed unitari».

### **10.2. I poteri del Commissario ad acta nominato per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari**

In relazione ai poteri del commissario *ad acta* nominato per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari, la sentenza n. 278 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 83, della legge n. 191 del 2009 – prospettata in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 5, 70, primo comma, 77, primo e secondo comma, 114, secondo comma, 117, terzo e sesto comma, 120, secondo comma, e 121, secondo comma – che espressamente prevede la facoltà di adottare “tutte le misure indicate dal piano, nonché gli ulteriori atti e provvedimenti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali da esso implicati, in quanto presupposti o comunque correlati e necessari alla completa attuazione del piano”. La Corte – nel rigettare l'assunto del rimettente, secondo cui la disposizione avrebbe attribuito al commissario *ad acta* un potere di natura legislativa o normativa con forza di legge, lesivo dell'assetto costituzionale – richiama quanto affermato con la sentenza n. 361 del 2010, che ha escluso la possibilità di ritenere conformi al dettato costituzionale provvedimenti commissariali aventi forza di legge regionale. La Corte, nella citata pronuncia, ha chiarito che «a livello regionale è solo il Consiglio regionale l'organo titolare del potere legislativo» e che «la disciplina contenuta nell'art. 120 Cost. non può essere interpretata come legittimante il conferimento di poteri legislativi ad un soggetto che sia stato nominato Commissario dal Governo». Sulla base della richiamata sentenza n. 361 del 2010, che ha ulteriormente contribuito a delineare i limiti dei poteri sostitutivi, la Corte ribadisce che l'esercizio del potere di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. non può modificare l'ordine delle attribuzioni, né creare nuovi tipi di atti legislativi di competenza di organi che non hanno funzioni legislative. Pertanto, conformemente al suo orientamento, la Corte riconosce che la norma impugnata non è legittima, in favore del commissario *ad acta*, un intervento sostitutivo di natura legislativa.

### **10.3. L'interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario ad acta**

La sentenza n. 110 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, con riferimento agli artt. 120, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost., l'art. 1, commi 1, 2, e 3, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2013 che prevedeva la stabilizzazione (sia pure a certe condizioni) di personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato presso le Aziende sanitarie e ospedaliere della Regione, nonostante la stessa fosse stata commissariata per non aver realizzato gli obiettivi previsti dal piano di rientro per i disavanzi nel settore sanitario. La Corte, con specifico riferimento al primo parametro ricordato, ne ravvisa la lesione in quanto la normativa censurata interferisce indebitamente con le funzioni e le attività del commissario *ad acta*, così argomentando: «l'operato del commissario *ad acta*, incaricato dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica. È, dunque, proprio tale dato – in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute – a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del Commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del Piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali [...] (sentenza n. 78 del 2011)” (sentenza n. 28 del 2013)». Più specificamente, sulla scia dei principi espressi dalle sentenze n. 78 del 2011 e n. 2 del 2010, la Corte ricorda che «è stato ulteriormente chiarito, nella più recente sentenza n. 79 del 2013, che la mera potenziale situazione di interferenza con le funzioni



commissariali è idonea – a prescindere dalla ravvisabilità di un diretto contrasto con i poteri del commissario – ad integrare la violazione dell’art. 120, secondo comma, Cost. D’altro canto, “ogni intervento che possa aggravare il disavanzo sanitario regionale “avrebbe l’effetto di ostacolare l’attuazione del piano di rientro e, quindi, l’esecuzione, del mandato commissariale [...]”(sentenza n. 131 del 2012)” (sentenza n. 18 del 2013)».

#### **10.4. L’interferenza da parte degli organi regionali con le funzioni del Commissario ad acta**

“Questa Corte, in riferimento all’art. 120, secondo comma, Cost., ha affermato in più pronunce, che la nomina di un commissario *ad acta* per l’attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, «sopraggiunge all’esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un’attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica». Detta attività è volta a soddisfare «la necessità di assicurare la tutela dell’unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.) qual è quello alla salute» (tra le tante, sentenze n. 104 e n. 28 del 2013, n. 78 del 2011 e n. 193 del 2007). In questo quadro, è stato affermato che «le funzioni amministrative del commissario, ovviamente fino all’esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, senza che possa essere evocato il rischio di fare di esso l’unico soggetto cui spetti di provvedere per il superamento della situazione di emergenza sanitaria in ambito regionale» (sentenza n. 78 del 2011 e, nello stesso senso, sentenza n. 104 del 2013)”. Così la sentenza n. 278.

### **11. Il potere sanzionatorio dello Stato**

#### **11.1. Lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta**

L’art. 126 della Costituzione è pacificamente applicabile alle sole Regioni ordinarie (sentenza n. 219 del 2013), mentre la disciplina dello scioglimento dei Consigli regionali delle autonomie speciali è contenuta nei rispettivi statuti. Così la sentenza n. 23.

### **12. Gli enti locali**

#### **12.1. La pari ordinazione degli enti che compongono la Repubblica**

“...l’art. 114 Cost., stabilendo che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni «secondo i principi fissati dalla Costituzione», non pone alcun obbligo per il legislatore statale di sottoporre tutti i Comuni alla medesima disciplina”. Così la sentenza n. 44 che ha esaminato varie questioni – promosse da nove Regioni – relative all’art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 (norma composta da 31 commi), il quale «Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l’ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici», impone ai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti l’esercizio in forma associata di funzioni e servizi mediante unione di Comuni, predisponendo per queste una disciplina *ad hoc*.

#### **12.2. L’individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni**

La sentenza n. 22 – con cui sono state giudicate non fondate talune questioni di legittimità costituzionale dell’art. 19, comma 1, lett. a), del d.l. n. 95 del 2012 che ridefinisce le funzioni fondamentali dei Comuni – ha ripercorso la pertinente evoluzione normativa (già descritta nella sentenza n. 148 del 2012) ed ha chiarito che, solo con la denunciata disposizione, lo Stato ha pienamente esercitato il proprio titolo competenziale esclusivo relativamente all’individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, dopo il mancato esercizio della delega conferita dalla legge n. 131 del 2003 (art. 2) ed un’individuazione solo provvisoria e limitata a specifici fini nell’ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale (artt. 21 della legge n. 42 del 2009, 3 del d.lgs. n. 216 del 2010 e 14 del d.l. n. 78 del 2010). La giurisprudenza della Corte ha offerto in proposito spunti significativi, precisando, innanzitutto, che «l’art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. “indica le componenti essenziali dell’intelaiatura dell’ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei

principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali” (sentenza n. 220 del 2013). Peraltro, al di là di quale possa essere la configurazione del rapporto tra le “funzioni fondamentali” degli enti locali di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera p), e le “funzioni proprie” di cui all’art. 118, secondo comma, Cost., in ogni caso “sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di ‘esercizio unitario’, a livello sovracomunale, delle funzioni medesime” (sentenza n. 43 del 2004)». Nella riferita prospettiva, le sentenze nn. 325 del 2010 e 272 del 2004 hanno escluso che «la disciplina concernente le modalità dell’affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica possa ascrivarsi all’ambito delle “funzioni fondamentali”»: infatti, la gestione dei predetti servizi non può essere considerata «esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell’ente locale» e «la regolamentazione di tali modalità non riguarda un dato strutturale del servizio né profili funzionali degli enti locali ad esso interessati (...), bensì concerne l’assetto competitivo da dare al mercato di riferimento». L’impianto così tratteggiato è stato confermato dalla sentenza n. 307 del 2009, la quale però ha ritenuto, con specifico riferimento al servizio idrico integrato, che «la non separabilità tra la gestione della rete e la gestione di detto servizio costituisca principio riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali dei Comuni, posto che “le competenze comunali in ordine al servizio idrico sia per ragioni storico-normative sia per l’evidente essenzialità di questo alla vita associata delle comunità stabilite nei territori comunali devono essere considerate quali funzioni fondamentali degli enti locali”». Conseguentemente, la competenza regionale in materia di servizi pubblici locali deve ritenersi «“in un certo senso limitata dalla competenza statale suddetta”, potendo “continuare ad essere esercitata negli altri settori, nonché in quello dei servizi fondamentali, purché non sia in contrasto con quanto stabilito dalle leggi statali”». Inoltre, la Corte ha rammentato che «la competenza legislativa esclusiva statale di cui alla citata lettera p) non è invocabile in riferimento alle “comunità montane”, atteso che il richiamo limitato a Comuni, Province e Città metropolitane, ivi presente, “deve ritenersi tassativo” (sentenze n. 237 del 2009, n. 397 del 2006, n. 456 del 2005 e n. 244 del 2005)».

### ***12.3. Le unioni di Comuni per l’esercizio in forma associata di funzioni e servizi***

La sentenza n. 44 ha esaminato varie questioni – promosse da nove Regioni – relative all’art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 (norma composta da 31 commi), che, «Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l’ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici», impone ai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti l’esercizio in forma associata di funzioni e servizi mediante unione di Comuni, predisponendo per queste una disciplina *ad hoc*. In particolare, indica le funzioni affidate a tali unioni, la successione delle stesse nei rapporti giuridici facenti capo ai Comuni, l’attribuzione di risorse, l’assoggettamento al patto di stabilità interno, nonché gli organi di governo e le relative funzioni. Inoltre, prevede che il Prefetto compia una verifica circa il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e riduzione delle spese. In caso di esito negativo, è stabilito che il Prefetto assegni un termine perentorio agli enti inadempienti, decorso il quale detto organo esercita un potere sostitutivo ai sensi della legge n. 131 del 2003. Infine, è prevista una clausola di salvaguardia in ordine all’applicabilità della menzionata disciplina alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome. La Corte pone una premessa generale su cui fonda la dichiarazione di non fondatezza delle numerose questioni. Precisamente, afferma che le norme impugnate devono essere ricondotte alla materia «coordinamento della finanza pubblica» e che, nell’ambito di tale materia, assumono il rango di normativa di principio. Infatti, esse – richiedendo ai Comuni con ridotto numero di abitanti la gestione in forma associata di servizi e funzioni pubbliche – perseguono l’obiettivo di ridurre la spesa pubblica corrente per il funzionamento di tali organismi, attraverso una disciplina uniforme che coordina la legislazione del settore. La Corte, sul punto, ricorda la propria giurisprudenza che legittima l’incidenza di norme statali sia sulla autonomia di spesa delle Regioni (sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale, compresa quella residuale in materia di unione di Comuni (sentenze n. 326 del 2010 e n. 237 del 2009); per contro, la Corte esclude che, a giustificazione dell’intervento legislativo dello Stato, possa essere invocato l’art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., nella parte in cui assegna alla competenza esclusiva statale la materia relativa a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», in quanto il riferimento a tali enti si deve ritenere tassativo,

mentre nella suddetta elencazione manca ogni riferimento all'unione di Comuni (sentenza n. 237 del 2009, paragrafo 23 del Considerato in diritto). Per contro, in relazione ad aspetti di dettaglio, la Corte pronuncia dichiarazioni di illegittimità costituzionale. Dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 5, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, il quale così recita: «Ai fini di cui all'articolo 16, comma 5, del citato decreto-legge n. 138 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, come modificato dal presente decreto, nel termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, i comuni di cui al citato articolo 16, comma 1, con deliberazione del consiglio comunale, da adottare, a maggioranza dei componenti, conformemente alle disposizioni di cui al comma 4 del medesimo articolo 16, avanzano alla regione una proposta di aggregazione, di identico contenuto, per l'istituzione della rispettiva unione». Orbene, il contenuto precettivo della norma deve ritenersi in larga parte coesistente al principio di coordinamento della finanza pubblica sopra indicato, perché disciplina modalità procedurali necessarie per il funzionamento delle unioni. Non altrettanto può dirsi, invece, per la proposizione contenuta nel comma 5 secondo la quale la deliberazione del consiglio comunale va adottata «a maggioranza dei componenti». Si tratta di una disposizione che esula dalla materia del «coordinamento della finanza pubblica», in quanto attiene esclusivamente all'ambito dell'ordinamento dei predetti organismi, e pertanto, ne è dichiarata l'incostituzionalità limitatamente alle parole «, a maggioranza dei componenti,», in riferimento dell'art. 117, quarto comma, Cost. Considerazioni analoghe valgono anche con riguardo al comma 10, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, il quale così dispone: «Lo statuto dell'unione individua le modalità di funzionamento dei propri organi e ne disciplina i rapporti. Il consiglio adotta lo statuto dell'unione con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti, entro venti giorni dalla data di istituzione dell'unione». Mentre lo statuto è atto necessario per il buon funzionamento dell'unione e, quindi, la norma che lo prevede è coesistente al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica perseguito dal legislatore statale, la disposizione secondo cui esso è adottato «con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti», esula, come già sopra affermato, dalla materia del coordinamento della finanza pubblica, attenendo più propriamente all'ambito dell'ordinamento dell'unione. Conseguentemente ne è dichiarata l'incostituzionalità limitatamente alle parole «, con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti,». La Corte dichiara, altresì, l'illegittimità costituzionale del comma 7 dell'art. 16, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012. L'attuale comma 7 così dispone: «Il consiglio è composto da tutti i sindaci dei comuni che sono membri dell'unione nonché, in prima applicazione, da due consiglieri comunali per ciascuno di essi. I consiglieri di cui al primo periodo sono eletti, non oltre venti giorni dopo la data di istituzione dell'unione in tutti i comuni che sono membri dell'unione dai rispettivi consigli comunali, con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni. Fino all'elezione del presidente dell'unione ai sensi del comma 8, primo periodo, il sindaco del comune avente il maggior numero di abitanti tra quelli che sono membri dell'unione esercita tutte le funzioni di competenza dell'unione medesima. Al consiglio spettano le competenze attribuite dal citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 al consiglio comunale, fermo restando quanto previsto dal comma 2 del presente articolo». La Corte osserva che il contenuto precettivo della norma deve ritenersi in larga parte coesistente al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, sopra richiamato, perché dette modalità procedurali sono necessarie per il funzionamento dell'unione. Non altrettanto può dirsi, però, per la proposizione, contenuta nel secondo periodo, in base alla quale i consiglieri di cui al primo periodo sono eletti «con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni». Si tratta di una disposizione esulante dal coordinamento della finanza pubblica, attenendo, più propriamente, all'ambito dell'ordinamento dell'unione. Pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione limitatamente alle parole «,con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni».

#### ***12.4. Il concorso di Regioni ed enti locali al risanamento dei conti pubblici attraverso misure volte a incidere in via indiretta sulla spesa***

La sentenza n. 44, fra le altre, ha dichiarato la non fondatezza delle questioni promosse dalla Regione Veneto con riferimento ai 1, 2, 3, 8, 11, 12 e 13 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, che impone ai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti l'esercizio in forma associata di funzioni e servizi mediante unione di Comuni, predisponendo per queste una disciplina *ad hoc*, «Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese

degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici». In via preliminare, la Corte afferma che la normativa è riconducibile alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», nel cui ambito l'istituzione delle unioni è qualificabile come normativa statale di principio, finalizzata al contenimento delle spese degli enti territoriali e suscettibile d'incidere su materie di competenza regionale, anche di tipo residuale. Ribadisce, inoltre, la sua giurisprudenza secondo cui le Regioni e gli enti locali sono tenuti a concorrere alle manovre volte al risanamento dei conti pubblici, anche al fine di garantire l'osservanza degli obblighi assunti in sede europea, e le misure adottate a tal fine dallo Stato costituiscono inevitabili limitazioni, in via indiretta, all'autonomia finanziaria e organizzativa regionale e locale (sentenza n. 219 del 2013, paragrafo 17 del Considerato in diritto, e sentenza n. 36 del 2004). Ciò posto, con riferimento alla questione in esame, la Corte osserva: «È vero che, per costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte, norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (*ex plurimis*, sentenze n. 237 del 2009; n. 289 e n. 120 del 2008). È pur vero, però, che il suddetto orientamento si è manifestato, in linea di principio, in casi nei quali l'incidenza sulla spesa corrente è immediato, trattandosi di governare o correggere, per l'appunto, flussi finanziari, non già quando si tratti di interventi volti ad incidere soltanto in via indiretta sulla spesa. In altri termini, occorre tenere conto della peculiarità di fattispecie come quella in esame, nella quale il contenimento della spesa pubblica consegue non a manovre di tipo contabile, bensì a modifiche delle modalità di esercizio di determinate funzioni».

### **12.5. Le comunità montane, forme associative di enti locali**

La sentenza n. 22 – che ha ritenuto l'infondatezza di questioni aventi ad oggetto l'esercizio in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni di minori dimensioni [art. 19, comma 1, lett. b), c), d) ed e), del d.l. n. 95 del 2012] – contiene ampi riferimenti alla giurisprudenza costituzionale in tema di forme associative degli enti locali, che si è particolarmente concentrata sulle comunità montane. Queste ultime «rappresentano “un caso speciale di unioni di Comuni, create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, ‘funzioni proprie’, ‘funzioni conferite’ e funzioni comunali” (così la [...] sentenza n. 244 del 2005)». La competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. è stata ritenuta, «in tale ambito, inconferente, giacché l'ordinamento delle comunità montane è riservato alla competenza legislativa residuale delle Regioni, di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., pur in presenza della qualificazione di dette comunità come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, in quanto le stesse non sono contemplate dall'art. 114 Cost. (oltre che [...] dalla citata lettera p)». Parimenti, si è escluso (sentenze nn. 237 del 2009 e 456 del 2005) che potessero venire in rilievo i principi fondamentali desumibili dal Testo unico sugli enti locali. Tuttavia, la Corte ha affermato (sentenze nn. 151 del 2012, 91 del 2011, 326 del 2010, 27 del 2010 e 237 del 2009) che «un titolo di legittimazione statale per intervenire nell'ambito anzidetto comunque si rinviene nei principi fondamentali di “coordinamento della finanza pubblica”, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., ove la disciplina dettata, nell'esercizio di siffatta potestà legislativa concorrente, sia indirizzata ad obiettivi di contenimento della spesa pubblica. A questi fini, come messo in rilievo in molteplici occasioni [...] (tra le tante, sentenze n. 236 del 2013, n. 193 del 2012, n. 151 del 2012, n. 182 del 2011, n. 207 del 2010, n. 297 del 2009), 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. Vincoli che possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscano un “limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa”; e siano rispettosi del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato».

## ***12.6. L'istituzione di nuovo Comune e il principio dell'invarianza finanziaria delle operazioni di scorporo***

La sentenza n. 171 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 81, 97 e 119 Cost., degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Piemonte n. 1 del 2013 che – nell'istituire il Comune di Mappano attraverso il distacco di porzioni di territorio di altri Comuni, a seguito di consultazione referendaria – non avrebbero previsto adeguata copertura finanziaria. In tale materia, la Corte ribadisce che la mutazione delle circoscrizioni degli enti locali, pur regolata con eterogenee disposizioni succedutesi nel tempo, deve avvenire «senza aggravii per la finanza pubblica, attraverso un razionale ed equilibrato riparto delle risorse e delle spese tra gli enti scorporati e quelli di nuova istituzione o di ampliata dimensione e senza, quindi, che, in tal modo, vengano incrementati i costi amministrativi», restando fermo, comunque, che l'attività amministrativa di riparto è soggetta a tutte le garanzie del controllo giurisdizionale (sentenza n. 32 del 2009). La disciplina censurata, che dà attuazione alla volontà autonomistica espressa dalle popolazioni interessate attraverso il *referendum* consultivo, quindi, non avrebbe potuto assicurare alcuna forma di compensazione o copertura finanziaria all'operazione di rideterminazione delle circoscrizioni comunali interessate. Ciò è ulteriormente confermato dal fatto che il principio dell'invarianza della spesa «è ancora più rilevante nel vigente contesto economico e giuridico, nel quale le esigenze della finanza pubblica allargata non consentono deroghe ai vincoli comunitari a favore degli enti che concorrono ai suoi risultati complessivi». A giudizio della Corte, poi, non è condivisibile la tesi del giudice rimettente secondo la quale la nascita di un nuovo ente pregiudica di per sé gli equilibri di bilancio, il buon andamento dell'attività amministrativa e l'autonomia finanziaria degli enti interessati alle operazioni di scorporo. Infatti, è in sede applicativa, successiva alle fasi preliminari e propedeutiche all'adozione della legge istitutiva, che devono essere definiti criteri di riparto più elaborati, in riferimento alle specifiche caratteristiche degli enti territoriali interessati, idonei a garantire il ricordato principio di invarianza della spesa.

## ***12.7. I controlli esterni sugli enti locali***

La sentenza n. 39 ha esaminato alcune questioni, prospettate da Regioni a statuto speciale per lesione delle loro attribuzioni, relative all'art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. n. 174 del 2012, che modifica diverse norme del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000), in tema di controlli esterni sugli enti locali. Specificamente, il nuovo art. 148, comma 2, del testo unico, viene dichiarato incostituzionale in quanto - attribuendo al ministero dell'economia il potere di attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile degli enti locali, qualora emergano, anche attraverso le rilevazioni SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), situazioni di squilibrio finanziario riferibili a determinati indicatori – eccede il limite circoscritto all'obbligo di trasmissione da parte degli uffici regionali di notizie ritenute sensibili e attribuisce al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali. Conseguentemente, viene dichiarata l'incostituzionalità anche del successivo comma 3, dell'art. 148, che attribuisce alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il potere di attivare la predetta procedura di verifica ispettiva del ministero dell'economia sul complesso delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali. Per contro, non è fondata la questione relativa al nuovo comma 1 dell'art. 148, secondo cui le sezioni regionali della Corte dei conti verificano periodicamente la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale mediante una procedura che vede il coinvolgimento del sindaco e del presidente della provincia e, ove previsto, del direttore generale, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, sulla base delle "linee guida" deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti, con l'invio dei referti altresì al presidente del consiglio comunale o provinciale. Si tratta, infatti, di verifiche finalizzate al raccordo tra controlli esterni e controlli interni, volte a consentire il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, dei parametri costituzionali sugli equilibri di bilancio e dei vincoli comunitari, estensibili anche alle autonomie speciali. Anche la questione relativa al nuovo art. 148-bis non è fondata. Infatti, la disposizione – in base alla quale le sezioni regionali della Corte dei conti procedono all'esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica di specifici elementi suscettibili di pregiudicare gli squilibri economico-finanziari degli enti, tenendo conto anche delle partecipazioni societarie dell'ente locale il cui fatturato prevalentemente derivi

da attività strumentali all'ente o dallo svolgimento di servizi pubblici, e, in caso di mancata adozione dei provvedimenti idonei a rimuovere le riscontrate irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, è prevista la preclusione all'attuazione dei relativi programmi di spesa – introduce controlli finalizzati ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, anche ad autonomia speciale, distinti dai controlli disciplinati dalle fonti speciali di autonomia. Sempre in tema di controlli sugli enti locali, la Corte dichiara non fondate ulteriori questioni relative all'art. 6 del d.l. n. 174 del 2012. In particolare, le questioni relative ai commi 1, 2 e 3 – che prevedono che sia data comunicazione dei dati acquisiti al Commissario per la revisione della spesa, alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio e alla Sezione autonomie, e che la sezione delle autonomie della Corte dei conti definisca, sentite le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, le metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali, affidando, poi, alle sezioni regionali il compito di effettuare i relativi controlli, e, in presenza di criticità della gestione, quello di assegnare alle amministrazioni interessate un termine per l'adozione delle necessarie misure correttive, riferendo successivamente al Parlamento gli esiti dei controlli effettuati – non sono fondate in quanto si tratta di interventi aventi carattere collaborativo, funzionali ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della “finanza pubblica allargata”, inclusiva delle autonomie speciali, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea. Infine, non è fondata la questione relativa al comma 4 del predetto art. 6 – che attribuisce alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti la possibilità di adottare una “delibera di orientamento” per il controllo sugli enti locali – in quanto la disposizione censurata, lungi dall'attribuire alla Sezione predetta funzioni normative, lesive della competenza dell'ente ricorrente in ordine ai controlli sugli enti locali e alla finanza locale, attribuisce una funzione nomofilattica in caso di interpretazioni discordanti tra sezioni regionali della Corte dei conti, non lesiva dell'autonomia regionale.

Con la sentenza n. **171** – che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 81, 97 e 119 Cost., degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Piemonte n. 1 del 2013 relativi all'istituzione del Comune di Mappano attraverso il distacco di porzioni di territorio di altri Comuni – la Corte ha, in particolare, chiarito che la norma censurata non viola l'obbligo di copertura finanziaria delle leggi prescritto dall'art. 81 Cost. e i relativi principi affermati anche dalla giurisprudenza della Corte dei Conti nella delibera della sezione delle autonomie, 26 marzo 2013, n. 10. Le osservazioni di carattere generale contenute in tale delibera, infatti, non sono rilevanti nel caso di specie, nel quale viene in rilievo non il controllo afferente alla copertura delle leggi regionali, bensì quello, generale e necessario (sentenze n. 39 del 2014 e n. 60 del 2013) di legittimità-regolarità sugli enti locali di cui all'art. 148-bis del TUEL, il quale può essere svolto solo dopo che i bilanci degli enti di nuova o modificata circoscrizione siano stati effettivamente redatti e quindi, necessariamente dopo che sia intervenuto il riparto delle risorse. Solo dopo tale momento la Corte dei Conti può accertare «se i bilanci preventivi e successivi [dei nuovi enti] siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità» (sentenza n. 40 del 2014)».

### ***12.8. Misure transitorie ed eccezionali per la gestione dei rifiuti***

La sentenza n. **100** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate con riferimento agli artt. 11, 114, secondo comma, 117, primo, secondo e terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., dell'art. 11, commi 1, 2 e 3 del d.l. n. 195 del 2009 che, nel prevedere una particolare disciplina per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti nella regione Campania, in una fase transitoria ne attribuisce la gestione alle Province sottraendola ai Comuni. In primo luogo la normativa censurata non lede l'autonomia amministrativa dei Comuni in quanto «il carattere eccezionale e transitorio della disciplina introdotta giustifica razionalmente l'avocazione delle funzioni amministrative dai Comuni alle Province e rende la stessa rispettosa dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed autonomia di cui all'art. 118 Cost». Proprio il carattere transitorio ed eccezionale della disciplina, poi, esclude la necessità di un accordo con la Regione interessata. Infine, non fondata risulta essere anche la

questione relativa alla riscossione dei tributi TARSU e TIA, necessari per assicurare l'espletamento del servizio, poiché, assegnato alle Province il compito di organizzare raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti, non ha alcun senso lasciare l'attività di riscossione ancora ai Comuni in quanto quest'ultima non può che essere gestita dallo stesso ente territoriale preposto allo svolgimento del servizio.

### ***12.9. La sdemanializzazione degli usi civici sul territorio sardo e il ruolo dei Comuni***

Con la sentenza n. 210 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna n. 19 del 2013, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. La questione, promossa dal Governo in via principale, ha ad oggetto la progressiva sdemanializzazione degli usi civici sul territorio sardo consentita dalla normativa impugnata attraverso il piano straordinario di accertamento demaniale e la delega conferita in merito ai Comuni. L'assetto complessivo in cui coesistono due ambiti competenziali, secondo la Corte, impone la ricerca di un modello procedimentale che permetta la conciliazione degli interessi che sono ad essi sottesi. Tale conciliazione, però, non è assicurata dal censurato Piano straordinario di accertamento demaniale, che delega ai Comuni la ricognizione generale degli usi civici esistenti sui rispettivi territori ed attribuisce loro poteri che ne comportano la cessazione, in assenza di procedure che consentano allo Stato di far valere gli interessi di cui è portatore fin dalla fase della formazione del piano straordinario medesimo. Conseguentemente, la Corte dichiara che la censurata norma della Regione Sardegna viola gli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., quest'ultimo in riferimento agli artt. 135, 142, comma 1, lett. h), e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, nonché l'art. 3, primo comma, lett. n), dello statuto e l'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, "nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l'apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale", nonché nella parte in cui prevede "che i Comuni possono attuare processi di transazione giurisdizionale, invece che proporre tali processi".

### ***12.10. La partecipazione dei Comuni e degli enti esponenziali al procedimento istitutivo delle aree protette***

La sentenza n. 212 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione all'art. 22 della legge n. 394 del 1991, (Legge quadro sulle aree protette), degli artt. 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana n. 98 del 1981 nella parte in cui, diversamente dalla normativa statale, prevedevano momenti di partecipazione (osservazioni e proposte) soltanto con riferimento al piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, escludendo qualsiasi forma di partecipazione dei Comuni e degli enti esponenziali con riferimento al procedimento istitutivo delle singole aree protette. La Corte ribadisce, in via preliminare, che la disciplina delle aree protette, contenuta nella legge n. 394 del 1991, rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 263 e n. 44 del 2011) e che essa, enunciando la normativa-quadro in tale settore, «detta i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo dunque anche i connotati di normativa interposta (sentenze n. 14 del 2012, n. 108 del 2005 e n. 282 del 2000)». Tra tali principi assume particolare importanza quello della partecipazione delle Province, delle comunità montane e dei Comuni nel procedimento destinato all'istituzione delle aree naturali protette regionali nonché quello della loro gestione, entrambi aspetti che «costituiscono principi fondamentali di riforma economico-sociale» (art. 22, comma 2). La disposizione regionale censurata, invece, stabilendo che alla istituzione dei parchi e delle riserve si provvede con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, previo parere del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, si limita a prevedere forme di partecipazione meramente consultive, potendo gli enti territoriali presentare solo osservazioni, tra l'altro non in relazione al provvedimento istitutivo di una determinata area protetta, ma solo alla pubblicazione della proposta di piano regionale dei parchi e delle riserve naturali.

### **13. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome**

#### **13.1. Il sistema di controllo delle leggi della Regione siciliana**

L'ordinanza n. 114 ha fatto registrare un deciso *revirement* della giurisprudenza costituzionale relativa al regime del sindacato di costituzionalità in via principale degli atti legislativi della Regione siciliana. Con tale pronuncia la Corte ha sospeso un giudizio promosso dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana avverso una disposizione contenuta in una delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale ed ha sollevato innanzi a sé medesima la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 127 Cost. e 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dell'art. 31, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, nella parte in cui fa salva la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto siciliano. Preliminarmente, i Giudici hanno così riepilogato i principali caratteri della disciplina statutaria: «competenza dell'Alta Corte, composta di membri “nominati in pari numero dalle Assemblee legislative dello Stato e della Regione” (art. 24), a giudicare “sulla costituzionalità”: a) “delle leggi emanate dall'Assemblea regionale”, b) “delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, rispetto al presente statuto ed ai fini della efficacia dei medesimi entro la Regione” (art. 25)»; «competenza del Commissario dello Stato a promuovere “presso l'Alta Corte” i giudizi su leggi e regolamenti dello Stato, sulle leggi regionali» (art. 27); «termini molto brevi per il controllo delle leggi regionali: cinque giorni per l'impugnazione da parte del Commissario dello Stato e venti giorni per la decisione dell'Alta Corte, con facoltà di promulgazione, trascorsi trenta giorni dall'impugnazione, da parte del Presidente della Regione (artt. 28 e 29); termini più ampi (trenta giorni) per il Commissario dello Stato e il Presidente della Regione per impugnare le leggi e i regolamenti dello Stato (art. 30)». La descritta normativa ha subito profonde modifiche fin dai primi pronunciamenti del Giudice delle leggi. La sentenza n. 38 del 1957, appellandosi al principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, ha ritenuto assorbite nella competenza della Corte costituzionale a giudicare sulla legittimità delle leggi statali e regionali le competenze per l'innanzi esercitate sulle medesime materie dall'Alta Corte. Le sentenze nn. 38 e 112 del 1957 e n. 9 del 1958 hanno interpretato come ordinatorio il termine di venti giorni per la definizione del giudizio. La sentenza n. 6 del 1970, nel dichiarare illegittime le disposizioni statutarie relative alla residua competenza penale dell'Alta Corte, ha affermato che «contrastano con la Costituzione (...) tutte le norme relative all'Alta Corte, perché in uno Stato unitario, anche se articolantesi in un largo pluralismo di autonomie (...), il principio della unità della giurisdizione costituzionale non può tollerare deroghe di sorta». La sentenza n. 545 del 1989 ha, infine, ritenuto non più operante la competenza del Commissario dello Stato circa l'impugnazione di leggi e regolamenti statali a tutela del rispetto dello statuto siciliano, considerando caducato quello speciale potere a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e del conseguente assorbimento delle attribuzioni conferite all'Alta Corte nella competenza generale della Corte costituzionale. Tale decisione ha sostenuto che il predetto potere di impugnativa, «se si poteva ben giustificare nella fase di primo impianto dell'ordinamento siciliano, quando, in assenza di un sistema di garanzie definitivamente fissate in sede costituzionale, si tendeva ad individuare nel Commissario il garante imparziale del “patto di autonomia” tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale», «non si giustifica certamente più nell'ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a principi unitari». Per effetto dei ricordati interventi giurisprudenziali, «ciò che residuava del sistema di controllo sulle leggi disegnato dallo statuto speciale era costituito dal carattere preventivo del controllo sulle leggi regionali, dal Commissario dello Stato quale titolare del potere di loro impugnazione, dal termine di cinque giorni per esercitarlo e dalla facoltà del Presidente della Regione di promulgare la legge decorsi trenta giorni dall'impugnazione senza che, entro venti giorni, sia intervenuta» la decisione della Corte. Pertanto, il regime di controllo delle leggi siciliane era divenuto «sostanzialmente analogo a quello (...) previsto per le leggi delle altre Regioni ad autonomia speciale e ordinaria, tutte soggette a un sistema di controllo preventivo». E' poi intervenuta la legge costituzionale n. 3 del 2001 di revisione del Titolo V, che, all'art. 10, ha prescritto, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, l'applicazione delle disposizioni in essa contenute anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. La riforma ha inciso anche sul controllo delle leggi degli enti ad autonomia differenziata, poiché, in virtù dell'art. 10, la giurisprudenza costituzionale ha progressivamente esteso ad



essi il regime di controllo successivo sulle leggi delle Regioni ordinarie previsto dall'art. 127 Cost., atteso che «la soppressione del meccanismo di controllo preventivo» e l'applicazione della nuova disciplina costituzionale «si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia» (sentenza n. 408 del 2002; ordinanza n. 377 del 2002) e «realizza una forma più ampia di autonomia» (sentenza n. 533 del 2002). Tuttavia, la sentenza n. 314 del 2003 ha specificamente esaminato la questione del controllo sulle leggi siciliane alla stregua dell'indicata «clausola di maggior favore» e l'ha definita «in difformità da quanto (...) affermato per gli altri enti ad autonomia speciale». Infatti, la perdurante applicabilità del sistema statutario è stata giustificata sull'assunto che «quest'ultimo non fosse comparabile con quello previsto dall'art. 127 Cost. e che, quindi, non potesse essere individuato il regime più favorevole fra i due». Il descritto assetto normativo e giurisprudenziale non è stato rimesso in discussione fino all'ordinanza n. 114, nella quale i Giudici hanno sottolineato che «il sistema di controllo vigente per le leggi della Regione siciliana (...) si configura come preventivo e, quindi, (...) sembra caratterizzato da un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost.». Conseguentemente, è emersa la necessità, imposta dal ricordato art. 10, di «estendere anche alla Regione siciliana il sistema di impugnativa delle leggi regionali previsto dal riformato art. 127 Cost., atteso che detto regime (...) verrebbe a configurare una “forma di autonomia più ampia” rispetto al sistema di impugnazione attualmente in vigore». L'introduzione del controllo successivo potrà però concretamente operare soltanto con la risoluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte nell'ambito del giudizio principale sospeso con l'ordinanza in esame, ed avente ad oggetto la disposizione statale che esclude le leggi siciliane dal più favorevole controllo delineato dall'art. 127 Cost. L'art. 31, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 è stato, infatti, valutato prima facie «non conforme» all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che, «nella sua previsione, include l'estensione del regime di controllo sulle leggi regionali previsto dall'art. 127 Cost. alle Regioni ad autonomia speciale». La questione così prospettata è stata ritenuta non manifestamente infondata e rilevante nel giudizio principale (sentenza n. 195 del 1972; ordinanze nn. 42 del 2001, 197 e 183 del 1996, 297 e 225 del 1995, 294 del 1993 e 378 del 1992), perché inerente al profilo preliminare dell'«ammissibilità dell'impugnazione, in via principale, da parte del Commissario dello Stato per la Regione siciliana delle norme delle delibere legislative approvate dall'Assemblea regionale».

La questione della perdurante operatività del regime di controllo preventivo delle delibere legislative siciliane – sollevata dalla Corte con l'ordinanza n. 114 – è stata esaminata dalla sentenza n. 255 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, limitatamente alle parole «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana,». Dalla pronuncia è derivato l'assoggettamento degli atti legislativi siciliani al controllo successivo previsto dall'art. 127 Cost. per le Regioni ordinarie. Per gli altri enti ad autonomia differenziata, l'estensione dell'art. 127 Cost. era già avvenuta sulla scorta del citato art. 10 che prescrive, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, l'applicazione delle disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001 alle Regioni speciali ed alle Province autonome per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. Tale «clausola di maggior favore» è stata costantemente interpretata nel senso che essa «impone di svolgere un confronto fra gli istituti previsti dagli statuti speciali e le analoghe previsioni» costituzionali, «al fine di compiere un giudizio di preferenza, nel momento della loro applicazione, privilegiando le norme costituzionali che prevedono forme di autonomia “più ampie” di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie» (*ex plurimis*, sentenze nn. 303 del 2007, 175 del 2006, 145 del 2005, 236 del 2004, 314, 274, 103 e 48 del 2003, 408 del 2002; ordinanza n. 377 del 2002). Quanto al controllo di costituzionalità delle leggi, la comparazione «è risultata possibile nei casi in cui si è trattato di valutare il rapporto tra la disciplina dell'impugnazione preventiva delle delibere legislative regionali e provinciali prevista da norme statutarie speciali e quella del vigente art. 127 Cost. Quest'ultimo, prevedendo un controllo successivo da parte della Corte costituzionale, promosso dal Governo entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge, è stato ritenuto (...) rispondente a una logica di maggiore garanzia dell'autonomia legislativa regionale, rispetto al procedimento di controllo preventivo» (sentenze nn. 533 e 408 del 2002; ordinanze nn. 377 e 65 del 2002). Il controllo attualmente delineato dall'art. 127 Cost. risulta totalmente esterno al procedimento legislativo regionale, il quale si svolge secondo le regole ordinarie e si conclude con la promulgazione e la pubblicazione della legge regionale, indipendentemente

da eventuali rilievi del Governo; rilievi che «possono tradursi esclusivamente, dopo l'entrata in vigore della legge, in censure di illegittimità costituzionale per "eccesso di competenza"» (sentenza n. 314 del 2003). In base alla «clausola di maggior favore», la Corte, «effettuando la comparazione fra i due sistemi di controllo delle leggi regionali, ha affermato che trova applicazione quello più favorevole all'autonomia, estendendo progressivamente il regime di controllo sulle leggi delle Regioni a statuto ordinario previsto dall'art. 127 Cost. alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, atteso che "la soppressione del meccanismo di controllo preventivo" e l'applicazione della disciplina costituzionale richiamata "si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia" e "realizza una forma più ampia di autonomia"». Relativamente alla Sicilia, un simile esito non era stato ancora raggiunto sia perché la sentenza n. 314 del 2003 aveva sostenuto l'eccentricità della normativa statutaria e la sua non comparabilità con quella costituzionale, sia perché l'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953 impediva l'estensione dell'art. 127 Cost. Tuttavia, i Giudici hanno dato seguito al *revirement* annunciato con l'ordinanza n. 114, rimuovendo l'inciso iniziale della censurata disposizione che sanciva la persistente specialità del controllo di costituzionalità delle leggi siciliane. Innanzitutto, si è ribadito che le disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001 «sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e sono evocabili "solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi (...) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione" (sentenza n. 103 del 2003)». La clausola di maggior favore «presuppone la diversità degli elementi costitutivi e dei tratti identificanti degli istituti comparati, rispettivamente previsti dalle norme costituzionali e da quelle statutarie, al fine di stabilire quali di essi risultino maggiormente vantaggiosi per l'autonomia» ed impone al giudice costituzionale, «allorquando si controverta di istituti chiamati a svolgere la medesima funzione», di «effettuare il raffronto tra le norme costituzionali e quelle statutarie speciali» (*ex plurimis*, sentenze nn. 274 e 103 del 2003). In proposito, si è osservato che «i due sistemi di controllo delle leggi regionali, l'uno previsto dalla disciplina costituzionale, l'altro da quella statutaria speciale, sono chiamati a svolgere la medesima funzione e sono pertanto comparabili». Del resto, diverse pronunce anteriori alla revisione del 2001 avevano già confrontato il sistema statutario di controllo delle leggi siciliane con quello stabilito dal previgente art. 127 Cost. per le Regioni di diritto comune (sentenze nn. 545 del 1989 e 38 del 1957). Infine, la comparazione richiesta dal citato art. 10 non è risultata preclusa dall'argomento, sviluppato nella sentenza n. 314 del 2003, dell'«eccentricità» della peculiare disciplina statutaria siciliana, la quale è destinata a recedere di fronte al costante orientamento giurisprudenziale che, ricorrendo al criterio della prevalenza, ha determinato l'estensione dell'art. 127 Cost. agli altri enti ad autonomia differenziata, stante la comparabilità dei differenti regimi di controllo di costituzionalità delle loro leggi rispetto alla sopravvenuta disciplina costituzionale. Relativamente al sistema di controllo delle leggi siciliane, qualificato come «strutturalmente preventivo» (sentenze nn. 13 del 1983, 9 del 1958, 112 e 38 del 1957), il Collegio ha finalmente riconosciuto che esso «è caratterizzato da un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost.», confermando l'insegnamento secondo cui «la soppressione del meccanismo di controllo preventivo delle leggi regionali, in quanto consente la promulgazione e l'entrata in vigore della legge regionale [...] si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia». L'estensione alla Regione siciliana del riformato art. 127 Cost. è stata così sancita in ossequio all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. La dichiarazione di incostituzionalità del frammento normativo che manteneva fermo il particolare sistema di controllo delle leggi siciliane ha reso non più operanti le norme statutarie (artt. 27-30) relative alle corrispondenti competenze del Commissario dello Stato.

### **13.2. La ripartizione delle competenze normative**

#### **13.2.1. Il "rispetto" degli statuti speciali**

Sulla clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012, la sentenza n. 22 ribadisce: «questa Corte si è già pronunciata (sentenze n. 236, n. 225 e n. 215 del 2013), ponendo in rilievo che essa «ha la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni del decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel "rispetto" degli statuti speciali» (segnatamente, sent. n. 236 del 2013), derivandone la non fondatezza della questione sollevata sulla norma del d.l. n. 95 del 2012 anche là dove questa sia in contrasto con la normativa statutaria».

### 13.2.2. *Le clausole di salvaguardia*

Sulla clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012, la sentenza n. **22** ribadisce: «questa Corte si è già pronunciata (sentenze n. 236, n. 225 e n. 215 del 2013), ponendo in rilievo che essa «ha la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni del decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel “rispetto” degli statuti speciali» (segnatamente, sent. n. 236 del 2013), derivandone la non fondatezza della questione sollevata sulla norma del d.l. n. 95 del 2012 anche là dove questa sia in contrasto con la normativa statutaria».

Con la sentenza n. **23**, la Corte ha dichiarato la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, promosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 116 Cost. ed agli artt. 12, 13, comma 2, 19, 41, 48, 49, 54, 63 e 65 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, e dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 3, 116, 117, 119 e 126 Cost., e agli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 26, 35, 50 e 54 dello statuto della Regione Sardegna. La Corte ha chiarito che la disposizione impugnata, là dove stabilisce che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione», ha valenza di clausola di salvaguardia nel senso che gli evocati parametri di rango statutario assumono «la funzione di generale limite» (sentenze n. 241 e n. 64 del 2012, n. 152 del 2011) per l'applicazione delle disposizioni in tema di «riduzione dei costi della politica nelle regioni», con l'effetto che la prima ha la funzione di rendere queste ultime applicabili agli enti ad autonomia differenziata, «solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel “rispetto” degli statuti speciali» (sentenza n. 215 del 2013). Quanto poi al rilievo che detta clausola differirebbe dal “modulo consensualistico” (già introdotto dall'art. 19-*bis* d.l. n. 138/2011, che richiama il percorso procedurale previsto dall'art. 27 l. n. 42 del 2009) idoneo a porre – nella prospettiva delle Regioni ricorrenti – le autonomie speciali al riparo da qualsiasi intervento autoritativo del legislatore nazionale, la Corte ha osservato che – fermo restando che la previgente disciplina ha il rango di legge ordinaria, in quanto tale derogabile da atto successivo avente la medesima forza normativa – specie in un contesto di grave crisi economica, quale quello in cui si è trovato ad operare il legislatore, esso possa discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica (sentenza n. 193 del 2012), fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 198 del 2012). La Corte ha sul punto concluso che siffatta clausola di salvaguardia non può essere considerata lesiva delle prerogative autonomistiche solo perché non prevede una procedura concertata, dal momento che quest'ultima non è costituzionalmente necessitata.

Con la medesima sentenza n. **23**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. *a*), del d.l. n. 174 del 2012, nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lett. *a*) del d.l. n. 138 del 2011, per asserita violazione dell'art. 116 della Costituzione nonché dell'art. 16 dello statuto della Regione Sardegna e dell'art. 13 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia. In proposito, ha osservato la Corte, la disposizione impugnata fissa il numero massimo dei consiglieri regionali e per essa vale l'operatività della clausola di salvaguardia (art. 2, comma 4, del d.l. n. 174/2012); donde la non ravvisabilità di alcuna violazione dei parametri evocati.

La sentenza n. **39** ha esaminato il d.l. n. 174 del 2012, concernente disposizioni per il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni. Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna censurano, fra l'altro, l'art. 11-*bis* del d.l. in esame, secondo il quale: «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione», così prevedendo una clausola di salvaguardia degli enti ad autonomia speciale regolativa, in via generale, del rapporto tra tali enti e il decreto legge in esame. Le censure si appuntano sull'inidoneità dell'impugnata clausola a salvaguardare effettivamente la particolare autonomia delle due Regioni ricorrenti, con violazione delle rispettive norme statutarie e dell'art. 116, primo comma, Cost., che detta autonomia riconosce. La Corte, che dichiara le questioni non fondate, afferma: «Questa Corte ha infatti recentemente chiarito, con la sentenza n. 219 del 2013 – con la quale si è pronunciata sulla legittimità di altre disposizioni dello stesso decreto-legge, che erano state impuginate dalle tre odierne ricorrenti (oltre

che dalla Regione autonoma Valle d'Aosta) con i medesimi ricorsi registrati ai nn. 17, 18 e 20 del 2013 – che l'impugnato art. 11-*bis* stabilisce l'inapplicabilità delle disposizioni del citato decreto-legge agli enti ad autonomia speciale, fatta eccezione per i soli casi in cui singole disposizioni dello stesso decreto statuiscano espressamente in senso contrario. Tale interpretazione, col sancire la piena idoneità dell'art. 11-*bis* in esame a tutelare le prerogative degli enti ad autonomia differenziata, esclude che esso imponga alle ricorrenti Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna di attuare disposizioni dello stesso decreto che contrastino con i loro rispettivi statuti speciali o con le relative norme di attuazione e comporta l'infondatezza delle questioni proposte dalle stesse ricorrenti sulla base dell'opposto erroneo presupposto interpretativo”.

La sentenza n. 44 ha dichiarato la non fondatezza della questione promossa dalla Regione Sardegna, avverso l'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 (commi da 1 a 3, 22 e 24, 4, 8, 9, 10, 13 e 14, da 17 a 21, 25, 26, 27, 28, 30 e 31). La disposizione impone ai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti l'esercizio in forma associata di funzioni e servizi mediante unione di Comuni, predisponendo per queste una disciplina *ad hoc*, «Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici». La ricorrente sostiene che essa violerebbe l'art. 3, primo comma, lett. b), dello statuto. La ricorrente non ignora che il comma 29 del citato art. 16 prevede quella che sembra una disposizione di salvaguardia delle competenze delle autonomie speciali, ma sostiene che essa, a ben vedere, non escluderebbe la lesione delle attribuzioni della Regione Sardegna per due ordini di motivi. In primo luogo, andrebbe considerato che l'art. 3, primo comma, lett. b), dello statuto speciale dispone che essa ha potestà legislativa nella materia dell'«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», onde sarebbe evidente che, in presenza di tale norma e della relativa garanzia, la semplice applicazione dell'art. 16 agli enti territoriali sardi, ancorché con le modalità di cui al comma 29, sarebbe già di per sé lesiva dell'autonomia regionale. Si tratterebbe, dunque, di una clausola di mero stile, perché la normativa statale – nella materia di cui al citato art. 3, comma 1, lett. b), dello statuto – non potrebbe avere alcun ingresso, nemmeno nelle forme cautelative della previsione censurata. In secondo luogo, la norma in esame non introdurrebbe una normativa di carattere generale o limitata ai principi di semplificazione, accorpamento di funzioni e riduzione degli enti non necessari, bensì un'autoritativa e unilaterale determinazione del livello demografico della cosiddetta intercomunalità, cui seguirebbe una regolamentazione di estremo dettaglio, della quale la Regione non potrebbe che prendere atto, recependole in via automatica. La Corte non condivide tale tesi. Preliminarmente, riporta il testo del comma 29 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011: «Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano ai comuni appartenenti alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto degli statuti delle regioni e province medesime, delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42» e, quindi, il testo del comma 1 dell'art. 27 appena citato: «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, e secondo il principio di graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera m)». Successivamente, la Corte ripercorre la sua giurisprudenza, ribadendo che la norma ora riportata (comma 1 dell'articolo 27) «possiede una portata generale ed esclude – ove non sia espressamente disposto in senso contrario per casi specifici da una norma successiva – che le previsioni finalizzate al contenimento della spesa pubblica possano essere ritenute applicabili alle Regioni a statuto speciale al di fuori delle particolari procedure previste dai rispettivi statuti» (sentenza n. 193 del 2012, paragrafo 2.3.2 del Considerato in diritto); che la medesima sentenza, nel ribadire quanto sopra riportato e con specifico riferimento all'art. 16, comma 29, (paragrafo 3.2 del Considerato in diritto), ha precisato che esso contiene «una specifica clausola di salvaguardia che fa salvo, espressamente, il metodo pattizio (*ex art. 27 della legge n. 42 del 2009*) nella determinazione dei criteri e delle modalità di concorso delle autonomie speciali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica». Ciò posto, la Corte – con riferimento alla disposizione impugnata – osserva che la legge di conversione n. 148 del 2011, ha inserito nel testo del d.l. l'art. 19-*bis*, alla stregua del quale «L'attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a

statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42». In tal modo la clausola, *ab origine* circoscritta al solo art. 16, è stata estesa all'intero decreto-legge come convertito. La Corte ricorda che anche sul citato art. 19-*bis* si è pronunciata, escludendo che esso costituisca una mera formula di stile, priva di significato normativo, ed affermando che, invece, «ha la precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano “rispettati” gli statuti speciali [...]» (sentenza n. 241 del 2012, paragrafo 4.2 del Considerato in diritto). Conclude, la Corte, che alla stregua delle considerazioni che precedono, le questioni promosse dalla Regione Sardegna devono essere dichiarate non fondate, in quanto la normativa censurata non può essere ritenuta applicabile alla Regione al di fuori delle particolari procedure contemplate dallo statuto, stante la clausola di salvaguardia prevista dall'art. 19-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, che ha ampliato l'ambito applicativo del citato comma 29 dell'art. 16 del medesimo decreto-legge.

La medesima sentenza n. 44 ha esaminato le censure prospettate dalla Regione Sardegna avverso numerose disposizioni del d.l. n. 95 del 2012, e, segnatamente, l'intero art. 19, comma 2, con riferimento all'art. 3, primo comma, lett. b), dello statuto speciale e all'art. 117, quarto e sesto comma, Cost. La Corte osserva in via preliminare che nel citato d.l. n. 95 del 2012, in sede di conversione, attuata con la legge n. 135 del 2012, è stata inserita con l'art. 24-*bis* la seguente clausola di salvaguardia: «Fermo restando il contributo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale». La suddetta clausola è stata già esaminata dalla Corte, la quale ha così deciso: «Le questioni sollevate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna non sono fondate. La clausola di salvaguardia prevista dall'art. 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012 rimette l'applicazione delle norme introdotte dal decreto alle procedure previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione. Tale clausola è stata introdotta in sede di conversione, alla fine del testo del d.l. n. 95 del 2012, proprio per garantire che il contributo delle Regioni a statuto speciale all'azione di risanamento venga realizzato rispettando i rapporti e i vincoli che gli statuti speciali stabiliscono tra livello nazionale e Regioni a statuto speciale. Essa dunque non costituisce una mera formula di stile, priva di significato normativo, ma ha la “precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano “rispettati” gli statuti speciali” (sentenza n. 241 del 2012) ed i particolari percorsi procedurali ivi previsti per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti medesimi. La previsione di una procedura “garantita” al fine di applicare agli enti ad autonomia speciale la normativa introdotta esclude, perciò, l'automatica efficacia della disciplina prevista dal decreto-legge per le Regioni a statuto ordinario (sentenza n. 178 del 2012). Le norme dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012, dunque, non sono immediatamente applicabili alle Regioni ad autonomia speciale, ma richiedono il recepimento tramite le apposite procedure prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria. La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla procedura impedisce che possano introdursi norme lesive degli statuti e determina l'infondatezza delle questioni sollevate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna (sentenze n. 178 del 2012 e n. 145 del 2008)» (sentenza n. 236 del 2013, paragrafo 2.1 del Considerato in diritto; alle stesse conclusioni era giunta la sentenza n. 229 del 2013, paragrafo 10.2 del Considerato in diritto). Alla ritenuta applicabilità della detta clausola consegue la declaratoria di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nel presente giudizio dalla Regione autonoma Sardegna.

### ***13.2.3. I limiti alla potestà legislativa primaria***

“...le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno competenza legislativa primaria, tra l'altro, in tema di espropriazione per pubblica utilità, per tutte le materie di competenza provinciale (art. 8, numero 22, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»). Le Province esercitano la detta potestà legislativa entro i limiti indicati dall'art. 4 dello statuto speciale, ovvero «In armonia con la Costituzione e

i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica [...]». Pertanto, la legislazione provinciale, ancorché espressione della competenza primaria dell'ente autonomo, deve conformarsi ai principi che traggono supporto dal testo fondamentale e caratterizzano l'ordinamento giuridico dello Stato (sentenza n. 231 del 1984)”. Così la sentenza n. **187**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Provincia di Trento n. 6 del 1993, concernente la determinazione dell'indennità di espropriazione per le aree non edificabili per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU e l'art. 42, terzo comma, Cost.

#### ***13.2.4. Il limite del rispetto dei “principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica”***

Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di appalti pubblici ed i limiti imposti statutariamente alla competenza legislativa primaria delle Province autonome di Trento e Bolzano in materia di lavori pubblici di interesse provinciale sono stati approfonditi dalle sentenze nn. 45 del 2010 e 74 del 2012. La prima decisione ha chiarito che, «in relazione alla disciplina dei contratti di appalto che incidono nell'ambito territoriale della Provincia», la legislazione provinciale non è libera di esplicarsi senza alcun vincolo, dovendo comunque trovare applicazione le disposizioni di principio contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006. La seconda pronuncia ha puntualizzato che «la competenza della Provincia autonoma di Trento nell'ambito dei lavori pubblici di interesse regionale è perimetrata innanzitutto dall'art. 4 dello statuto, che annovera, tra gli altri, il limite del rispetto dei “principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica”», e che «tale limite include anche i principi dell'ordinamento civile», sottolineando la necessità che i principi della «disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto» siano «uniformi su tutto il territorio nazionale, in ragione dell'esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza». In linea con i riferiti orientamenti, la sentenza n. **269** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 51, comma 12, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui, sostituendo il comma 1 dell'art. 44 della legge provinciale n. 26 del 1993, subordinava l'aggiornamento dei prezzi di progetto al superamento della percentuale di aumento del 2,5 per cento dei medesimi prezzi, quali risultanti dagli elenchi ufficiali, intervenuto tra la data della delibera di contrarre e quella di indizione dell'appalto. Infatti, la censurata disposizione si poneva in contrasto con la disciplina sull'aggiornamento annuale dei prezzi delle stazioni appaltanti e con il principio di adeguamento continuo dei prezzi posti a base di gara, affermati dall'art. 133, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006.

#### ***13.2.5. La disciplina statale nella materia della tutela dell'ambiente quale limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza***

Il trattamento dei residui di produzione non è riferibile a nessuna competenza propriamente regionale o provinciale (sentenze n. 127 del 2010, n. 249 e n. 61 del 2009), ma si colloca nell'ambito della “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi del secondo comma, lettera s), dell'art. 117 Cost. La disciplina statale dei rifiuti costituisce, pertanto, anche in attuazione degli obblighi comunitari (sentenza n. 62 del 2008), uno standard di tutela uniforme in materia ambientale che si impone sull'intero territorio nazionale, venendo a funzionare come un limite alla disciplina che Regioni e Province autonome possono dettare in altre materie di loro competenza (*ex plurimis*, sentenze n. 300 del 2013, n. 127 del 2010, n. 249 del 2009, n. 378 del 2007). Così la sentenza n. **70**.

“Le discipline relative alla valutazione di impatto ambientale debbono essere ascritte alla materia della «tutela dell'ambiente» (non contemplata dallo Statuto della Regione autonoma Sardegna), in ordine alla quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 67 e n. 1 del 2010, n. 234 e n. 225 del 2009). Deve, inoltre, ribadirsi che la disciplina statale nella materia della 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», salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente (sentenza n. 104 del 2008, con rinvio alla sentenza n. 378 del 2007)» (sentenza n. 67 del 2010; nello stesso senso, anche le sentenze n. 246 e n. 145 del 2013)”. Così la

sentenza n. **199**.

### **13.2.6. La prevalenza dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica su ogni tipo di potestà legislativa regionale a tutela dell'unità economica della Repubblica e dell'equilibrio di bilancio**

La Corte, con costante giurisprudenza, ha chiarito che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» – funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) – sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti – da cui consegue la conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica – nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell'ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze n. 159 del 2008, n. 169 e n. 162 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004). Così la sentenza n. **39**.

La sentenza **72** ha ribadito che anche gli enti ad autonomia differenziata sono soggetti ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 139 del 2012).

“Questa Corte ha reiteratamente affermato, dalla sentenza n. 173 del 2012, che l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, indicato dal Presidente del Consiglio dei ministri come norma interposta, costituisce, in effetti, un principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 289 e n. 18 del 2013 e n. 262 del 2012) e l'ha ritenuto applicabile, più di una volta, alla stessa Regione autonoma Sardegna (sentenze n. 277 del 2013 e n. 212 del 2012), come altre disposizioni statali ponenti vincoli stringenti *in subiecta materia* ad altre Regioni a statuto speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012)”. Così la sentenza n. **87**.

“In base alla consolidata giurisprudenza di questa Corte, dall'accertata natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di una norma consegue la legittima prevalenza su ogni tipo di potestà legislativa regionale (tra le altre, sentenza n. 151 del 2012)”. Così la sentenza n. **127**, che ha dichiarato non fondate, anche in relazione a parametri di statuti speciali, le questioni sollevate da Regioni a statuto speciale e dalle due Province autonome sull'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, che, al fine di realizzare una riduzione dei costi degli apparati amministrativi, impone anche alle autonomie speciali di contenere il numero dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo nel limite, rispettivamente, di cinque e di tre.

### **13.2.7. Le competenze statutarie in materia di energia e la «clausola di maggior favore»**

“Occorre ribadire quanto già affermato da questa Corte sin dalla sentenza n. 383 del 2005, secondo cui le competenze statutarie delle autonomie speciali in materia di energia sono sicuramente meno ampie rispetto a quelle riconosciute alle Regioni ordinarie, nello stesso ambito, dall'art. 117, terzo comma, Cost., sicché va ad esse applicato, in base al cosiddetta «clausola di maggior favore» prevista dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2003, n. 1 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), il parametro costituzionale corrispondente (le già richiamate sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005)”. Così la sentenza n. **199**.

### ***13.3. Il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle autonomie speciali***

La sentenza n. **39** ha esaminato alcune censure, rivolte da Regioni a statuto speciale, al d.l. n. 174 del 2012, concernente disposizioni per il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni. In particolare, la censura riferita all'art. 1, comma 2, – concernente l'istituzione della relazione semestrale della sezione regionale della Corte dei conti ai consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri – viene respinta in quanto si riconosce che la relazione semestrale, benché non prevista dagli statuti speciali (nella specie della Regione Friuli-Venezia Giulia), è strumento che ha fondamento costituzionale e riveste natura collaborativa, funzionale a prevenire squilibri di bilancio. La questione relativa all'art. 1, comma 6, invece, viene risolta in via interpretativa: la previsione secondo cui “il Presidente della regione trasmette ogni dodici mesi alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti una relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto” e “la relazione è, altresì, inviata al presidente del consiglio regionale”, non risulta essere lesiva dell'autonomia regionale. Infatti, può essere letta nel senso che le linee guida non riguardano il sistema dei controlli interni, ma la relazione annuale del Presidente alla Regione. Per contro, è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, primo e secondo periodo, laddove – in ambito di procedimenti di controllo dei consigli regionali sui gruppi consiliari – attribuisce competenze al Presidente della Giunta regionale per la trasmissione dei rendiconti dei gruppi consiliari alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, così ribaltando il rapporto intercorrente tra il Presidente e il Consiglio regionale, come delineato nelle rispettive discipline statutarie (Friuli-Venezia Giulia e Sardegna). Parimenti, è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, primo periodo, che – sempre in ambito di procedimenti di controllo dei consigli regionali sui gruppi consiliari – individua nel Presidente della Giunta il destinatario degli eventuali rilievi formulati dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti in esito ai riscontri sui rendiconti dei gruppi consiliari, anziché nel Presidente del Consiglio regionale.

Con la sentenza n. **40**, la Corte ha richiamato il proprio orientamento secondo il quale la competenza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di istituire forme di sindacato sugli enti locali del proprio territorio non pone in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo affidato alla Corte dei conti, «in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio dello “Stato-comunità” (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), [garante del rispetto] dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. Del resto, la necessità di coordinamento della finanza pubblica [...] riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata”, come già affermato dalla stessa Corte (in particolare, sentenza n. 425 del 2004)» (sentenza n. 267 del 2006).

### ***13.4. Lo scioglimento dei Consigli regionali e l'inapplicabilità del potere sanzionatorio dello Stato***

L'art. 126 della Costituzione è pacificamente applicabile alle sole Regioni ordinarie (sentenza n. 219 del 2013), mentre la disciplina dello scioglimento dei Consigli regionali delle autonomie speciali è contenuta nei rispettivi statuti. Così la sentenza n. **23**.

### ***13.5. Il contenzioso***

#### ***13.5.1. Regione Friuli-Venezia Giulia***

##### ***13.5.1.1. Gli organi politici***

Con la sentenza n. **23**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. *a*), nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lett. *b*) del d.l. n. 138 del 2011, per asserita violazione dell'art. 116 Cost. nonché dell'art. 15 dello statuto della Regione Sardegna e dell'art. 12 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia. La disposizione censurata prevede che il numero degli assessori regionali deve essere pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore. Ebbene, ha osservato la Corte, entrambi gli



statuti speciali delle Regioni ricorrenti, al riguardo, rinviano ad una legge (cosiddetta statutaria) regionale rinforzata, in quanto approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale, avente ad oggetto la determinazione della forma di governo (così gli artt. 12 dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e 15 dello statuto della Regione autonoma Sardegna); legge che, in quanto integrante lo statuto nella definizione degli aspetti fondamentali dell'organizzazione interna della Regione, deve ritenersi, con riferimento al suo contenuto necessario, ricompresa nell'ambito della salvaguardia prevista dal comma 4. In particolare, quanto all'art. 15, comma 1, secondo periodo, della legge statutaria del Friuli-Venezia Giulia, la Corte ha rilevato che esso prevede che «Il numero minimo e massimo degli assessori è stabilito dalla legge regionale», così collocando fuori dalla legge statutaria la disciplina del numero degli assessori, e affidando a maggioranze semplici un assetto che evidentemente non viene considerato come qualificante la «forma di governo». Per tale ragione la questione non è stata ritenuta fondata. Quanto alla legge statutaria della Regione Sardegna, l'art. 19, comma 1, stabilisce che la Giunta è composta da «non meno di otto e non più di dieci assessori». Ma, ha ricordato la Corte, con la sentenza n. 149 del 2009 è stato dichiarato che non spettava al Presidente della Regione Sardegna procedere alla promulgazione della legge statutaria, di talché attualmente il numero degli assessori risulta essere fissato dalla legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1. Ne discende la non fondatezza della questione per le medesime considerazioni svolte con riferimento al caso della Regione Friuli-Venezia Giulia. Con la medesima sentenza, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. a), nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lett. d) del d.l. n. 138 del 2011, nonché lett. b), c), d), e), n), per asserita violazione dell'art. 116 Cost., dell'art. 26 dello statuto della Regione Sardegna e dell'art. 19 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia. La previsione censurata riguarda la determinazione del trattamento economico dei consiglieri e la percezione di indennità o altri emolumenti comunque denominati. Secondo la Corte, gli statuti si limitano a prevedere la fissazione, mediante legge regionale, di una indennità di carica (art. 26 dello statuto della Sardegna) o di presenza (art. 19 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia), tacendo però sulla loro misura e su altre eventuali spettanze: in questo caso, dunque, la disciplina asseritamente incisa si colloca al di fuori dalla legge statutaria; donde l'infondatezza della questione. E ancora, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. a), del d.l. n. 174 del 2012, nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lett. a) del d.l. n. 138 del 2011, per asserita violazione dell'art. 116 Cost. nonché dell'art. 16 dello statuto della Regione Sardegna e dell'art. 13 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia. In proposito, ha osservato la Corte, la disposizione impugnata fissa il numero massimo dei consiglieri regionali e per essa vale l'operatività della clausola di salvaguardia (art. 2, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012); donde la non ravvisabilità di alcuna violazione dei parametri evocati. Infine, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. f), g) ed h), del d.l. n. 174 del 2012, per ritenuta lesione dell'art. 12 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia. Con riferimento tanto alla disposizione che disciplina le modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche elettive e di governo (art. 2, comma 1, lett. f), quanto a quelle relative ai rimborsi e alle spese dei gruppi politici (art. 2, comma 1, lett. g) ed h), la Corte ha rilevato che né l'art. 12 invocato, né la legge statutaria cui esso rimanda, si occupano di dette materie, con la conseguenza che non sussiste la lamentata violazione dello statuto.

### **13.5.2. Regione Sardegna**

#### **13.5.2.1. L'esercizio obbligatorio in forma associata per gli enti di minori dimensioni**

La sentenza n. 22 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Sardegna in riferimento agli artt. 3, primo comma, lett. b), dello statuto di autonomia e 117, quarto comma, Cost. – dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012 che ridefinisce le funzioni fondamentali dei Comuni e ne dispone l'esercizio obbligatorio in forma associata per gli enti di minori dimensioni. Il successivo art. 24-bis contempla una clausola di salvaguardia secondo la quale, fermo restando il contributo delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome all'azione di risanamento finanziario perseguita dal legislatore statale, le disposizioni del citato d.l. si applicano ai predetti enti secondo le procedure previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione. La giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 236, 225 e 215 del 2013) ha già rilevato che tale clausola «ha la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni del decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel “rispetto” degli statuti speciali», sicché è infondata la

questione sollevata sulla norma statale «anche là dove questa sia in contrasto con la normativa statutaria». I Giudici hanno così concluso che, «interferendo le disposizioni censurate con la potestà esclusiva in materia di “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni” (...), viene, nella specie, appunto, ad operare la clausola di salvaguardia».

### ***13.5.2.2. Gli organi politici***

Con la sentenza n. **23**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. *a*), nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lett. *b*) del d.l. n. 138 del 2011, per asserita violazione dell'art. 116 Cost. nonché dell'art. 15 dello statuto della Regione Sardegna e dell'art. 12 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia. La disposizione censurata prevede che il numero degli assessori regionali deve essere pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore. Ebbene, ha osservato la Corte, entrambi gli statuti speciali delle Regioni ricorrenti, al riguardo, rinviano ad una legge (cosiddetta statutaria) regionale rinforzata, in quanto approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale, avente ad oggetto la determinazione della forma di governo (così gli artt. 12 dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e 15 dello statuto della Regione autonoma Sardegna); legge che, in quanto integrante lo statuto nella definizione degli aspetti fondamentali dell'organizzazione interna della Regione, deve ritenersi, con riferimento al suo contenuto necessario, ricompresa nell'ambito della salvaguardia prevista dal comma 4. In particolare, quanto all'art. 15, comma 1, secondo periodo, della legge statutaria del Friuli-Venezia Giulia, la Corte ha rilevato che esso prevede che «Il numero minimo e massimo degli assessori è stabilito dalla legge regionale», così collocando fuori dalla legge statutaria la disciplina del numero degli assessori, e affidando a maggioranze semplici un assetto che evidentemente non viene considerato come qualificante la «forma di governo». Per tale ragione la questione non è stata ritenuta fondata. Quanto alla legge statutaria della Regione Sardegna, l'art. 19, comma 1, stabilisce che la Giunta è composta da «non meno di otto e non più di dieci assessori». Ma, ha ricordato la Corte, con la sentenza n. 149 del 2009 è stato dichiarato che non spettava al Presidente della Regione Sardegna procedere alla promulgazione della legge statutaria, di talché attualmente il numero degli assessori risulta essere fissato dalla legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1. Ne discende la non fondatezza della questione per le medesime considerazioni svolte con riferimento al caso della Regione Friuli-Venezia Giulia. Inoltre, con la medesima sentenza, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. *a*), nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lett. *d*) del d.l. n. 138 del 2011, nonché lett. *b*), *c*), *d*), *e*), *n*), per asserita violazione dell'art. 116 Cost., dell'art. 26 dello statuto della Regione Sardegna e dell'art. 19 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia. La previsione censurata riguarda la determinazione del trattamento economico dei consiglieri e la percezione di indennità o altri emolumenti comunque denominati. Secondo la Corte, gli statuti si limitano a prevedere la fissazione, mediante legge regionale, di una indennità di carica (art. 26 dello statuto della Sardegna) o di presenza (art. 19 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia), tacendo però sulla loro misura e su altre eventuali spettanze: in questo caso, dunque, la disciplina asseritamente incisa si colloca al di fuori dalla legge statutaria; donde l'infondatezza della questione. Infine, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012, per ritenuta violazione degli artt. 3 e 126 Cost. nonché degli artt. 15, 35 e 50 dello statuto della Regione Sardegna. La censura concerne la disposizione nella parte in cui prevede che il mancato adeguamento delle Regioni alle disposizioni dell'intero art. 2 citato determina «una grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, primo comma, della Costituzione», con conseguente scioglimento del Consiglio regionale e contestuale rimozione del Presidente della Regione. La Corte ha ravvisato nella specie l'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove la Regione ricorrente, dal momento che la disposizione censurata richiama l'art. 126 Cost., che è pacificamente applicabile alle sole Regioni ordinarie (sentenza n. 219 del 2013), mentre la disciplina dello scioglimento dei Consigli regionali delle autonomie speciali è contenuta nei rispettivi statuti.

### ***13.5.2.3. L'attuazione dell'intesa sul “piano casa”***

La sentenza n. **46** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata in riferimento agli artt. 3, 25, 117, 118 Cost. e all'art. 3 dello statuto speciale - dell'art. 2 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2009 che consente l'ampliamento dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, entro il limite del venti

per cento della volumetria esistente, «anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici». La previsione regionale – che costituisce attuazione dell’intesa sul cosiddetto «piano casa», raggiunta tra Stato, Regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata nel 2009 – non contrasta con nessuno dei parametri evocati. In particolare, a giudizio della Corte la norma censurata non viola gli artt. 117, comma 3, Cost. e 3, primo comma, dello statuto speciale in ragione del suo asserito contrasto con il «sistema della pianificazione» che assegna in modo preminente ai Comuni la valutazione generale degli interessi coinvolti nell’attività urbanistica ed edilizia. Infatti, il primo parametro risulta inconferente in quanto lo statuto assegna alla Sardegna, in virtù della “clausola di maggior favore” dettata dall’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, potestà legislativa primaria, ossia piena, nella materia dell’«edilizia ed urbanistica», entro la quale si colloca la norma censurata. Quanto al parametro statutario, anche riconoscendo il «sistema della pianificazione» come «principio dell’ordinamento giuridico della Repubblica» ed espressione degli «interessi nazionali», esso non potrebbe ritenersi assoluto, tale da impedire deroghe quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritte, censurabili solo laddove investono «profili evocativi di specifici titoli di competenza legislativa esclusiva dello Stato, quale, in particolare, la disciplina delle distanze tra i fabbricati (...) rientrante nella materia dell’ “ordinamento civile” (al riguardo, ordinanza n. 173 del 2011)». La Corte esclude, poi, la lesione dell’art. 117, primo comma, Cost., in quanto, diversamente da quanto sostenuto dal rimettente, la disposizione regionale non elude la disciplina in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), la quale «trova applicazione nei casi da essa previsti senza necessità di uno specifico richiamo (sentenza n. 168 del 2010, con riferimento alla valutazione di impatto ambientale; con riguardo alla VAS, sentenza n. 251 del 2013)». Infine, di particolare interesse risulta essere la dichiarazione di infondatezza relativa alla violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia penale (artt. 25 e 117 Cost.), per avere la norma denunciata reso lecita in Sardegna una condotta (l’edificazione in contrasto con gli strumenti urbanistici) che, in base all’art. 44, comma 1, lett. a), del d.P.R. n. 380 del 2001, dovrebbe rimanere invece soggetta a pena. Al riguardo la Corte, considerato che tale ultima disposizione configura pacificamente una norma penale in bianco, ribadisce il proprio consolidato orientamento in base al quale «la legislazione regionale – pur non potendo costituire fonte diretta e autonoma di norme penali, né nel senso di introdurre nuove incriminazioni, né in quello di rendere lecita un’attività penalmente sanzionata dall’ordinamento nazionale (a quest’ultimo riguardo, *ex plurimis*, sentenze n. 185 del 2004, n. 504, n. 213 e n. 14 del 1991) – può, tuttavia, “concorrere a precisare, *secundum legem*, i presupposti di applicazione di norme penali statali”, svolgendo, in pratica, “funzioni analoghe a quelle che sono in grado di svolgere fonti secondarie statali”: ciò, particolarmente quando la legge statale “subordini effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali” (il riferimento è, in particolare, alle cosiddette norme penali in bianco: sentenze n. 63 del 2012 e n. 487 del 1989)».

### **13.5.3. Trentino-Alto Adige**

#### **13.5.3.1. La composizione degli organi amministrativi e di controllo in funzione del contenimento della spesa**

Con la sentenza n. 127 sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., agli artt. 2, primo comma, lett. a), 3, primo comma, lett. f), e 4 dello Statuto speciale per la Valle d’Aosta, agli artt. 4, primo comma, n. 1), 8, primo comma, n. 1), 16, 79, 80, 103, 104 e 107 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e all’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - dell’art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 che, in conformità con l’art. 6, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010, impone a tutti gli enti pubblici, anche economici, e agli organismi pubblici che gli organi di amministrazione e di controllo siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti. La norma prevede, inoltre, l’obbligo di adeguamento alla predetta disciplina, entro un anno, delle Regioni, Province autonome ed enti locali, con riferimento alle agenzie, agli enti e agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza, prevedendo, in caso di mancato adeguamento, un’ipotesi di responsabilità erariale e di nullità degli atti adottati. A giudizio della Corte, la non fondatezza delle censure mosse dai ricorrenti deriva dal fatto che già in altre occasioni (sentenze nn. 23 del 2014, 218 del 2013, 161 e 139 del 2012 e 182 del 2011) le disposizioni indicate quali parametro interposto sono state ritenute espressive di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica diretto a realizzare una riduzione dei costi degli

apparati amministrativi, e in quanto tali destinate a prevalere su ogni tipo di potestà legislativa regionale. Con specifico riguardo ai parametri statutari, la Corte afferma che non è configurabile la lesione della competenza legislativa primaria in materia di organizzazione amministrativa (compresa quella degli enti collegati), di ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto nonché di finanza locale, poiché «dall'accertata natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di una norma consegue la legittima prevalenza su ogni tipo di potestà legislativa regionale (tra le altre, sentenza n. 151 del 2012)». La Corte, infine - conformemente a quanto già affermato nelle sentenze n. 99 del 2014 e n. 221 del 2013 sull'art. 79 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) che introduce per la Regione e per le Province autonome specifiche modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica – ribadisce che «tale norma statutaria detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno; per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica (tra le quali rientra quella oggetto del presente giudizio) la Regione e le Province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali, per cui il citato art. 79 non modifica l'obbligo della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di adeguare la loro legislazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica».

### ***13.5.3.2. Le elezioni comunali***

In tema di elezione degli organi delle amministrazioni comunali, la sentenza n. **275** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, lett. *h*), del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 1/L del 2005, censurato nella parte in cui dispone che, nelle elezioni dei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, se la lista o la coalizione di liste collegate al candidato eletto sindaco non abbia conseguito il 60 per cento dei seggi del consiglio, ad essa venga assegnato, oltre al seggio del sindaco, il numero di seggi necessario per raggiungere quella consistenza. Secondo la Corte, il legislatore regionale ha valorizzato il collegamento tra sindaco e liste a lui collegate, attraverso l'abbinamento grafico, nella scheda per il ballottaggio, tra il nome del candidato sindaco ed i simboli di tali liste. Nel dare il proprio voto al sindaco, la manifestazione di volontà dell'elettore è espressamente legata alle liste che lo sostengono e ciò giustifica l'effetto di trascinamento che il voto al sindaco determina sulle liste a lui collegate con l'attribuzione del premio del 60 per cento dei seggi. Il meccanismo di attribuzione del premio e la conseguente alterazione della rappresentanza non sono state, pertanto, ritenute irragionevoli né lesive del principio di uguaglianza del voto, poiché funzionali alle esigenze di governabilità dell'ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo.

### ***13.5.4. Valle d'Aosta***

#### ***13.5.4.1. La composizione degli organi amministrativi e di controllo in funzione del contenimento della spesa***

Con la sentenza n. **127** sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., agli artt. 2, primo comma, lett. *a*), 3, primo comma, lett. *f*), e 4 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, agli artt. 4, primo comma, n. 1), 8, primo comma, n. 1), 16, 79, 80, 103, 104 e 107 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - dell'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 che, in conformità con l'art. 6, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010, impone a tutti gli enti pubblici, anche economici, e agli organismi pubblici che gli organi di amministrazione e di controllo siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti. La norma prevede, inoltre, l'obbligo di adeguamento alla predetta disciplina, entro un anno, delle Regioni, Province autonome ed enti locali, con riferimento alle agenzie, agli enti e agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza, prevedendo, in caso di mancato adeguamento, un'ipotesi di responsabilità erariale e di nullità degli atti adottati. A giudizio della Corte, la non fondatezza delle censure mosse dai ricorrenti deriva dal fatto che già in altre occasioni (sentenze nn. 23 del 2014, 218 del 2013, 161 e 139 del 2012 e 182 del 2011) le disposizioni indicate quali parametro interposto sono state ritenute espressive di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica diretto a realizzare una riduzione dei costi degli apparati amministrativi, e in quanto tali destinate a prevalere su ogni tipo di potestà legislativa regionale. Con specifico riguardo ai parametri statutari, la Corte afferma che non è configurabile la lesione della

competenza legislativa primaria in materia di organizzazione amministrativa (compresa quella degli enti collegati), di ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto nonché di finanza locale, poiché «dall'accertata natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di una norma consegue la legittima prevalenza su ogni tipo di potestà legislativa regionale (tra le altre, sentenza n. 151 del 2012)». La Corte, infine - conformemente a quanto già affermato nelle sentenze n. 99 del 2014 e n. 221 del 2013 sull'art. 79 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) che introduce per la Regione e per le Province autonome specifiche modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica – ribadisce che «tale norma statutaria detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno; per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica (tra le quali rientra quella oggetto del presente giudizio) la Regione e le Province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali, per cui il citato art. 79 non modifica l'obbligo della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di adeguare la loro legislazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica».

#### ***13.5.4.2. La disciplina delle zone a burocrazia zero***

La sentenza n. **144**, in un giudizio in via principale proposto dalla Regione Valle d'Aosta, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, 3 e 4 dello statuto speciale, dell'art. 14, commi da 1 a 6, della legge n. 183 del 2011. L'art. 14 estende, in via sperimentale, sull'intero territorio nazionale la disciplina delle zone a burocrazia zero, già prevista con riferimento al "Meridione d'Italia" dall'art. 43 del d.l. n. 78 del 2010. Tuttavia la disciplina contenuta nell'art. 43 – che demandava l'adozione dei provvedimenti all'ufficio locale del Governo istituito in ciascun capoluogo di provincia - è stata dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 232 del 2011 "nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale". Ne consegue che anche l'art. 14 ora impugnato, che a quello rinvia, è incostituzionale per le medesime ragioni. Ribadisce la Corte che la disposizione impugnata, "prevedendo una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni, individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza, è destinata ad avere vigore in tutti i procedimenti amministrativi ad istanza di parte o avviati d'ufficio concernenti le «nuove iniziative produttive». E ciò, a prescindere dalla materia nel cui contesto hanno rilievo tali procedimenti, i quali possono essere destinati ad esplicarsi nei più svariati ambiti materiali, sia di competenza esclusiva statale, sia di competenza primaria, ovvero integrativa ed attuativa, attribuite alla Regione autonoma ricorrente rispettivamente dagli artt. 2 e 3 dello statuto speciale. Dall'altro lato (sempre in conformità con la sentenza n. 232 del 2011), va richiamato il consolidato orientamento secondo il quale (poiché la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato), tale scelta deve giustificarsi in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (*ex plurimis*, sentenze n. 278 del 2010, n. 76 del 2009, n. 165 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006, n. 151 del 2005). E deve riaffermarsi che, proprio in ragione della rilevanza dei valori coinvolti, una deroga al riparto operato dall'art. 4 dello statuto speciale (secondo il quale: «La Regione esercita le funzioni amministrative sulle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma degli artt. 2 e 3 [...]») può essere giustificata solo se la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Affinché, dunque, nelle materie di competenza della Regione autonoma ricorrente, una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa detti una disciplina logicamente pertinente (dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni), che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine e che sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. Infatti, solo la presenza di tali presupposti, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, consente di giustificare la scelta statale dell'esercizio unitario di funzioni (*ex plurimis*, sentenza n. 232 del 2011)". In conclusione, poiché l'intera normativa censurata è assolutamente carente di una qualsiasi esplicitazione sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in

termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative *de quibus* possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori, la Corte dichiara costituzionalmente illegittima la normativa di cui all'art. 14, commi da 1 a 6, della legge n. 183 del 2011, nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza primaria e integrativa/attuativa della Regione autonoma Valle d'Aosta.

#### ***13.5.4.3. La competenza legislativa primaria nella materia «zootecnia»***

Con la sentenza n. 173 è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata in riferimento all'art. 3, primo comma, lett. l), dello statuto della Regione Valle d'Aosta ed all'art. 117, terzo comma, Cost. - dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta n. 13 del 2013 che prevede specifiche modalità di stabulazione dei vitelli destinati alla macellazione. La regolamentazione contenuta nella normativa regionale censurata, infatti, evidenziando chiare finalità "economico-produttive", deve essere ricondotta alla materia «zootecnia», attribuita dall'art. 2, primo comma, lett. d), dello statuto di autonomia (insieme alla «agricoltura e foreste» ed alla «flora e fauna») alla competenza legislativa primaria della Regione. La Corte, infatti, ribadisce che «il significato corrente del termine "zootecnia" richiama indubbiamente l'attività diretta all'allevamento e allo sfruttamento degli animali "produttivi", cioè idonei a fornire all'uomo un'utilità di natura economica» e che «ciò è confermato dal rilievo che l'attività zootecnica è stata sempre considerata, proprio in tema di riparto di competenze tra Stato e regioni, come inscindibile dalla materia dell'"agricoltura", ed anzi come un settore, un aspetto particolare di questa» (sentenza n. 123 del 1992)». Rientrano, invece, nella materia della «tutela della salute», ascrivibile alla competenza concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., gli obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria (sentenza n. 222 del 2003).

#### ***13.5.5. Provincia di Bolzano***

##### ***13.5.5.1. I dipendenti***

###### ***i) la responsabilità amministrativa del personale pubblico***

La sentenza n. 19 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., dell'art. 7, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 1 del 2011 il quale - prevedendo che la denuncia alla Corte dei conti relativa ad ipotesi di responsabilità amministrative del personale pubblico non vada effettuata, sino al raggiungimento della soglia valoriale prescritta nella legge - introduceva un'ipotesi di esenzione di responsabilità amministrativa per effetto della mancata denuncia. A giudizio della Corte, con un ragionamento valevole anche per le Regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 337 del 2009), in tema di responsabilità amministrativa e contabile «nessuna fonte regionale potrebbe introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia non disciplinata dagli statuti di autonomia speciale e riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.». In tale materia, infatti, «i profili sostanziali sono strettamente intrecciati con i poteri che la legge attribuisce al giudice chiamato ad accertarla, ovvero fanno riferimento a situazioni soggettive riconducibili alla materia dell' "ordinamento civile" (sentenza n. 345 del 2004)». La Corte conclude ribadendo che la potestà di cui gode la Provincia autonoma in materia di ordinamento dei propri uffici può esplicarsi «nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa», senza poter «incidere sul regime di quest'ultima (sentenza n. 345 del 2004), neppure sotto il profilo della modifica dei termini o degli obblighi attraverso i quali si consente la conoscibilità delle violazioni da parte del Procuratore regionale della Corte dei conti».

La sentenza n. 19 ha, inoltre, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., dell'art. 12 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 1 del 2011 il quale prevedeva che il conservatore dei libri fondiari, nell'esercizio delle funzioni connesse con le iscrizioni tavolari, è responsabile nei limiti in cui risponde il giudice tavolare e che, anche nel caso di accertata colpa lieve e di compensazione delle spese per i procedimenti dinanzi alla Corte dei conti, le spese legali sostenute per la difesa in giudizio sono rimborsate dagli enti pubblici provinciali. A giudizio della Corte, infatti, la disposizione censurata, eccede dalle proprie competenze statutarie in quanto - oltre

ad introdurre una limitazione della responsabilità del conservatore incidendo sulla materia «ordinamento civile» e «giustizia amministrativa», di esclusiva competenza dello Stato - disciplina, peraltro in senso difforme dalla normativa statale, il regime delle condizioni alla presenza delle quali le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza.

### *ii) il trattamento economico dei dipendenti pubblici*

La sentenza n. **61** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Provincia di Bolzano sull'art. 9, comma 2, quarto periodo, del d.l. n. 78 del 2010, asseritamente lesivo dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia e della competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale. La Corte ha ritenuto che tale disposizione - che prevede che i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare - attiene «alla retribuzione spettante a lavoratori, il cui rapporto (...) contrattualizzato, è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 18 del 2013)», e dunque è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, attribuitagli dall'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. Allo stesso esito di non fondatezza - perché la disposizione censurata è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile - la Corte perviene anche in relazione alla questione di legittimità costituzionale promossa dalla Provincia di Bolzano sull'art. 9, comma 3, dello stesso d.l. n. 78 del 2010. La norma oggetto di censura - secondo cui nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi - «attiene direttamente ai diritti e agli obblighi gravanti sulle parti del contratto di lavoro pubblico, stabilendo che il trattamento economico erogato al dirigente dall'amministrazione di appartenenza remunera tutta l'attività da lui svolta, anche quella connessa con lo svolgimento di incarichi aggiuntivi che, seppure non vietata in assoluto, non può dar luogo alla corresponsione, a favore del dirigente medesimo, di emolumenti che si aggiungano a quel trattamento economico (sentenza n. 173 del 2012)». La Corte ribadisce, altresì, che la competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» vincola gli enti ad autonomia differenziata anche con riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro con i propri dipendenti (sentenza n. 77 del 2013).

### *iii) la proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato*

La sentenza n. **89** ha deciso nel senso della non fondatezza la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 8, primo comma, numero 1), ed al Titolo VI dello statuto trentino, dell'art. 14, comma 24-bis, del d.l. n. 78 del 2010 che prevede, da un lato, la possibilità, per le Regioni speciali ed i rispettivi enti territoriali, di superare, in caso di proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato, il limite imposto dal precedente art. 9, comma 28, purché reperiscano risorse aggiuntive attraverso misure di riduzione e di razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno; e, dall'altro, un criterio di priorità per le assunzioni dei lavoratori a tempo determinato in regime di proroga, salva motivata indicazione degli specifici profili professionali richiesti. I Giudici hanno osservato che la norma «risulta priva di qualsivoglia portata lesiva» in quanto il suo carattere derogatorio rispetto al principio di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 61 del 2014) stabilito dal citato art. 9, comma 28, ne rende palese la valenza «più favorevole per la Provincia autonoma» di Bolzano. Quanto al menzionato criterio di priorità, la pronuncia ha chiarito che il legislatore statale, esprimendo una preferenza «derogabile da quello regionale», non ha posto vincoli rigidi, ma piuttosto ha lasciato alle singole amministrazioni «la scelta in ordine alle assunzioni da operare, con la sola richiesta di motivazione, ove necessitino di profili professionali specifici. Pertanto, non si tratta di una norma di dettaglio, ma di una norma che prescrive un criterio generale e impone di motivare le eventuali determinazioni regionali difformi».

### *iv) le assunzioni nelle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni*

La sentenza n. **61** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Provincia di Bolzano in relazione all'art. 9, comma 29, del d.l. n. 78 del 2010. La disposizione, nel prevedere che le società non quotate, inserite nel conto economico consolidato della pubblica

amministrazione, come individuate dall'ISTAT, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, adeguano le loro politiche assunzionali alla disciplina statale, sarebbe lesiva dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia ed esorbiterebbe dalla competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, per la previsione di specifiche voci di spesa e misure di dettaglio. La Corte – dopo aver ricordato che la disciplina in tema di «regime giuridico» delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni deve essere ricondotta alla materia dell'«ordinamento civile» quando non attenga alle forme di svolgimento di attività amministrativa (sentenza n. 326 del 2008) - conferma che la norma censurata, poiché estende anche a soggetti di diritto privato (quali sono le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni), le disposizioni in tema di assunzioni dettate dall'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, è riconducibile alla materia dell'«ordinamento civile» di competenza esclusiva statale (sentenza n. 173 del 2012).

### **13.5.5.2. Le concessioni nel settore idroelettrico**

#### ***i) la determinazione del canone***

La sentenza n. **64** ha dichiarato non fondate diverse questioni di legittimità costituzionale - sollevate in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 113, 117, commi primo, secondo, lett. *e*) ed *s*), terzo, e 120 Cost., nonché agli artt. 5, 9 e 13 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, ed agli artt. 1 e 1-*bis* delle relative norme di attuazione - dell'art. 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge provinciale n. 13 del 2000 contenenti disposizioni volte a determinare il canone delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico. La Corte ha motivato la non fondatezza delle questioni prospettate dal giudice rimettente in quanto fondate su una erronea o comunque non condivisibile interpretazione della normativa richiamata o perché basate su richiami normativi non pertinenti o, infine, perché prospettate sulla base di una normativa, utilizzata come parametro interposto, inconferente nel giudizio *a quo* (più diffusamente *v.* analoga voce in: *Autonomie territoriali – Le materie di competenza concorrente – Produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*).

#### ***ii) le procedure di evidenza pubblica per l'affidamento***

Da una interpretazione sistematica delle norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige sulla disciplina delle grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, discende che in tale materia, da un lato, spetta allo Stato intervenire in via esclusiva sugli aspetti riconducibili agli ambiti di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. (come per le procedure di assegnazione delle concessioni, che rientrano nella tutela della concorrenza: sentenza n. 1 del 2008), nonché stabilire i principi fondamentali (come per la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia: sentenza 383 del 2005); dall'altro, compete alle Province autonome regolare tutti gli altri profili, quali, ad esempio, l'uso delle acque, la trasparenza delle concessioni e la disciplina delle funzioni amministrative. In base a tale ricostruzione del quadro normativo, la sentenza n. **28** ha dichiarato che non sono fondate le questioni di legittimità promosse dalle Province di Trento e di Bolzano sui commi 4, 5, 6, 7 e 8 dell'art. 37 del d.l. n. 83 del 2012, per violazione delle competenze provinciali. Infatti, le disposizioni censurate – concernenti la disciplina delle procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di concessioni nel settore idroelettrico, con riguardo alla tempistica delle gare e al contenuto dei bandi, nonché all'onerosità delle concessioni messe a gara – sono volte a tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale e sono, pertanto, riconducibili alla competenza legislativa statale esclusiva in materia della tutela della concorrenza. A detto ambito, precisa la Corte, va ricondotta l'intera disciplina delle procedure di gara pubblica (sentenze n. 46 e n. 28 del 2013, n. 339 del 2011 e n. 283 del 2009), in quanto quest'ultima costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 339 del 2011, n. 1 del 2008 e n. 401 del 2007).

### **13.5.5.3. La disciplina della SCIA**

La sentenza n. **121** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 4-*ter*, del d.l. n. 78 del 2010, il quale, fra l'altro, stabilisce che la disciplina della SCIA costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost. La disposizione – censurata dalla Provincia di Bolzano, in riferimento all'art. 8,



primo comma, numero 5, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, all'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972, e all'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, per il preteso contrasto della norma statale con la disciplina provinciale nelle specifiche materie di competenza statutaria, e particolarmente nelle materie dell'urbanistica e dei piani regolatori, nonché per la violazione dell'autonomia statutaria speciale che non consentirebbe ipotesi di sostituzione automatica delle disposizioni provinciali incompatibili con quelle statali – è già stata oggetto di scrutinio nelle sentenze nn. 164 e 203 del 2012. Nella decisione in esame, la Corte, dopo aver ricondotto la disciplina impugnata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ripete un passaggio della sentenza n. 203 del 2012: «Infatti, è vero che, in base al dettato di tale norma, “Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”. Tuttavia, nel caso in esame viene in rilievo un parametro costituzionale, cioè l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che, come ora si è visto, postula tutele necessariamente uniformi su tutto il territorio nazionale e tale risultato non può essere assicurato dalla Regione, ancorché ad autonomia differenziata, la cui potestà legislativa è pur sempre circoscritta all'ambito territoriale dell'ente (nelle cui competenze legislative, peraltro, non risulta presente una materia riconducibile a quella prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.)».

#### ***13.5.5.4. L'indennità di espropriazione per le aree non edificabili***

“...le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno competenza legislativa primaria, tra l'altro, in tema di espropriazione per pubblica utilità, per tutte le materie di competenza provinciale (art. 8, numero 22, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»). Le Province esercitano la detta potestà legislativa entro i limiti indicati dall'art. 4 dello statuto speciale, ovvero «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica [...]». Pertanto, la legislazione provinciale, ancorché espressione della competenza primaria dell'ente autonomo, deve conformarsi ai principi che traggono supporto dal testo fondamentale e caratterizzano l'ordinamento giuridico dello Stato (sentenza n. 231 del 1984)”. Così la sentenza n. 187, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Provincia di Trento n. 6 del 1993, concernente la determinazione dell'indennità di espropriazione per le aree non edificabili in relazione al valore agricolo medio del suolo secondo i tipi di coltura praticati in relazione alle singole zone agrarie, da determinarsi annualmente ad opera di un'apposita commissione previa ripartizione del territorio provinciale in zone agrarie omogenee. La disciplina - analoga alla normativa statale già dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 181 del 2011 – è stata ritenuta elusiva del ragionevole legame, richiesto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che l'indennità deve avere con il valore di mercato del bene espropriato, nonché lesiva del principio del serio ristoro del diritto espropriato di cui all'art. 42, terzo comma Cost.

#### ***13.5.6. Provincia di Trento***

##### ***13.5.6.1. Il contenimento dei costi dell'apparato amministrativo***

La sentenza n. 237 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Provincia di Trento in riferimento agli artt. 8, n. 1), 16, 79, 80, 81 e 104 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, all'art. 17 del d. lgs. n. 268 del 1992, all'art. 2 del d. lgs. n. 266 del 1992 e agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo comma, Cost. - dell'art. 1, comma 5, del d.l. n. 101 del 2013, il quale prevede per gli anni 2014 e 2015 una decurtazione della spesa per studi e incarichi di consulenza sostenuta dalle amministrazioni pubbliche rientranti nell'elenco ISTAT, ulteriore rispetto ai limiti derivanti dall'applicazione dell'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010. A giudizio della Corte, infatti, la normativa censurata, avendo natura di disposizione di principio, non ha applicazione diretta alla Provincia autonoma di Trento in base alla clausola di salvaguardia di cui all'art. 12-bis del medesimo decreto ma, piuttosto, impone ad essa un obbligo di adeguamento alle suddette previsioni. Inoltre, poiché la disposizione impugnata presenta un contenuto normativo analogo e funzionalmente connesso al menzionato art. 6, comma 7, valgono anche per essa i principi già affermati dalla Corte su tale ultima

norma, ed in particolare l'affermazione in base alla quale essa «“stabilisce principi di coordinamento della finanza pubblica, in base all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 221 e n. 36 del 2013, n. 262, n. 217, n. 211 e n. 139 del 2012)”» e «“non lede l'autonomia finanziaria di Regioni e Province a statuto speciale (art. 119 Cost. e Titolo VI dello statuto del Trentino-Alto Adige)” (sentenza n. 72 del 2014)».

#### ***13.5.6.2. La stabilizzazione di personale precario***

Con la sentenza n. **237** sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale - sollevate in riferimento agli artt. 8, n. 1), 16, 79, comma 3, 80 e 81 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, all'art. 17 del d.lgs. n. 268 del 1992, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e agli artt. 117, quarto e sesto comma, 118 e 119, primo comma, Cost. - dell'art. 4, comma 10, del d.l. n. 101 del 2013, il quale stabilisce che «Le regioni, le province autonome e gli enti locali, tenuto conto del loro fabbisogno, attuano i commi 6, 7, 8 e 9 nel rispetto dei principi e dei vincoli ivi previsti e tenuto conto dei criteri definiti con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 5». La disposizione censurata, in particolare, richiama alcuni commi del medesimo articolo che dettano una disciplina volta a ridurre il precariato, limitando l'utilizzo di personale temporaneo e favorendone, con procedure parzialmente riservate, la stabilizzazione. Tali commi - anche alla luce dei principi che su di essi la Corte ha già affermato in altre occasioni (sentenza n. 89 del 2014, sentenza n. 61 del 2014, sentenza n. 277 del 2013, sentenze n. 18 del 2013 e n. 310 del 2011) - costituiscono disposizioni di principio sia per le finalità perseguite, relative alla stabilizzazione dei lavoratori precari, sia per il loro collegamento con norme espressive della potestà statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Pertanto, ai sensi della clausola di salvaguardia di cui all'art. 12-*bis* del medesimo decreto, alle suddette disposizioni «la Provincia ha l'obbligo di adeguarsi, mediante la predisposizione delle fonti legislative e regolamentari necessarie alla loro attuazione». Non è fondata, infine, neppure la censura - basata sull'asserita violazione del divieto di fonti secondarie statali nelle materie provinciali - relativa al richiamato comma 5 che rimette ad un d.P.C.m. la definizione dei criteri di razionale distribuzione delle risorse che consentano alle pubbliche amministrazioni le assunzioni finalizzate alla stabilizzazione dei precari. Infatti, alla luce della clausola di salvaguardia di cui all'art. 12-*bis* del decreto, la Provincia di Trento deve adeguarsi alla sola fonte legislativa e cioè al predetto art. 4, comma 10 e non al d.P.C.m. (che fra l'altro non risulta neppure adottato) e deve assolvere a tale obbligo di adeguamento fissando con proprio atto interno i criteri di razionale distribuzione delle risorse.

#### ***13.5.6.3. L'impiego presso l'Azienda provinciale per i servizi sanitari***

La sentenza n. **269** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost., dell'art. 27, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui, introducendo il comma 10-*bis* nell'art. 44 della legge provinciale n. 16 del 2010, affidava alla Giunta provinciale la funzione di formulare direttive all'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale (APRAN) per consentire all'Azienda provinciale per i servizi sanitari di concedere un'aspettativa non retribuita e utile a ogni altro fine, per un periodo massimo di novanta giorni ogni biennio, con oneri previdenziali a carico del datore di lavoro e del dipendente versati dall'Azienda medesima, per favorire la partecipazione del proprio personale a progetti di solidarietà internazionale approvati o sostenuti dalla Provincia. Infatti, la disposizione impugnata, «ancorché formulata come volta a indirizzare il potere di direttiva che la Giunta provinciale esercita nei confronti dell'APRAN», in realtà definiva con precisione «un nuovo tipo di aspettativa, specificandone la causa, la durata massima, il regime degli oneri previdenziali». Peraltro, in linea con quanto ritenuto dalle sentenze nn. 77 del 2013 e 61 del 2014, entrambe riferite alla Provincia autonoma di Bolzano, il rilevato sconfinamento nell'ambito dell'ordinamento civile riservato alla competenza legislativa statale non è stato considerato escluso dalla circostanza che l'aspettativa in esame fosse rivolta al solo personale della Provincia autonoma.

#### ***13.5.6.4. Gli appalti pubblici e l'aggiornamento dei prezzi***

La sentenza n. **269** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost., dell'art. 51, comma 12, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui, sostituendo il comma 1 dell'art. 44 della legge provinciale n. 26 del 1993, subordinava l'aggiornamento dei prezzi di progetto al superamento della percentuale di aumento del 2,5 per cento dei medesimi prezzi, quali risultanti dagli elenchi ufficiali, intervenuto tra la data della delibera

di contrarre e quella di indizione dell'appalto. Infatti, la censurata disposizione si poneva in contrasto con la disciplina sull'aggiornamento annuale dei prezzari delle stazioni appaltanti e con il principio di adeguamento continuo dei prezzi posti a base di gara, affermati dall'art. 133, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006.

#### ***13.5.6.5. Le procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di concessioni nel settore idroelettrico***

Da una interpretazione sistematica delle norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige sulla disciplina delle grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, discende che in tale materia, da un lato, spetta allo Stato intervenire in via esclusiva sugli aspetti riconducibili agli ambiti di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. (come per le procedure di assegnazione delle concessioni, che rientrano nella tutela della concorrenza: sentenza n. 1 del 2008), nonché stabilire i principi fondamentali (come per la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia: sentenza 383 del 2005); dall'altro, compete alle Province autonome regolare tutti gli altri profili, quali, ad esempio, l'uso delle acque, la trasparenza delle concessioni e la disciplina delle funzioni amministrative. In base a tale ricostruzione del quadro normativo, la sentenza n. 28 ha dichiarato che non sono fondate le questioni di legittimità promosse dalle Province di Trento e di Bolzano sui commi 4, 5, 6, 7 e 8 dell'art. 37 del d.l. n. 83 del 2012, per violazione delle competenze provinciali. Infatti, le disposizioni censurate – concernenti la disciplina delle procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di concessioni nel settore idroelettrico, con riguardo alla tempistica delle gare e al contenuto dei bandi, nonché all'onerosità delle concessioni messe a gara – sono volte a tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale e sono, pertanto, riconducibili alla competenza legislativa statale esclusiva in materia della tutela della concorrenza. A detto ambito, precisa la Corte, va ricondotta l'intera disciplina delle procedure di gara pubblica (sentenze n. 46 e n. 28 del 2013, n. 339 del 2011 e n. 283 del 2009), in quanto quest'ultima costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 339 del 2011, n. 1 del 2008 e n. 401 del 2007).

#### ***13.5.6.6. La disciplina speciale del servizio idrico integrato e le funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas***

Con la sentenza n. 137, la Corte ha accolto parzialmente il ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Provincia di Trento nei confronti del Governo in relazione all'art. 3, comma 1, del d.P.C.m. 20 luglio 2012, che, nell'individuare le funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione ed al controllo dei servizi idrici, ne estende l'applicabilità alle Province autonome di Trento e Bolzano. In particolare, sia la disposizione di cui alla lett. e) del citato comma 1 - che attribuisce all'Autorità il compito di «verificare la corretta redazione del piano d'ambito, acquisita la valutazione già effettuata dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano sulla coerenza dei piani d'ambito con la pianificazione regionale e provinciale di settore» - sia la disposizione di cui alla successiva lett. o) - che demanda alla stessa Autorità il compito di «definire ulteriori programmi di attività e le iniziative da porre in essere a garanzia degli interessi degli utenti, d'intesa con le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano» - prevedono espressamente la loro applicazione anche alle Province autonome di Trento e di Bolzano, in deroga alla clausola di salvaguardia di cui all'art. 4 dello stesso decreto. Dopo aver delineato il quadro delle competenze provinciali in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico desumibili dalle disposizioni statutarie e da una serie di norme di attuazione, la Corte ha ribadito l'esistenza di una competenza delle Province autonome a regolare integralmente il servizio medesimo (sentenza n. 412 del 1994; sentenza n. 335 del 2008), la quale «non è stata sostituita 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 (sentenza n. 357 del 2010)» (sentenza n. 233 del 2013). Ha rilevato poi che le funzioni e i compiti attribuiti all'Autorità dalla censurata disposizione presuppongono un sistema territoriale e organizzativo del servizio che non trova riscontro nella Provincia autonoma di Trento e che costituiscono espressione di poteri regolatori anche in materia tariffaria, di vigilanza e sanzionatori che non possono ritenersi legittimamente esercitabili nei confronti delle Province autonome. Infatti, le competenze così delineate dalla norma statale si pongono in contrasto con la disciplina speciale del servizio idrico integrato vigente nel territorio della Provincia autonoma sulla base

della normativa statutaria e di attuazione e ledono la sfera di competenza provinciale imponendo alla stessa Provincia la definizione, sia pure attraverso una forma di collaborazione, di ulteriori modalità di espletamento del servizio, in contrasto con la riserva di disciplina e gestione integrale del servizio stesso fondata sullo statuto. Conseguentemente, la Corte ha disposto l'annullamento di dette disposizioni nella parte in cui si applicano anche alle Province autonome ed ha esteso l'operatività della pronuncia anche alla Provincia autonoma di Bolzano poiché fondata su motivi comuni ad entrambe le Province.

#### ***13.5.6.7. Lo smaltimento dei rifiuti***

Una violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia ambientale è stata accertata dalla sentenza n. **269** in riferimento ai commi 4 e 5 dell'art. 57 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui, introducendo, rispettivamente, gli artt. 86-*ter* e 86-*quater* nel testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, prevedevano, anche per il settore dello smaltimento delle terre e rocce da scavo, una sanatoria per le violazioni commesse in materia di smaltimento di rifiuti non pericolosi, consentendo l'autorizzazione *a posteriori* di attività svolte in carenza o in difformità dal prescritto titolo. In merito al comma 4, la Corte ha ricordato che, in tema di autorizzazione allo smaltimento dei rifiuti, l'art. 208, comma 13, del d.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce, a prescindere dall'applicazione di sanzioni, le conseguenze in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione, prevedendo che l'autorità competente proceda, a seconda della gravità delle infrazioni, alla diffida, con eventuale sospensione dell'autorizzazione, o alla revoca di quest'ultima. Quanto al comma 5, i Giudici hanno osservato che gli artt. 266, comma 7, e 184-*bis* del suddetto d.lgs. hanno demandato ad appositi decreti ministeriali, relativamente al trattamento dei sottoprodotti, la fissazione della disciplina per la semplificazione amministrativa dell'utilizzazione dei materiali da scavo e l'individuazione dei criteri in base ai quali considerare alcune sostanze o oggetti alla stregua di sottoprodotti, anziché di rifiuti. Pertanto, al cospetto di discipline adottate dallo Stato nell'esercizio di una sua competenza esclusiva, si è ribadito che «il legislatore regionale non può introdurre deroghe, né dettare una diversa disciplina», né in alcun modo sovrapporsi ad esse.

#### ***13.5.6.8. Gli interventi sulle grandi dighe***

La sentenza n. **169** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con plurime disposizioni statutarie e relative norme di attuazione, dell'art. 43, comma 8, del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui si applicava alle Province autonome di Trento e di Bolzano. La normativa censurata attribuisce, infatti, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'ambiente, il compito di individuare, d'intesa con le Regioni e le Province autonome, «le grandi dighe per le quali, accertato il concreto rischio di ostruzione degli organi di scarico, siano necessarie e urgenti l'adozione di interventi nonché la rimozione dei sedimenti accumulatisi nei serbatoi». Tale disciplina è riconducibile alla competenza primaria che l'art. 8, primo comma, n. 13), dello statuto assegna alle stesse Province in tema di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche, oltre che alla competenza provinciale in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, ai sensi dell'art. 9, primo comma, n. 9), dello statuto medesimo, ambiti rispetto ai quali è precluso al legislatore attribuire ad organi statali funzioni amministrative. L'interferenza dei menzionati organi statali non può neppure trovare fondamento «nell'ineludibile esigenza di coordinamento e collaborazione fra Stato e Province autonome a fini di tutela dai rischi idrogeologici», poiché tale esigenza è regolata espressamente dall'art. 14 dello statuto ed dagli artt. 5 ed 8 del d.P.R. n. 381 del 1974 in relazione all'adozione del piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche, dove sono previste modalità di collaborazione fra Provincia autonoma e Stato ben differenti dalle forme di collaborazione delineate dalla norma impugnata. D'altra parte, già in altre occasioni è stata riconosciuta l'esistenza di una competenza provinciale in materia di utilizzazione delle acque, desunta da una serie di norme dello statuto speciale, nonché da svariate norme di attuazione dello statuto «che hanno trasferito alle suddette Province non soltanto gli acquedotti (art. 4), ma tutto il demanio idrico, conferendo loro le attribuzioni inerenti alla polizia idraulica e alla difesa delle acque dall'inquinamento (sentenza n. 412 del 1994)». La sentenza n. 109 del 2011, inoltre, riconoscendo la sussistenza della competenza primaria delle Province autonome in tema di disciplina delle attività relative alla difesa del suolo, compresa la salvaguardia per i rischi derivanti da dissesto idrogeologico, ha chiarito che a tale materia «è riconducibile anche il rischio idrogeologico, ancorché esso non formi oggetto di una previsione specifica, considerata anche la competenza legislativa attribuita alla provincia in materia di

utilizzo delle acque pubbliche [...] ai sensi dell'art. 9, primo comma, n. 9, dello statuto di autonomia».

### ***13.5.6.9. L'indennità di espropriazione per le aree non edificabili***

“...le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno competenza legislativa primaria, tra l'altro, in tema di espropriazione per pubblica utilità, per tutte le materie di competenza provinciale (art. 8, numero 22, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»). Le Province esercitano la detta potestà legislativa entro i limiti indicati dall'art. 4 dello statuto speciale, ovvero «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica [...]». Pertanto, la legislazione provinciale, ancorché espressione della competenza primaria dell'ente autonomo, deve conformarsi ai principi che traggono supporto dal testo fondamentale e caratterizzano l'ordinamento giuridico dello Stato (sentenza n. 231 del 1984)”. Così la sentenza n. **187**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Provincia di Trento n. 6 del 1993, concernente la determinazione dell'indennità di espropriazione per le aree non edificabili in relazione al valore agricolo medio del suolo secondo i tipi di coltura praticati in relazione alle singole zone agrarie, da determinarsi annualmente ad opera di un'apposita commissione previa ripartizione del territorio provinciale in zone agrarie omogenee. La disciplina - analoga alla normativa statale già dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 181 del 2011 - è stata ritenuta elusiva del ragionevole legame, richiesto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che l'indennità deve avere con il valore di mercato del bene espropriato, nonché lesiva del principio del serio ristoro del diritto espropriato di cui all'art. 42, terzo comma Cost.

## ***14. L'autonomia finanziaria***

### ***14.1. L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie***

#### ***14.1.1. I principi che regolano il concorso finanziario delle Regioni al patto di stabilità***

La sentenza n. **79** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, terzo, quarto e quinto periodo, del d.l. n. 95 del 2012, concernente il concorso finanziario delle Regioni al patto di stabilità. La disposizione censurata prevede che l'ammontare di tale concorso è determinato in relazione alle spese da ciascuna Regione sostenute per i consumi intermedi, e cioè a quei consumi che, secondo la definizione fornita dal Regolamento CE 25 giugno 1996, n. 2223 (Regolamento del Consiglio relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità), «rappresentano il valore dei beni e dei servizi consumati quali input in un processo di produzione». In particolare, il terzo periodo prevede l'adozione di un decreto ministeriale, da adottarsi entro il 15 febbraio di ciascun anno. La Corte osserva che, per fronteggiare una situazione contingente, è possibile introdurre limitazioni all'autonomia di spesa ed organizzativa della Regione, che tocchino singole voci di spesa, ma solo per un periodo limitato. Di conseguenza, dichiara l'illegittimità costituzionale della norma e, allo scopo 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 (sentenza n. 193 del 2012) deduce dalla trama normativa censurata il termine finale dell'anno 2015. Si riportano alcuni passaggi significativi della motivazione in cui sono illustrati i principi che hanno trovato applicazione nel caso esaminato: A) “Questa Corte ha da tempo riconosciuto che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è «parte della finanza pubblica allargata» (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004). Pertanto, «il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio - anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa - per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare [...] l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n. 237 del 2009; nello stesso senso sentenze n. 52 del 2010 e n. 139 del 2009). Questi vincoli, tuttavia, perché possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, devono riguardare «l'entità del disavanzo di parte corrente» oppure - ma solo «in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale - la crescita della spesa corrente»

(sentenza n. 182 del 2011), in quanto, ove non contenuta, ineludibilmente destinata a produrre disavanzo e quindi a porre a rischio gli obiettivi di finanza pubblica e con essi, indirettamente, anche i vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea"; B) "questa Corte ha ripetutamente affermato che è consentito al legislatore statale imporre limiti alla spesa di enti pubblici regionali, che si configurano quali principi di «coordinamento della finanza pubblica», anche nel caso in cui gli «obiettivi di riequilibrio della medesima» tocchino singole voci di spesa a condizione che: tali obiettivi consistano in «un contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente», in quanto dette voci corrispondano ad un «importante aggregato della spesa di parte corrente», come nel caso delle spese per il personale (sentenze n. 287 del 2013 e n. 169 del 2007); il citato contenimento sia comunque «transitorio», in quanto necessario a fronteggiare una situazione contingente, e non siano previsti «in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenze n. 23 e n. 22 del 2014; n. 236, n. 229 e n. 205 del 2013; n. 193 del 2012; n. 169 del 2007)".

#### ***14.1.2. L'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli enti locali nella c.d. legge rinforzata***

La sentenza n. 88 ha esaminato diverse questioni relative alla c.d. legge rinforzata (legge 24 dicembre 2012, n. 243), attuativa della legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio nella Costituzione. Le questioni sollevate, in via principale, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia di Trento, ed esaminate nel merito, attengono a due gruppi di disposizioni, aventi ad oggetto la disciplina dell'indebitamento (art. 10) e il concorso dello Stato e delle Regioni e delle Province autonome, rispettivamente, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali e alla sostenibilità del debito pubblico (artt. 11 e 12). Quanto al parametro, la Corte esclude che la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, benché divenuta di competenza esclusiva dello Stato per effetto della riforma costituzionale, possa essere interpretata così estensivamente da coprire l'intero ambito materiale regolato dalla legge n. 243 del 2012 ("basti a tal fine considerare che la disciplina dell'indebitamento delle autonomie territoriali, qui pure all'esame, è stata da questa Corte ricondotta al coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 284 del 2009, n. 285 del 2007, n. 320 del 2004, n. 376 del 2003), pur sottolineandosi come sia «inscindibilmente connessa» alla «salvaguardia degli equilibri di bilancio» (sentenza n. 70 del 2012)") ed afferma, invece, che il nuovo sistema di finanza pubblica disegnato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 ha una sua interna coerenza e una sua completezza (il legislatore costituzionale non si è limitato a fissare principi generali, ma ha puntualmente disciplinato sia la fonte – la legge rinforzata – sia i suoi contenuti) ed è pertanto solo alla sua stregua che vanno vagliate le questioni di costituzionalità sollevate nei confronti della legge. Venendo alle singole questioni, i commi 3, 4 e 5 dell'art. 10, che disciplinano l'indebitamento degli enti territoriali, sono denunciati in quanto aventi un contenuto dettagliato lesivo dell'autonomia finanziaria regionale. La Corte supera le censure alla luce dell'art. 5, comma 2, lett. b), della legge costituzionale n. 1 del 2012, secondo cui la legge rinforzata disciplina «la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale». La disposizione, dunque, prevede l'adozione di una disciplina statale attuativa che non appare in alcun modo limitata ai principi generali e che deve avere un contenuto eguale per tutte le autonomie. Pertanto, la circostanza che la normativa censurata abbia un contenuto dettagliato e il fatto che sia più rigorosa di quella contenuta negli statuti delle ricorrenti non comportano violazione del parametro costituzionale. Per maggior chiarezza, la Corte afferma che "La garanzia dell'omogeneità della disciplina è connaturata alla logica della riforma, poiché, oggi ancor più che in passato, non si può «ammettere che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione» (sentenza n. 425 del 2004) dei vincoli posti in materia di indebitamento. Si tratta infatti di vincoli generali che devono valere «in modo uniforme per tutti gli enti, [e pertanto] solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte» (sentenza n. 425, citata)". E', invece, parzialmente fondata la censura relativa al comma 5 dell'art. 10, secondo cui i criteri e le modalità di attuazione della disciplina dell'indebitamento delle regioni e degli enti locali sono definiti mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Le ricorrenti Regione Friuli-Venezia Giulia e Provincia di Trento lamentano l'illegittimo intervento di una fonte secondaria statale in un ambito di competenza regionale e la violazione della riserva di legge stabilita dalla legge costituzionale n. 1 del 2012. La Corte supera le censure attraverso il riconoscimento della natura meramente tecnica del decreto

e dichiara l'illegittimità costituzionale *in parte qua*, introducendo nella disposizione la parola "tecnica". Le questioni riferite agli artt. 11 e 12, sono relative a misure per la sostenibilità del debito pubblico. In particolare, si tratta dell'istituzione di un Fondo per il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, alimentato "dalle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato", e destinato ad essere ripartito tra tutti gli enti territoriali, e della previsione che le regioni e gli enti locali contribuiscano, nelle fasi favorevoli del ciclo economico, al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, in una misura definita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del documento di programmazione finanziaria. Le ricorrenti lamentano la lesione dell'autonomia finanziaria delle ricorrenti, per la sottrazione di una parte delle risorse previste dagli statuti e la violazione del principio consensualistico che governa il concorso finanziario delle autonomie speciali. La Corte dichiara che le questioni non sono fondate e osserva: "non a torto la Provincia autonoma di Trento ha evidenziato la connessione esistente fra i due articoli: l'istituzione contemporanea dei Fondi evidenzia plasticamente come la necessità di garantire, anche a costo di sacrifici non indifferenti, il rigore finanziario (art. 12) non possa essere disgiunta da quella, non meno rilevante, di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni e l'esercizio delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali (art. 11). Entrambe le previsioni, nella loro complementarità, trovano, dunque, la ragion d'essere in quel complesso di principi costituzionali già richiamati, ed in particolare in quelli di solidarietà e di eguaglianza, alla cui stregua tutte le autonomie territoriali, e in definitiva tutti i cittadini, devono, anche nella ricordata ottica di equità intergenerazionale, essere coinvolti nei sacrifici necessari per garantire la sostenibilità del debito pubblico". Parimenti non fondata è la questione riferita al comma 3 dell'art. 11, che prevede che le regioni e gli enti locali concorrono, nelle fasi favorevoli del ciclo economico, al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, in una misura definita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del documento di programmazione finanziaria, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. La Corte dichiara che la censura di asserita violazione del principio di leale collaborazione (per mancanza dell'intesa) non sussiste in quanto trattasi di intervento riconducibile alla competenza esclusiva statale nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. E', invece, fondata la questione relativa all'art. 12, comma 3, che prevede il concorso delle regioni e gli enti locali, nelle fasi favorevoli del ciclo economico, al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, in una misura definita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del documento di programmazione finanziaria, "sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica". In questo caso, la Corte introduce lo strumento dell'intesa con la Conferenza unificata, in quanto: "Se è innegabile che il concorso alla sostenibilità del debito nazionale è un aspetto fondamentale della riforma, è anche vero che esso ha una rilevante incidenza sull'autonomia finanziaria delle ricorrenti. S'impone, quindi, l'esigenza di «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenze n. 139 del 2012 e n. 165 del 2011; nello stesso senso, sentenza n. 27 del 2010): è quindi indispensabile garantire il loro pieno coinvolgimento. A tal fine è necessario, in primo luogo, che il procedimento si svolga nell'ambito non della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, bensì della Conferenza unificata, in modo da garantire a tutti gli enti territoriali la possibilità di collaborare alla fase decisionale. Ed è anche necessario che tale collaborazione assuma la forma dell'intesa, considerate l'entità del sacrificio imposto e la delicatezza del compito cui la Conferenza è chiamata. A quest'ultimo proposito si osserva che ciò non compromette la funzionalità del sistema: questo modulo partecipativo, infatti, non comporta il rischio di uno stallo decisionale, poiché in caso di dissenso, fatta salva la necessaria adozione di «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (sentenze n. 179 del 2012, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007 e n. 339 del 2005), la determinazione finale può essere adottata dallo Stato (sentenze n. 239 del 2013, n. 179 del 2012, n. 165 e n. 33 del 2011)".

#### ***14.1.3. La perequazione regionale volta a rimuovere gli squilibri economici e sociali***

La sentenza n. 79 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, terzo, quarto e quinto periodo, del d.l. n. 95 del 2012, concernente il concorso finanziario delle Regioni al patto di stabilità. La disposizione censurata prevede che l'ammontare di tale concorso è determinato in relazione alle spese da ciascuna Regione sostenute per i consumi intermedi. In particolare, il quinto periodo della

disposizione censurata impone alle Regioni che abbiano sostenuto spese molto elevate per i consumi intermedi, allorché le risorse statali da trasferire non siano sufficienti a “coprire” quelle spese, di versare al bilancio dello Stato le somme residue; il quarto periodo stabilisce che le risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario sono ridotte, per ciascuna Regione, in misura proporzionale agli importi stabiliti anche ai sensi «del terzo periodo» del medesimo comma e cioè in proporzione alle spese sostenute per i consumi intermedi. La Corte osserva che tali disposizioni realizzano un effetto perequativo implicito, ma evidente, che discende dal collegare la riduzione dei trasferimenti statali all’ammontare delle spese per i consumi intermedi, intese quali manifestazioni, pur indirette, di ricchezza delle Regioni. Una simile misura perequativa, tuttavia, contrasta con l’art. 119 Cost. in quanto non soddisfa i requisiti ivi prescritti, in particolare al terzo ed al quinto comma. Sulla perequazione la Corte ha ripetutamente affermato che «gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall’art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi» (sentenze n. 46 del 2013 e n. 284 del 2009) ed ha anche affermato che, ove le risorse acquisite siano destinate ad un apposito fondo perequativo, esse devono essere indirizzate ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, terzo comma, Cost.). Infatti, «mentre il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato di cui anche le Regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenza n. 52 del 2010), la perequazione degli squilibri economici in ambito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione, di modo che il loro impatto sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche possa essere fronteggiato ed eventualmente redistribuito attraverso la fisiologica utilizzazione degli strumenti consentiti dal vigente ordinamento finanziario e contabile» (sentenza n. 176 del 2012). Conseguentemente, «gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l’esercizio delle normali funzioni», e provenienti dallo Stato (sentenza n. 176 del 2012), devono avere uno «specifico ambito territoriale di localizzazione», nonché «particolari categorie svantaggiate destinatarie» (sentenza n. 254 del 2013). Nella specie, nessuna delle suddette condizioni è soddisfatta, posto che le disposizioni censurate non contengono alcun indice da cui possa trarsi la conclusione che le risorse in tal modo acquisite siano destinate ad un fondo perequativo indirizzato ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, terzo comma, Cost.), né che esse siano volte a fornire quelle «risorse aggiuntive», che lo Stato – dal quale, peraltro, dovrebbero provenire – destina esclusivamente a «determinate» Regioni per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (art. 119, quinto comma, Cost.: *ex plurimis*, sentenze n. 273 del 2013; n. 451 del 2006; n. 107 del 2005; n. 423, n. 320, n. 49 e n. 16 del 2004), con riferimento a specifici ambiti territoriali e/o a particolari categorie svantaggiate. Dal tenore delle disposizioni impugnate emerge esclusivamente che il maggiore sacrificio imposto alle Regioni per il solo fatto che hanno sostenuto maggiori spese per i consumi intermedi si risolve in una corrispondente maggiore riduzione dei trasferimenti statali, ove non addirittura nell’obbligo di restituzione di risorse già acquisite, che vengono assicurate all’entrata del bilancio dello Stato, senza alcuna indicazione circa la loro destinazione.

#### ***14.1.4. Il principio di invarianza del gettito per la Regione (inesistenza)***

La sentenza n. 26 ha ribadito che l’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., consente al legislatore statale di variare la disciplina dei tributi erariali, incidendo sulle aliquote, e persino di sopprimerli (sentenza n. 97 del 2013). Ricorda, altresì, che “nell’esercizio di tale potestà esclusiva, non può reputarsi che ogni intervento su un tributo che, in ragione di siffatta modificazione, comporti un minor gettito per le Regioni, debba «essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale, la quale – diversamente – verrebbe ad essere depauperata» (così la citata sentenza n. 431 del 2004). Ciò in quanto deve escludersi, da un lato, che possa essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni incidenti sul tributo, senza valutare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge oggetto di impugnazione principale, o in altre leggi dirette a governare la medesima manovra finanziaria, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni (sentenze n. 298 del 2009, n. 155 del 2006 e n. 431 del 2004)”. La sentenza – in quanto resa con riferimento ad una questione in cui la Regione Friuli-Venezia Giulia lamenta l’alterazione del rapporto tra finanza statale e



finanza regionale – prosegue: “E dall’altro lato, che, dalla evocata previsione statutaria (art. 49) di spettanza alla Regione di quote fisse di entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della stessa, sia desumibile un principio di invarianza del gettito per la Regione in caso di modifica di tributi erariali, che si traduca in una rigida garanzia “quantitativa” di disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato (sentenza n. 241 del 2012)”.

#### ***14.1.5. L’unione di Comuni e la potestà impositiva sui tributi locali degli enti associati***

La sentenza n. **44** ha esaminato le censure promosse dalla Regione Puglia avverso il nuovo comma 2 dell’art. 16 del d.l. n. 138 del 2001, come sostituito dal comma 2 dell’art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, che affida alle unioni di Comuni la titolarità della potestà impositiva sui tributi locali degli enti associati, nonché quella patrimoniale, con riferimento alle funzioni da essi esercitate per mezzo dell’unione. Tale previsione violerebbe l’art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., i quali impedirebbero che la legge statale possa sottrarre autonomia impositiva e di entrata nonché risorse patrimoniali agli enti autonomi costitutivi della Repubblica, attribuendole a nuovi e diversi enti territoriali, travalicando inoltre i limiti imposti alla potestà legislativa dello Stato in materia di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». La ricorrente illustra, quindi, tali censure nel quadro dell’art. 119 Cost., sostenendo che il legislatore competente ben potrebbe attribuire ad enti locali, diversi da quelli indicati nella norma ora citata, ed anche a enti associativi, la possibilità di esercitare autonomia di entrata e di spesa, imponendo le relative norme di coordinamento, ma non potrebbe attribuire alle unioni spazi di autonomia di entrata, sottraendola ai Comuni che ne fanno parte e pretendendo di disciplinare l’intera materia della potestà impositiva e delle entrate di questi enti. La Corte, per contro, afferma che - a prescindere dal rilievo che l’affidamento non riguarda l’attribuzione della intera potestà impositiva, ma soltanto quella riferita alle funzioni esercitate dai Comuni stessi per mezzo dell’unione, sicché l’imputazione a quest’ultima della potestà impositiva così circoscritta appare coerente - il titolo legittimante è il coordinamento della finanza pubblica, perseguito attraverso l’istituzione dell’unione che, però, ha bisogno di risorse per perseguire le sue finalità. Di qui la non fondatezza della questione.

#### ***14.2. L’autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome***

##### ***14.2.1. Il rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica***

La sentenza **72** ribadisce che anche gli enti ad autonomia differenziata sono soggetti ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 139 del 2012).

“Questa Corte ha reiteratamente affermato, dalla sentenza n. 173 del 2012, che l’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, indicato dal Presidente del Consiglio dei ministri come norma interposta, costituisce, in effetti, un principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 289 e n. 18 del 2013 e n. 262 del 2012) e l’ha ritenuto applicabile, più di una volta, alla stessa Regione autonoma Sardegna (sentenze n. 277 del 2013 e n. 212 del 2012), come altre disposizioni statali ponenti vincoli stringenti *in subiecta materia* ad altre Regioni a statuto speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012)”. Così la sentenza n. **87**.

##### ***14.2.2. I principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali condizionati anche dagli obblighi comunitari***

“il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni in base all’art. 119, Cost., si impone anche alle Province autonome nell’esercizio dell’autonomia finanziaria di cui allo statuto speciale, sussistendo, sotto questo aspetto, una sostanziale coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle Regioni di diritto comune dall’art. 119 Cost. e quelli stabiliti per le Province autonome dallo statuto speciale (sentenza n. 190 del 2008)”. Così la sentenza n. **19**.

La sentenza n. **269** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., dell’art. 16, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2011, il quale, nel determinare la spesa complessiva per il personale appartenente al comparto autonomie locali e al comparto ricerca per gli anni 2012, 2013, 2014 e successivi, specificava che in tale spesa non rientravano gli oneri

relativi al personale assunto con contratto di diritto privato per la realizzazione di lavori, interventi o attività sulla base di particolari norme di settore. Secondo il Collegio, la disposizione *de qua* (successivamente abrogata dal legislatore provinciale ma comunque applicata nel corso del 2012), nell'escludere alcune categorie di dipendenti e contrattisti dall'ammontare complessivo della spesa per il personale da essa stessa individuato, ha violato il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, il quale fissa il livello massimo del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, ancorandolo a quanto percepito nel 2010. Un simile vincolo generale di spesa è stato legittimamente imposto con legge dello Stato a tutte le Regioni, comprese quelle ad autonomia differenziata, per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali, a loro volta condizionati anche dagli obblighi comunitari.

#### **14.2.3. I principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», funzionali all'unità economica della Repubblica e all'equilibrio di bilancio**

La Corte, con costante giurisprudenza, ha chiarito che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» – funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) – sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti – da cui consegue la conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica – nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell'ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze n. 159 del 2008, n. 169 e n. 162 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004). Così la sentenza n. **39**.

La sentenza n. **99** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., e agli artt. 79 e 104, primo comma, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), dell'art. 5, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010, che prevede per i titolari di cariche elettive la gratuità di qualsiasi incarico conferito dalla pubblica amministrazione, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, salvo il rimborso delle spese sostenute, e la limitazione a 30 euro di eventuali gettoni di presenza. Non è ravvisabile, in particolare, alcuna violazione dei menzionati parametri statutari in quanto la Provincia autonoma di Bolzano, per espressa previsione dell'art. 79, comma 4 dello statuto, è tenuta ad adeguare la propria legislazione ai principi stabiliti dalle leggi dello Stato. Nel caso di specie, infatti, la normativa statale censurata introduce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica che costituisce un limite applicabile alla legislazione provinciale, senza necessità che venga previamente attivata la procedura legislativa concordata tra Governo e Provincia, prevista dall'art. 104, primo comma, dello statuto medesimo. Va ribadito, inoltre, che il comma 3 del richiamato art. 79 - in base al quale la Provincia autonoma di Bolzano concorda con lo Stato «gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» - «“detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno; per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali, legiferando entro i limiti stabiliti dallo statuto, in particolare agli articoli 4 e 5” (sentenza n. 221 del 2013)».

#### ***14.2.4. La legittima prevalenza dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica su ogni tipo di potestà legislativa regionale***

Con la sentenza n. **127** sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale

– promosse in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., agli artt. 2, primo comma, lett. a), 3, primo comma, lett. f), e 4 dello Statuto speciale per la Valle d’Aosta, agli artt. 4, primo comma, n. 1), 8, primo comma, n. 1), 16, 79, 80, 103, 104 e 107 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e all’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – dell’art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 che, in conformità con l’art. 6, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010, impone a tutti gli enti pubblici, anche economici, e agli organismi pubblici che gli organi di amministrazione e di controllo siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti. La norma prevede, inoltre, l’obbligo di adeguamento alla predetta disciplina, entro un anno, delle Regioni, Province autonome ed enti locali, con riferimento alle agenzie, agli enti e agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza, prevedendo, in caso di mancato adeguamento, un’ipotesi di responsabilità erariale e di nullità degli atti adottati. A giudizio della Corte, la non fondatezza delle censure mosse dai ricorrenti deriva dal fatto che già in altre occasioni (sentenze nn. 23 del 2014, 218 del 2013, 161 e 139 del 2012 e 182 del 2011) le disposizioni indicate quali parametro interposto sono state ritenute espressive di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica diretto a realizzare una riduzione dei costi degli apparati amministrativi, e in quanto tali destinate a prevalere su ogni tipo di potestà legislativa regionale. Con specifico riguardo ai parametri statutari, la Corte afferma che non è configurabile la lesione della competenza legislativa primaria in materia di organizzazione amministrativa (compresa quella degli enti collegati), di ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto nonché di finanza locale, poiché «dall’accertata natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di una norma consegue la legittima prevalenza su ogni tipo di potestà legislativa regionale (tra le altre, sentenza n. 151 del 2012)». La Corte, infine - conformemente a quanto già affermato nelle sentenze n. 99 del 2014 e n. 221 del 2013 sull’art. 79 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) che introduce per la Regione e per le Province autonome specifiche modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica – ribadisce che «tale norma statutaria detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno; per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica (tra le quali rientra quella oggetto del presente giudizio) la Regione e le Province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali, per cui il citato art. 79 non modifica l’obbligo della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di adeguare la loro legislazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica».

#### ***14.2.5. L’applicabilità alle autonomie speciali della disciplina per la riduzione del debito pubblico***

La sentenza n. **175** ha dichiarato non fondate talune questioni di legittimità costituzionale dell’art. 8, comma 3, della legge n. 183 del 2011 – promosse dalla Regione autonoma Valle d’Aosta e dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento a plurimi parametri costituzionali e statutari nonché alle corrispondenti norme di attuazione – che impone agli enti territoriali, ai fini della tutela dell’unità economica della Repubblica, di diminuire l’entità del debito pubblico a partire dal 2013, demandando ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro dell’Economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, la determinazione in dettaglio di percentuali e modalità di riduzione. La Corte ha, innanzitutto, chiarito che la disposizione in esame «ha innegabilmente (...) una portata, di per sé, assai ampia, facendo riferimento generico agli “enti territoriali”, in funzione di una esigenza di “tutela dell’unità economica della Repubblica” nel suo complesso, quale è quella, appunto, della riduzione dell’indebitamento». Inoltre, già la sentenza n. 3 del 2013 ha esplicitamente affermato che la censurata norma di legge «deve senz’altro essere qualificata principio di coordinamento della finanza pubblica, vincolante, secondo la giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 del 2007) anche per le Regioni ad autonomia speciale», e che «lo scopo della riduzione del debito complessivo non può che essere perseguito dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d’imporsi all’intero sistema delle autonomie, senza eccezioni, e in base a parametri comuni, ugualmente non soggetti a deroghe», al fine di «garantire la confrontabilità dei risultati in termini di risanamento della finanza pubblica». Conseguentemente, è stata esclusa la lesione dei «parametri, sia quelli statutari, sia quelli relativi al nuovo

Titolo V della Parte II della Costituzione, evocati dalle ricorrenti». In particolare, i Giudici, confermando quanto sostenuto nelle sentenze nn. 99 del 2014 e 221 del 2013, hanno puntualizzato che l'art. 79 dello statuto trentino, che introduce per la Regione autonoma e per le Province autonome peculiari modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica, «detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno, mentre per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica», tra le quali rientra quella impugnata, «la Regione e le Province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali». Non è stato altresì ritenuto violato il successivo art. 80, il quale prevede la competenza legislativa concorrente della Provincia autonoma in materia di finanza locale, poiché «dall'accertata natura di principio fondamentale della norma statale impugnata discende, appunto, la legittimità della sua incidenza sull'autonomia di spesa delle Regioni (da ultimo, sentenza n. 151 del 2012)». Parimenti insussistente è stata giudicata la dedotta violazione del principio di leale collaborazione, poiché «la norma censurata non comporta alcuna variazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige né di quello per la Regione Valle d'Aosta». Per quanto riguarda le doglianze riferite all'emanando decreto ministeriale determinativo delle modalità attuative della riduzione dell'entità del debito da parte degli enti territoriali, la Corte ha richiamato la sentenza n. 3 del 2013, la quale, nel confermare la natura non regolamentare di detto decreto, ha precisato che, «una volta che [tramite questo] il criterio statale diventi operativo, il legislatore regionale dovrà adeguarsi, al fine di garantire la riduzione del debito in base al debito medio *pro-capite*, (...) consentendo in tal modo il monitoraggio e la confrontabilità». Il Collegio ha, infine, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 2, del d.l. n. 216 del 2011 – promossa dalla Provincia autonoma di Trento in relazione a plurimi parametri costituzionali e statutari – il quale, inserendo il comma 2-*bis* nell'art. 8 della legge n. 183 del 2011, ha specificato in senso più favorevole per le autonomie speciali la misura percentuale di indebitamento per il 2011. In proposito, si è rilevato che la disposizione *de qua* «si innesta nel tessuto della norma che detta una disciplina sul contenimento del debito pubblico degli enti territoriali (...) così partecipando alla complessiva regolamentazione avente natura di principio di coordinamento della finanza pubblica».

#### ***14.2.6. La regola costituzionale del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti e le anticipazioni di cassa***

La sentenza n. 188 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano n. 18 del 2012, in quanto prevedeva la possibilità per l'assessore provinciale alle finanze di avvalersi di altri istituti di credito, diversi dal tesoriere unico, per l'assunzione di anticipazioni di cassa, in misura illimitata e da contabilizzarsi nelle partite di giro. La Corte afferma che la disposizione – nell'eludere le condizioni che legittimano l'assunzione di anticipazioni di cassa, sotto il profilo della misura, della durata e dei soggetti abilitati a concederla – viola la regola costituzionale del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti di cui all'art. 119, sesto comma, Cost., vincolo valevole sull'intero territorio nazionale e funzionale all'osservanza delle regole europee e del c.d. Patto europeo di stabilità e crescita (PSC). Così la Corte motiva «...la questione è fondata con riferimento diretto all'art. 119, sesto comma, Cost. sotto il duplice profilo dell'autonoma determinazione da parte della Provincia resistente del regime di anticipazione di cassa e della non corrispondenza dello stesso alle regole della breve durata, della limitazione quantitativa e dell'inutilizzabilità ai fini della copertura della spesa. Nella fattispecie in esame, la Provincia autonoma di Bolzano non solo ha ommesso ogni riferimento alla disciplina nazionale di settore attinente alle anticipazioni di cassa, ma ha adottato una normativa che collide direttamente con l'art. 119, sesto comma, Cost. sotto gli evocati profili della misura, della durata e dei soggetti abilitati a concederla. Come già precisato, è fuor di dubbio che l'assunzione delle anticipazioni di cassa da parte della Provincia autonoma di Bolzano abbia destinazione distinta e diversa da quella dell'investimento. Per questo motivo, con riguardo al tema del presente giudizio, la norma interposta invocata dal ricorrente – l'art. 3, comma 16, della legge n. 350 del 2003 – nel prescrivere che gli enti territoriali «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento» non fa altro che replicare il principio costituzionale di riferimento. In ogni caso essa, pur essendo espressamente rivolta alle Regioni a statuto ordinario, è applicabile anche a quelle a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per effetto del comma 21 del medesimo art. 3, il quale prevede che «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e nel quadro del coordinamento della finanza pubblica [...] le disposizioni dei commi da 16 a 20 si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di

Trento e di Bolzano, nonché agli enti e agli organismi [...] siti nei loro territori». È invece evidente che la Provincia autonoma di Bolzano, dettando una disciplina distinta e senza nessun riferimento a quella stabilita dallo Stato per gli enti territoriali della stessa natura, ha violato quel principio di uniformità riconosciuto in modo assoluto ed indefettibile da questa Corte (sentenza n. 425 del 2004). Da quanto considerato deriva che la disciplina dell'anticipazione di cassa non può essere determinata unilateralmente dall'ente territoriale, ancorché ad autonomia speciale. Infatti, lo stretto collegamento funzionale tra il parametro invocato, i vincoli comunitari e gli altri precetti costituzionali precedentemente richiamati comporta che sia riservata al legislatore statale – entro il perimetro costituzionalmente delimitato – la determinazione dei requisiti soggettivi ed oggettivi delle anticipazioni. Anche nel contenuto specifico, comunque, la norma in questione si discosta da quei caratteri peculiari dell'anticipazione che possono renderne compatibile la causa di finanziamento con il precetto contenuto nell'art. 119, sesto comma, Cost. Non v'è alcun dubbio che la norma impugnata, laddove prevede che «l'assunzione di anticipazioni di cassa è disposta [senza limiti] dall'assessore provinciale alle finanze avvalendosi [...] di altri istituti di credito [...] [e disponendo] le conseguenti variazioni nelle partite di giro» assuma un significato assolutamente univoco e si ponga in contrasto con la disposizione costituzionale invocata. Ciò sotto i profili appresso meglio specificati che si possono, comunque, così sintetizzare: a) avere previsto una competenza a determinare e quantificare l'anticipazione secondo la mera discrezione dell'assessore alle finanze con assenza di qualsiasi limite; b) avere esteso la possibilità di approvvigionamento finanziario ad altri istituti di credito; c) avere previsto l'allocazione delle anticipazioni di cassa in partite di giro, sottraendone la corretta rappresentazione economica e contabile ai fini della verifica del rispetto dei limiti consentiti per tali categorie di operazioni. Quanto al profilo sub a), è opportuno ricordare che la finalità dell'anticipazione, consistente nel porre rimedio ad eccessi diacronici tra i flussi di entrata e quelli di spesa, trova appunto il proprio limite nel preciso riferimento a tali situazioni, che devono essere puntualmente individuate e circoscritte nel tempo e nella misura, al fine di evitare che la funzione razionalizzante sconfini nell'arbitraria utilizzazione di un mezzo di copertura della spesa alternativo e non consentito dall'ordinamento. Pertanto, l'attivazione di tale facoltà deve trovare un parametro percentuale obiettivo nella dimensione delle entrate e uno specifico ancoraggio ad una situazione di sofferenza di cassa, elementi che non possono essere surrogati dall'apodittica determinazione dell'assessore provinciale alle finanze. Quanto all'estensione della facoltà di approvvigionamento finanziario presso altri istituti di credito, è di tutta evidenza come tale prerogativa urti direttamente, sotto il profilo concettuale e semantico, con il concetto di anticipazione di cassa. Infatti, l'anticipazione di cassa è collegata in modo inscindibile con il servizio di tesoreria, alla cui razionalizzazione è geneticamente associata, in quanto strumentale a mitigare lo sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata. Al di fuori del rapporto col tesoriere ogni operazione di tal genere non può che essere ricondotta all'esercizio del credito e quindi alla categoria dell'indebitamento. Né vale, in proposito, l'autoqualificazione legislativa, che non ha carattere precettivo e vincolante (*ex plurimis*, sentenza n. 164 del 2012), a superare la patente e non consentita natura creditoria del ricorso ad altri istituti finanziari. Infine, l'allocazione delle anticipazioni in partite di giro collide con il principio di neutralità finanziaria che caratterizza detti titoli di bilancio. Le partite di giro sono poste di entrata e di spesa per definizione in equilibrio, gestite dall'ente in nome e per conto di altri soggetti ma, in ogni caso, estranee all'amministrazione del suo patrimonio. Esse si articolano in voci di entrata e di spesa analiticamente correlate che presuppongono un equilibrio assoluto, il quale si sostanzia in un'ontologica invarianza dei saldi contabili. L'allocazione nelle partite di giro delle anticipazioni di cassa risulta strumentale all'oscuramento del costo dell'operazione di credito, che viene fronteggiato in diversa posta di spesa. Ciò comporta una grave scissione tra il fenomeno economico-finanziario di riferimento e la sua rappresentazione contabile. Peraltro, l'allocazione in partite di giro consente di oscurare anche l'assenza dei caratteri di marginalità e temporaneità delle operazioni poste in essere. Come emerge dalla relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2012 della Provincia autonoma di Bolzano, allegata alla parificazione dello stesso (delibera della Corte dei conti – sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol 3/2013/PARI), sussiste un'arbitraria scissione tra «l'andamento del conto principale di tesoreria [...] e del conto anticipazioni di cassa [...] dall'1.1 al 30.12 2012. Manca, pertanto, il giorno di valuta del 31.12.2012 che viene, invece, esposto nell'estratto conto scalare del primo trimestre dell'anno successivo». Viene ricordato in quella sede che «il tesoriere provinciale (Cassa di Risparmio S.p.A.) ha comunicato nel corso dell'attività istruttoria che “[...] il saldo negativo a fine esercizio 2012 del conto principale della Provincia Autonoma di Bolzano [...] ammontava a €

179.621.919,05 usufruendo quindi dell'anticipazione di cassa messa a disposizione del Tesoriere. Alla sera del 31.12.2012 [...] il deficit di cassa è stato estinto emettendo il provvisorio di entrata n. 94008, di pari importo e con valuta 31.12.2012. Il 2 gennaio 2013 con provvisorio di uscita n. 1, con valuta 31.12.2012 l'operazione è stata ripristinata». In sostanza, l'anticipazione prevista dalla norma provinciale non ha carattere di rimedio alle temporanee difficoltà di cassa in cui possa versare il servizio di tesoreria, bensì di stabile operazione di prestito. L'assenza di qualsiasi limite temporale e finanziario alla restituzione delle anticipazioni assume anche una funzione non consentita di copertura della spesa, permettendo di disporre di risorse finanziarie di natura creditizia indipendentemente da ogni riscontro circa la correlazione delle stesse all'esistenza di entrate non ancora riscosse. È evidente come tale operazione, ampliando di fatto le possibilità di spesa consentite dalle risorse a disposizione, costituisce anche una lesione del principio dell'equilibrio del bilancio strettamente correlato alla "regola aurea" contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. In definitiva, la disciplina delle anticipazioni di tesoreria, in quanto collegata alla perimetrazione della regola di cui all'art. 119, sesto comma, Cost., che a sua volta opera in funzione sinergica con i richiamati precetti contenuti negli artt. 81, 117, secondo comma, lettera l), e 117, terzo comma, Cost., non poteva essere determinata autonomamente dalla Provincia autonoma di Bolzano per i motivi precedentemente specificati".

#### ***14.2.7. Il principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa che vincola anche le autonomie speciali***

“Per pacifica giurisprudenza di questa Corte «[g]li artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio [dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost.]: l'art. 17 inerisce alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali; l'art. 19 le estende a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. In sostanza le due disposizioni non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l'altro, dall'incipit dell'art. 17: “in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione...”) ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica» (sentenza n. 26 del 2013, che si riferisce al principio della copertura come enunciato all'art. 81, quarto comma, Cost. nel testo in vigore fino all'esercizio 2013; dall'esercizio 2014, poiché trova applicazione la revisione introdotta con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale», il medesimo principio rinviene il proprio fondamento nell'art. 81, terzo comma, Cost.). Di conseguenza, anche la Provincia autonoma di Bolzano, non diversamente dalle altre autonomie speciali, è soggetta alla normativa di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009 e la sua inosservanza da parte delle leggi provinciali determina una violazione dell'art. 81 Cost. (sentenza n. 115 del 2012)”. Così la sentenza n. **190**.

Sul principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa in generale, v. l'analogo voce in: *La funzione normativa e il rapporto tra diverse fonti normative*.

#### ***14.2.8. La derogabilità della procedura concertata nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica***

Con la sentenza n. **23**, la Corte ha dichiarato la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, promosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 116 Cost. ed agli artt. 12, 13, comma 2, 19, 41, 48, 49, 54, 63 e 65 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, e dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 3, 116, 117, 119 e 126 Cost., e agli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 26, 35, 50 e 54 dello statuto della Regione Sardegna. La Corte ha chiarito che la disposizione impugnata, là dove stabilisce che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione», ha valenza di clausola di salvaguardia nel senso che gli evocati parametri di rango statutario assumono «la funzione di generale limite» (sentenze n. 241 e n. 64 del 2012, n. 152 del 2011) per l'applicazione delle disposizioni in tema di “riduzione dei costi della politica nelle regioni”, con l'effetto che la prima ha la funzione di rendere queste ultime applicabili agli enti ad autonomia differenziata, «solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel “rispetto” degli statuti speciali» (sentenza n. 215 del 2013). Quanto poi al rilievo che detta clausola differirebbe dal “modulo consensualistico” (già introdotto dall'art. 19-bis d.l.

n. 138/2011, che richiama il percorso procedurale previsto dall'art. 27 l. n. 42 del 2009) idoneo a porre – nella prospettazione delle Regioni ricorrenti – le autonomie speciali al riparo da qualsiasi intervento autoritativo del legislatore nazionale, la Corte ha osservato che – fermo restando che la previgente disciplina ha il rango di legge ordinaria, in quanto tale derogabile da atto successivo avente la medesima forza normativa – specie in un contesto di grave crisi economica, quale quello in cui si è trovato ad operare il legislatore, esso possa discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica (sentenza n. 193 del 2012), fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 198 del 2012). La Corte ha sul punto concluso che siffatta clausola di salvaguardia non può essere considerata lesiva delle prerogative autonomistiche solo perché non prevede una procedura concertata, dal momento che quest'ultima non è costituzionalmente necessitata.

#### ***14.2.9. L'inapplicabilità di meccanismi sanzionatori alle partecipazioni previste in sede statutaria per le Regioni ad autonomia speciale***

Con la sentenza n. **23**, la Corte ha dichiarato la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, del d.l. n. 174 del 2012, nella parte relativa alle spettanze finanziarie previste dagli statuti speciali, promosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia in riferimento agli artt. 48, 49, 54 e 63, quinto comma, dello statuto regionale, anche in relazione agli artt. 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010, e 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009, e dalla Regione Sardegna in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché agli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 dello statuto regionale. Nell'esaminare le impugnate disposizioni statali intese ad introdurre sanzioni a carico delle Regioni che non adottano i provvedimenti richiesti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali pari ad un taglio dell'ottanta per cento dei trasferimenti erariali, nonché della metà delle somme destinate per l'esercizio 2013 al trattamento economico complessivo spettante ai membri del Consiglio e della Giunta regionali, la Corte ha rilevato che anche nel giudizio in via principale vale «il costante insegnamento della Corte medesima (sentenza n. 21 del 2013, ordinanze n. 255 del 2012, n. 287 del 2011 e n. 110 del 2010) che di una disposizione legislativa non si pronuncia l'illegittimità costituzionale quando se ne potrebbe dare un'interpretazione in violazione della Costituzione, ma quando non se ne può dare un'interpretazione conforme a Costituzione» (sentenza n. 46 del 2013). Ebbene, nel caso esaminato, la Corte ha affermato che un'interpretazione costituzionalmente conforme impone di ritenere che la locuzione censurata non abbia riguardo anche alle partecipazioni previste in sede statutaria per le Regioni ad autonomia speciale, il che sarebbe costituzionalmente illegittimo, dal momento che il legislatore ordinario non può imporre limiti o condizioni ad una fonte di rango costituzionale (sentenza n. 198 del 2012). Così circoscritto l'ambito operativo dei meccanismi sanzionatori previsti dal legislatore statale, la Corte ha dichiarato la non fondatezza della questione sollevata.

#### ***14.2.10. La vigilanza di organi ministeriali per il rispetto dei vincoli finanziari in materia di contenimento della spesa***

La sentenza n. **237** ha dichiarato, tra l'altro, non fondate le questioni di legittimità costituzionale - sollevate dalla Provincia di Trento in riferimento agli artt. 8, n. 1), 79, comma 4, 87 e 88 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, al Titolo VI dello statuto speciale, al d.P.R. n. 305 del 1988, (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), all'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, agli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost. nonché al principio di ragionevolezza - dell'art. 1, comma 8, del d.l. n. 101 del 2013, il quale prevede visite ispettive di organi ministeriali almeno una volta l'anno, anche nei confronti delle Regioni e delle province autonome, al fine di verificare il rispetto dei vincoli finanziari in materia di contenimento della spesa introdotti dalla stessa disposizione, denunciando alla Corte dei conti le irregolarità riscontrate. A giudizio della Corte la norma impugnata non è applicabile alla provincia autonoma di Trento in forza della clausola di salvaguardia di cui all'art. 12-bis dello stesso decreto che fa salve le potestà attribuite alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione (comma 2). La Corte così argomenta: «È bensì vero che l'impugnato art. 1, comma 8, circoscrive tali verifiche al rispetto, da parte della Provincia autonoma, dei vincoli finanziari in materia di contenimento della spesa previsti dal d.l. n. 101

del 2013 e non le estende all'intero spettro dell'attività amministrativa e finanziaria della ricorrente; nondimeno, tale disposizione, ove applicata alla Provincia autonoma, sarebbe in contrasto con l'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, ai sensi del quale, nelle materie di competenza propria della Regione o delle Province autonome, la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, compresa quella di vigilanza, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione». La Corte, infine, ricorda che in altre occasioni è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di 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, poichè 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)».

#### ***14.2.11. Il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni***

La sentenza n. 39 ha esaminato alcune censure, rivolte da Regioni a statuto speciale, al d.l. n. 174 del 2012, concernente disposizioni per il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni. In particolare, la censura riferita all'art. 1, comma 2, – concernente l'istituzione della relazione semestrale della sezione regionale della Corte dei conti ai consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri – viene respinta in quanto si riconosce che la relazione semestrale, benché non prevista dagli statuti speciali (nella specie della Regione Friuli-Venezia Giulia), è strumento che ha fondamento costituzionale e riveste natura collaborativa, funzionale a prevenire squilibri di bilancio. La questione relativa all'art. 1, comma 6, invece, viene risolta in via interpretativa: la previsione secondo cui “il Presidente della regione trasmette ogni dodici mesi alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti una relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto” e “la relazione è, altresì, inviata al presidente del consiglio regionale”, non risulta essere lesiva dell'autonomia regionale. Infatti, può essere letta nel senso che le linee guida non riguardano il sistema dei controlli interni, ma la relazione annuale del Presidente alla Regione. Per contro, è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, primo e secondo periodo, laddove – in ambito di procedimenti di controllo dei consigli regionali sui gruppi consiliari – attribuisce competenze al Presidente della Giunta regionale per la trasmissione dei rendiconti dei gruppi consiliari alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, così ribaltando il rapporto intercorrente tra il Presidente e il Consiglio regionale, come delineato nelle rispettive discipline statutarie (Friuli-Venezia Giulia e Sardegna). Parimenti, è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, primo periodo, che – sempre in ambito di procedimenti di controllo dei consigli regionali sui gruppi consiliari – individua nel Presidente della Giunta il destinatario degli eventuali rilievi formulati dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti in esito ai riscontri sui rendiconti dei gruppi consiliari, anziché nel Presidente del Consiglio regionale.

#### ***14.2.12. I controlli sulla legittimità e regolarità delle gestioni degli enti locali***

Con la sentenza n. 40, la Corte ha richiamato il proprio orientamento secondo il quale la competenza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di istituire forme di sindacato sugli enti locali del proprio territorio non pone in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo affidato alla Corte dei conti, «in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio dello “Stato-comunità” (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), [garante del rispetto] dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. Del resto, la necessità di coordinamento della finanza pubblica [...] riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata”, come già affermato dalla stessa Corte (in particolare, sentenza n. 425 del 2004)» (sentenza n. 267 del 2006).



### 14.3. Il contenzioso

#### 14.3.1. Regione Friuli-Venezia Giulia

##### 14.3.1.1. Le deduzioni IRES, IRPEF ed IRAP

Con la sentenza n. 26, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 1 ad 8, e 2, commi 1 e 2, del d.l. n. 201 del 2011, promossa in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 119, quarto comma, della Costituzione, nonché agli artt. 49 e 63 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia ed al principio di leale collaborazione. Le disposizioni sono state censurate in quanto (senza che sia previsto alcun meccanismo compensativo) stabiliscono deduzioni che vanno ad abbassare la base imponibile delle imposte IRES, IRPEF ed IRAP, con l'effetto di diminuirne il gettito, destinato *pro quota* o interamente ad essa Regione, in virtù di quanto disposto dallo statuto speciale che (all'art. 49) prevede la spettanza di determinate quote fisse di entrate tributarie erariali (quali quelle in esame) riscosse nel territorio della Regione stessa. La Corte ha rilevato che la Regione ricorrente ripropone altra questione già decisa, nel senso della non fondatezza, dalla sentenza n. 155 del 2006 sulla base di argomentazioni motivazionali integralmente ribadite nella specie, data la sostanziale identità del *thema decidendum*. Gli evocati profili di censura sono tra loro essenzialmente collegati da un unico e comune motivo di doglianza e cioè dal rilievo che le norme oggetto di denuncia abbiano alterato il rapporto tra finanza statale e finanza regionale, con conseguente lesione dell'autonomia regionale quanto alla capacità di finanziare i propri compiti. Ed, in tal senso, secondo la Corte, è da apprezzarsi anche la dedotta violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.: la quale non assume autonomo rilievo rispetto alle altre censure e si palesa ammissibile proprio perché la prospettazione che la sorregge intende evidenziare e far valere (non già, o non solo, una mera diversità di trattamento rispetto alla Regioni ordinarie) bensì un *vulnus* alla sfera di competenza della ricorrente in ambito finanziario. La Corte – osservato che la disciplina dei tributi su cui incidono le norme denunciate appartiene alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la quale consente al legislatore statale di variarne la disciplina, incidendo sulle aliquote, e persino di sopprimerli (sentenza n. 97 del 2013) – afferma che nell'esercizio di tale potestà esclusiva (e dunque, come nel caso di specie, nella modulazione del prelievo fiscale), non può reputarsi che ogni intervento su un tributo che, in ragione di siffatta modificazione, comporti un minor gettito per le Regioni, debba «essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale, la quale – diversamente – verrebbe ad essere depauperata» (così la citata sentenza n. 431 del 2004). Ciò in quanto, rimarca la Corte, deve escludersi, da un lato, che possa essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni incidenti sul tributo, senza valutare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge oggetto di impugnazione principale, o in altre leggi dirette a governare la medesima manovra finanziaria, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni (sentenze n. 298 del 2009, n. 155 del 2006 e n. 431 del 2004); e dall'altro lato, che, dalla evocata previsione statutaria (art. 49) di spettanza alla Regione di quote fisse di entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della stessa, sia desumibile un principio di invarianza del gettito per la Regione in caso di modifica di tributi erariali, che si traduca in una rigida garanzia “quantitativa” di disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato (sentenza n. 241 del 2012). Inoltre la Corte ha anche ribadito come, a seguito di manovre di finanza pubblica, ben possano anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti (sentenze n. 97 del 2013, n. 241 del 2012, n. 298 del 2009 e n. 256 del 2007). Evenienza, questa, che non è possibile verificare, giacché – al di là di una generica contestazione in ordine al fatto che, quella richiesta alla Regione, sarebbe una *probatio diabolica* – l'assunto riguardante l'inadeguatezza finanziaria della manovra non è stato oggetto neppure di un tentativo di dimostrazione da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la quale non ha fornito alcun dato quantitativo concreto, dal quale poter desumere l'effettiva incidenza negativa della diminuzione del gettito derivante dalle norme impugnate rispetto allo svolgimento delle sue funzioni costituzionali di ente dotato di autonomia speciale. Infine, la Corte ha ritenuto infondato il correlato profilo di doglianza riguardante la dedotta violazione dell'art. 63, quinto comma, dello statuto (secondo cui «Le disposizioni contenute nel titolo IV possono essere

modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione») e del principio di leale collaborazione, proposto in ragione della mancata attivazione, nella specie, della procedura di consultazione, prevista dalla citata norma, allorché si debba provvedere alla modificazione delle disposizioni finanziarie di cui al Titolo IV dello statuto medesimo. Nel merito è stata ritenuta dirimente la considerazione che, nella specie, nessuna delle norme statutarie è stata oggetto di alcuna modificazione, né formale, né sostanziale, da parte delle disposizioni impugnate, che hanno per oggetto la determinazione della base imponibile di tributi erariali, di competenza esclusiva del legislatore statale. D'altronde, la Corte ha anche ripetutamente e costantemente escluso che le procedure collaborative fra Stato e Regioni (salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta direttamente o indirettamente da norme costituzionali) 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).

#### ***14.3.1.2. Applicabilità alla Regione Friuli-Venezia Giulia dei principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dalla legislazione statale***

“Con riguardo alle questioni riferite alle disposizioni in materia di assunzione di personale, va innanzitutto confermata l'applicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dei principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dalla legislazione statale, più volte riconosciuta da questa Corte (da ultimo, sentenze n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012). Non può accogliersi, perciò, la tesi della difesa regionale, la quale, per sostenere la inapplicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dei principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dal decreto-legge n. 78 del 2010, richiama le pronunce n. 260 del 2013, n. 267 e 215 del 2012. Dette sentenze si riferiscono esclusivamente alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e si basano sulle specifiche disposizioni riguardanti tale Regione. Le relative motivazioni non possono quindi estendersi alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, per la quale la legge 30 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011) ha previsto espressamente l'applicazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui al decreto-legge n. 78 del 2010 (articolo 1, comma 156); né vi sono disposizioni statutarie che ostano a tale applicazione”. Così la sentenza **54**.

#### ***14.3.2. Regione Sardegna***

##### ***14.3.2.1. Il contenimento della spesa per il personale***

“Questa Corte ha reiteratamente affermato, dalla sentenza n. 173 del 2012, che l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, indicato dal Presidente del Consiglio dei ministri come norma interposta, costituisce, in effetti, un principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 289 e n. 18 del 2013 e n. 262 del 2012) e l'ha ritenuto applicabile, più di una volta, alla stessa Regione autonoma Sardegna (sentenze n. 277 del 2013 e n. 212 del 2012), come altre disposizioni statali ponenti vincoli stringenti *in subiecta materia* ad altre Regioni a statuto speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012)”. Così la sentenza n. **87**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 2, della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2013, nel testo originario e nel testo sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Sardegna 23 aprile 2013, n. 9. Le norme dichiarate incostituzionali prevedevano che le assunzioni di personale effettuate nell'ambito dei progetti speciali “cantieri comunali per l'occupazione” e “cantieri verdi” non dovessero essere contenute entro i limiti stabiliti, per il contenimento della spesa per il personale, dal comma 28 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010.

#### ***14.3.3. Regione Sicilia***

##### ***14.3.3.1. La devoluzione allo Stato del maggior gettito riscosso nella Regione siciliana***

La sentenza n. **145** ha ad oggetto l'art. 7-bis, commi 3 e 5, del d.l. n. 43 del 2013, il quale prevede: a) la concessione di un contributo di 98,6 milioni di euro per l'anno 2013 al Fondo per interventi strutturali di

politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del d.l. n. 282 del 2004; b) la concessione di un contributo di 197,2 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2014 al 2019 per la prosecuzione degli interventi per la ricostruzione privata nei territori della Regione Abruzzo. La disposizione prevede che detti contributi siano finanziati con le maggiori entrate derivanti dalla rideterminazione delle misure dell'imposta fissa di bollo. La Regione siciliana ha impugnato la disposizione predetta in quanto sarebbe stata lesa la sua autonomia finanziaria per carenza dei requisiti che consentono la devoluzione del maggior gettito riscosso nella Regione siciliana allo Stato. Ciò posto, la Corte ricorda preliminarmente 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"» (sentenza n. 241 del 2012). Successivamente, la Corte osserva che nel caso di specie ricorrono entrambe le prime due condizioni richieste dallo statuto siciliano. In particolare, con riguardo alla seconda condizione, la Corte ricorda il suo consolidato orientamento secondo cui «per nuova entrata tributaria, di cui all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, contenente le norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria, deve intendersi non un tributo nuovo, ma solo un'entrata derivante da un atto impositivo nuovo, in mancanza del quale l'entrata non si sarebbe verificata, a nulla rilevando che il nuovo atto impositivo introduca un tributo nuovo o ne aumenti soltanto uno precedente (sentenza n. 49 del 1972 e, più recentemente, *ex plurimis*, sentenze n. 348 del 2000 e n. 143 del 2012)» (sentenza n. 265 del 2012); «per aversi novità dell'entrata, è sufficiente il verificarsi di «un "incremento di gettito" (sentenza n. 198 del 1999), cioè una entrata aggiuntiva, rilevando la novità del provento, non la novità del tributo» (sentenza n. 241 del 2012) ». Nella fattispecie, la Corte afferma che l'art. 7-bis, comma 3, del d.l. n. 43 del 2013, aumentando due misure dell'imposta fissa di bollo, determina proprio un incremento di gettito, un'entrata aggiuntiva che senza tale disposizione non si sarebbe verificata. Con riferimento, invece, alla terza condizione, - concernente la destinazione del gettito della nuova entrata a particolari finalità contingenti o continuative dello Stato - la Corte distingue tre diversi contenuti della disposizione. La parte relativa alla destinazione delle maggiori entrate per l'anno 2013 all'incremento della dotazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del d.l. n. 282 del 2004: per essa la Corte riconosce che, come emerge dalla lettura congiunta dei commi 4 e 5 dell'art. 7-bis, la destinazione al fondo istituito «al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale», identificandosi con le finalità generali di istituzione del fondo stesso al cui incremento è volta, non può considerarsi specifica. Dunque dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata «nella parte in cui riserva allo Stato il maggior gettito tributario derivante da tali commi riscosso nell'anno 2013 nell'ambito del territorio della Regione siciliana». Diverso è invece l'esito dello scrutinio in relazione agli ulteriori profili di censura. Infatti, la destinazione delle maggiori entrate nel periodo 2014-2019 a copertura degli oneri derivanti dalla prosecuzione degli interventi per la ricostruzione privata nei territori della Regione Abruzzo non lede l'autonomia finanziaria della Regione siciliana, in quanto sussiste la terza condizione richiesta dallo statuto siciliano per la devoluzione all'erario statale del maggior gettito: in questo caso, infatti, il requisito della specifica destinazione del maggior gettito dell'imposta di bollo realizzato nel periodo 2014-2019 emerge con chiarezza dalla lettura congiunta dei commi 1 e 5 della disposizione impugnata, poiché la nuova entrata viene espressamente finalizzata alla copertura degli oneri rappresentati dai contributi per far fronte alle esigenze dell'edilizia privata derivanti dal sisma. Quanto, infine, alla destinazione delle maggiori entrate per il periodo successivo all'esercizio 2019 a copertura degli oneri derivanti dalla prosecuzione degli interventi per la ricostruzione privata nei territori della Regione Abruzzo, la Corte dichiara la questione non fondata, in quanto fondata su un erroneo presupposto interpretativo. Deve infatti escludersi, dalla chiara lettera della disposizione, che per il periodo successivo al 2019 il maggior gettito continui ad essere riservato allo Stato.

La sentenza n. 207 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione degli artt. 36 e 37 dello statuto della Regione siciliana (Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455) nonché delle correlate norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 - dell'art. 21, comma 3, alinea e lett. a), del d.l. n. 63 del 2013 nella parte in cui ricomprendeva nell'aumento di gettito derivante dalle misure previste dagli artt. 14 e 16 del d.l. n. 63 del 2013 (risultante dalla differenza tra il costo delle agevolazioni fiscali ivi

stabilite e i maggiori introiti per imposte dirette ed IVA che si prevedono come conseguenti all'incremento delle attività economiche agevolate) anche i tributi riscossi nella Regione siciliana. La disposizione censurata, infatti, facendo confluire il suddetto maggiore gettito nel bilancio statale, non contiene una clausola di salvaguardia che preveda l'inapplicabilità delle disposizioni in esame alle Regioni ad autonomia speciale ove siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione. Nel caso di specie, in particolare, non ricorrono i tre presupposti, previsti dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 196, che consentono di derogare al principio di attribuzione alla Regione siciliana di tutte le imposte statali riscosse nell'isola. Infatti, mentre è pacifico il carattere tributario dell'entrata e la destinazione a «finalità contingenti o continuative dello Stato, specificate nelle leggi medesime» - condizione 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) – va escluso il carattere di novità dell'entrata tributaria trattandosi di tributi già dovuti in base alla precedente normativa fiscale (sentenza n. 241 del 2012), il cui gettito non muta per il mutare della norma ma aumenta (*rectius*, potrebbe aumentare), per l'ipotizzato effetto incentivante sugli investimenti nei settori specifici interessati dalle norme. In termini più generali, poi, come già chiarito in altre occasioni, l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 «va inteso nel senso che deve essere assicurato alla Regione il gettito derivante dalla “capacità fiscale” che si manifesta nel suo territorio, e cioè dai rapporti tributari che sono in esso radicati, in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito o della collocazione nell'ambito territoriale regionale del fatto cui si collega il sorgere dell'obbligazione tributaria» (sentenza n. 306 del 2004), a nulla rilevando che, come nel caso di specie, l'incremento della capacità fiscale sia dovuto a detrazioni fiscali introdotte dal legislatore statale, peraltro comunque poste a carico della Regione.

#### **14.3.4. Regione Trentino-Alto Adige**

##### **14.3.4.1. La gratuità degli incarichi nella pubblica amministrazione**

La sentenza n. 99 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., e agli artt. 79 e 104, primo comma, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), dell'art. 5, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010, che prevede per i titolari di cariche elettive la gratuità di qualsiasi incarico conferito dalla pubblica amministrazione, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, salvo il rimborso delle spese sostenute, e la limitazione a 30 euro di eventuali gettoni di presenza. Non è ravvisabile, in particolare, alcuna violazione dei menzionati parametri statuari in quanto la Provincia autonoma di Bolzano, per espressa previsione dell'art. 79, comma 4 dello statuto, è tenuta ad adeguare la propria legislazione ai principi stabiliti dalle leggi dello Stato. Nel caso di specie, infatti, la normativa statale censurata introduce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica che costituisce un limite applicabile alla legislazione provinciale, senza necessità che venga previamente attivata la procedura legislativa concordata tra Governo e Provincia, prevista dall'art. 104, primo comma, dello statuto medesimo. Va ribadito, inoltre, che il comma 3 del richiamato art. 79 - in base al quale la Provincia autonoma di Bolzano concorda con lo Stato «gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» - «“detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno; per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali, legiferando entro i limiti stabiliti dallo statuto, in particolare agli articoli 4 e 5” (sentenza n. 221 del 2013)».

#### **14.3.5. Provincia di Bolzano**

##### **14.3.5.1. Il contenimento dei costi per il personale**

Con la sentenza n. 61 la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 2-*bis*, del d.l. n. 78 del 2010, promosse, in riferimento all'art. 119 Cost. e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, dalla Provincia di Bolzano. Come già riconosciuto dalla Corte (sentenza n. 215 del 2012), si tratta, di norme «legittimamente emanate dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa nella materia concorrente del «coordinamento della finanza pubblica». Difatti la prima disposizione - stabilendo un limite massimo al trattamento economico

di tutti i dipendenti delle Regioni e degli enti regionali - impone un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale, che ha l'effetto finale di fissare, per gli anni 2011-2013, l'ammontare complessivo degli esborsi a carico delle Regioni e delle Province autonome a titolo di trattamento economico del personale già in servizio alla data di entrata in vigore della norma, in misura non superiore a quello dell'anno 2010; mentre l'art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78 del 2010 - disponendo che dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio - introduce un limite per un settore rilevante della spesa per il personale, costituito dalle voci del trattamento accessorio. Non fondate sono state ritenute anche le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla medesima Provincia di Bolzano in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in relazione all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, che ha imposto, a partire dal 2011, limiti alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché limiti alla spesa sostenibile dalle stesse amministrazioni per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio. La Corte non aderisce alle censure della ricorrente che ritiene lesa la sua autonomia finanziaria a causa della natura di dettaglio della disposizione impugnata, in quanto questa pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale, lasciando alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previsti. Ribadisce, dunque, la Corte, nel solco della precedente giurisprudenza (sentenze n. 18 del 2013 e n. 173 del 2012), che l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 è stato legittimamente emanato dallo Stato nell'esercizio della sua competenza nella materia concorrente di «coordinamento della finanza pubblica».

#### ***14.3.5.2. La riduzione dei costi degli apparati amministrativi***

La sentenza n. 72 ha dichiarato non fondate alcune questioni proposte in via principale dalla Provincia di Bolzano avverso molteplici disposizioni dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, che introducono misure per la riduzione dei costi degli apparati amministrativi. Lo stesso art. 6, tuttavia, prevede che le misure in esso contenute non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica (comma 20, primo periodo); ed altresì, che l'obbligo di versamento al bilancio dello Stato delle somme provenienti dalle riduzioni di spesa, non abbia applicazione per gli «enti territoriali e gli enti, di competenza regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale, nonché alle associazioni di cui all'articolo 270 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267» (comma 21, secondo periodo). La Provincia di Bolzano lamenta la lesione della sua autonomia finanziaria in quanto le misure contenute nell'art. 6 avrebbero carattere puntuale e di dettaglio; lamenta, inoltre, l'assenza di un esplicito esonero degli enti e degli organismi strumentali facenti capo all'ordinamento provinciale. La Corte, in primo luogo, ribadisce che l'art. 6 stabilisce principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 221 e n. 36 del 2013, n. 262, n. 217, n. 211 e n. 139 del 2012) e che esso non lede l'autonomia finanziaria di Regioni e Province a statuto speciale, in quanto anche gli enti ad autonomia differenziata sono soggetti ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 139 del 2012). In secondo luogo - con riguardo alle censure riferite al comma 20, primo periodo, e al comma 21, secondo periodo - osserva che il presupposto interpretativo da cui muove la Provincia è errato in quanto l'ambito soggettivo di applicazione delle due norme include anche gli altri enti e organismi strumentali che fanno capo all'ordinamento provinciale autonomo. Già la sent. n. 139 del 2012 aveva affermato che il citato comma 20, primo periodo, nella parte in cui menziona le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale, va inteso nel senso che le disposizioni dell'art. 6 «non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di principio, anche in riferimento agli enti locali e agli altri enti e organismi che fanno capo agli ordinamenti regionali». Ora, osserva la Corte, le medesime argomentazioni vanno applicate anche al comma 21, secondo periodo, dell'art. 6, che, con una formula analoga a quella usata nel comma 20, primo periodo, richiama gli «enti territoriali» e gli «enti, di competenza regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale».

## *Capitolo IV*

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

### *1. Premessa*

Nel 2014 si conferma la rilevanza delle fonti europee ed internazionali nella definizione dei giudizi di costituzionalità anche con puntuali riferimenti alle giurisprudenze sovranazionali.

Nei giudizi sulle leggi ricorrono invocazioni di norme europee o internazionali alla stregua di meri richiami, come elementi volti a definire il quadro normativo ovvero come parametri diretti o interposti (sentenze nn. **1, 2, 5, 7, 11, 13, 19, 22, 23, 28, 30, 32, 39, 40, 44, 46, 49, 54, 64, 70, 79, 85, 86, 88, 97, 98, 100, 104, 106, 110, 120, 121, 125, 126, 135, 141, 143, 144, 151, 153, 155, 156, 157, 162, 165, 166, 168, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 178, 187, 189, 190, 191, 197, 199, 200, 201, 207, 213, 215, 216, 218, 225, 226, 227, 228, 235, 236, 238, 239, 249, 260, 269, 274, 277**; ordinanze nn. **10, 21, 25, 31, 57, 58, 63, 84, 92, 93, 101, 102, 124, 148, 149, 158, 183, 194, 204, 223, 240, 247, 249, 252, 280, 281**).

Nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato *ex art.* 68, primo comma, Cost. si rinvencono richiami soltanto alla CEDU e alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo (sentenze nn. **115, 221, 264, 265**; ordinanze nn. **150, 185, 271, 286**).

Nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti non vi sono richiami né al diritto europeo, né al diritto internazionale. Si segnala per mera completezza dell'analisi un generico richiamo alla CEDU nella formulazione di una questione di costituzionalità che la regione ricorrente chiedeva alla Corte di autorimmettersi (sentenza n. **130**).

Numerosi sono stati i riferimenti ai vincoli finanziari discendenti dagli obblighi europei (comunitari: cd. Patto di stabilità) nei giudizi in via principale in particolare per la definizione della portata dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenze nn. **19, 22, 23, 39, 40, 44, 54, 79, 85, 88, 110, 175, 269**). Detti vincoli, "in quanto derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli accordi stipulati in materia, sono direttamente riconducibili, oltre che al «coordinamento della finanza pubblica» invocato dal ricorrente, anche ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che vi sono inscindibilmente collegati, poiché nel caso specifico il coordinamento adempie principalmente alla finalità di predisporre strumenti efficaci di sindacato sul rispetto del vincolo gravante sul complesso dei conti pubblici, dalla cui sommatoria dipendono i risultati suscettibili di comparazione per verificare il conseguimento degli obiettivi programmati." (sentenza n. **40**, n. 4.3 del Considerato in diritto; analogamente sentenza n. **39**, n. 2 del Considerato in diritto). Nell'anno in esame la Corte ha avuto modo di ribadire che i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica "– funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica (...) e a prevenire squilibri di bilancio (...) – sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (*ex plurimis*, sentenze nn. 229 del 2001; 120 del 2008; n. 169 del 2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti [...] nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012" (sentenza n. **39**, n. 2 del Considerato in diritto e analogamente sentenza n. **175**, n. 5.2 del Considerato in diritto).

Non sono mancati richiami ai vincoli finanziari discendenti dagli obblighi europei (comunitari) neppure nei giudizi sulle leggi in via incidentale (sentenza n. **171**, n. 4.1 del Considerato in diritto; e, come argomento della difesa erariale: sentenza n. **236**, n. 2.5 del Ritenuto in fatto).

La giurisprudenza del 2014 si segnala in particolare per i chiarimenti forniti in ordine agli effetti delle sentenze rese dalla Corte internazionale di giustizia (CIG) nei confronti dell'Italia, dando un significativo contributo all'interpretazione dell'art. 10, primo comma, Cost. (sentenza n. **238**, *si v., infra*, sez. III, par. 2). La Corte è stata chiamata ad affrontare delicate problematiche connesse ai limiti opponibili all'obbligo del rispetto dei vincoli internazionali derivanti dalla salvaguardia dei diritti fondamentali.

Sotto il profilo del sistema di rapporti con i giudici comuni e con le Corti sovranazionali, nell'anno il Giudice costituzionale ha avuto modo di ribadire la propria giurisprudenza con riguardo alla cd. doppia pregiudizialità (sentenza n. **216**, si v. *infra*, B. par. 1.3) e in ordine ai limiti alla disapplicazione delle disposizioni di legge non compatibili col diritto europeo (sentenza n. **226**, si v. *infra*, B. par. 1.4).

## Sezione I

### *Diritto interno e diritto europeo (comunitario)*

#### **1. Il giudizio sulle leggi in via principale**

La pervasività delle fonti europee (comunitarie) nell'ordinamento interno si manifesta, in modo significativo, nel giudizio di costituzionalità sulle leggi in via principale, rispetto al quale manca un giudice abilitato a disapplicare la norma interna contrastante col diritto europeo immediatamente applicabile o a proporre rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE. Si aggiunga che in questo contesto, il Giudice costituzionale svolge una rilevante funzione interpretativa.

##### **1.1. Aspetti processuali**

Il diritto europeo è entrato nel giudizio costituzionale (come oggetto o come parametro diretto o interposto), non di rado attraverso la normativa interna di recepimento, influenzandone l'interpretazione (sentenze nn. **2, 11, 19, 28, 32, 49, 86, 126, 141, 165, 173, 189, 197, 199, 207, 249, 269**; ordinanze nn. **31, 281**).

Numerosi sono stati i riferimenti alle disposizioni attuative del diritto europeo (d.lgs. n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente in attuazione della Direttiva 85/337/CEE e succ. mod. ora confluite nella direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati - codificazione: sentenze nn. **141, 197**), nel d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE: sentenza n. **269**); nel d.lgs. n. 59 del 2010 (di attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno cd. "Direttiva servizi": sentenze nn. **49, 165**); nel d.lgs n. 176 del 2011 (di attuazione della direttiva 2009/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali: sentenza n. **11**); nel d.lgs n. 28 del 2011 (di attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE: sentenza n. **11**, ordinanza n. **281**); nel d.lgs. n. 387 del 2003 (di attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità: sentenze n. **189, 199**); nel d.lgs. n. 155 del 2010 (di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa: sentenza n. **141**); nel d.lgs n. 79 del 1999 (di attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica: sentenza n. **28**); nel d.P.R. n. 357 del 1997 (di attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche: sentenza n. **19**, ordinanza n. **31**); nel decreto ministeriale n. 17 ottobre 2007 (di attuazione della direttiva 92/43/CEE del Consiglio relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche: sentenza n. **19**); nel d.lgs n. 368 del 1999 (di attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/16/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE: sentenza n. **126**); nel d.lgs n. 196 del 1999 (di attuazione della direttiva 97/12/CE che modifica e aggiorna la direttiva 64/432/CEE relativa ai problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali e delle specie bovina e suina: sentenza n. **173**); nel d.l. n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012, (che ha recepito le prescrizioni della direttiva 2006/123/CE: sentenza n. **165**); nel d.lgs n. 206 del 2007 (di attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE: sentenza n. **178**); nel d.lgs n. 79 del 2011 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio: sentenza n. **178**); nel decreto-legge n. 63 del 2013 (disposizioni urgenti per il recepimento della direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale: sentenza n. **207**).



Il diritto europeo in taluni casi ha integrato la ricostruzione del contesto normativo di riferimento (si v. ad es. sentenze nn. **7, 22, 44, 70, 88, 97, 121, 175**); sovente è stato assunto come parametro interposto di giudizio o ha comunque contribuito a definire la portata della disposizione costituzionale invocata nel giudizio come parametro diretto (si v., *infra*, par. 1.2).

Non sono mancati casi in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di discipline interne (statali o regionali) di recepimento della normativa europea (sentenze nn. **86, 207, 249**).

In talune occasioni il conflitto costituzionale si è risolto con una dichiarazione di cessata materia del contendere (sentenza n. **260**) o di estinzione del giudizio (sentenza n. **54**; ordinanza n. **281**).

### ***1.1.1. I parametri interni che hanno veicolato il diritto europeo nel giudizio di costituzionalità***

Molteplici sono i parametri costituzionali interni che hanno operato come “veicoli” del diritto europeo.

Viene in rilievo anzitutto l'art. 117, primo comma, Cost. come novellato nel 2001, che vincola espressamente per la prima volta anche il legislatore statale al rispetto degli obblighi comunitari (sentenze nn. **2, 11, 44, 49, 54, 79, 125, 141, 165, 168, 178, 190, 197, 199, 249, 260, 269**; ordinanza n. **281**).

Il diritto europeo concorre alla definizione delle “materie” di competenza esclusiva statale elencate nell'art. 117, secondo comma, Cost., come la “tutela della concorrenza” (lett. *e*: sentenze nn. **2, 49, 54, 86, 97, 125, 165, 178**); l'ordinamento civile (lett. *l*: sentenza **126**); i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (lett. *m*: sentenza **121**) la “profilassi internazionale” (lett. *q*: **173**) e la “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” (lett. *s*: sentenze nn. **49, 54, 70, 126, 141, 197, 199, 269** e ordinanza n. **31**).

Talora il diritto europeo è stato richiamato anche in riferimento ad altri commi dell'art. 117 Cost. (sentenze nn. **11, 189**) e all'art. 120, primo comma, Cost. che garantisce la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni (sentenza n. **44**).

### ***1.1.2. Le disposizioni dei Trattati europei, il diritto derivato e la giurisprudenza della Corte di giustizia invocate***

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

Vengono evocati, tra gli altri, il principio di parità di trattamento e non discriminazione nella procedura di assegnazione di servizi senza una gara ad evidenza pubblica (sentenza **199**); la libera circolazione e soggiorno delle persone (art. 21 TFUE), con riguardo al requisito della residenza ininterrotta per otto anni nel territorio della regione, quale presupposto necessario per l'ammissione al beneficio dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica (sentenza **168**); la libertà di concorrenza (sentenze nn. **97, 125, 165**) anche in riferimento agli aiuti di Stato (sentenza n. **249**); al principio della libertà di stabilimento (art. 49 TFUE) si è fatto riferimento con riguardo al requisito della sede legale nel territorio provinciale ai fini della concessione di contributi: sentenza n. **190**. Le disposizioni europee in materia di divieto di aiuti di Stato (artt. 107 e 108 TFUE) sono state invocate in riferimento al finanziamento dell'attività di internazionalizzazione di un aeroporto: sentenza n. **249**.

Non sono mancati i riferimenti a Regolamenti europei (sentenze nn. **2, 11, 54, 79, 249, 260**).

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea risulta evocata una sola volta (art. 34 sicurezza sociale e assistenza sociale: sentenza n. **168**).

La giurisprudenza della Corte di Lussemburgo è stata richiamata al fine di precisare la portata normativa del diritto europeo e di quello interno, sia genericamente sia con puntuali riferimenti, negli atti delle parti e/o dalla stessa Corte costituzionale: ad esempio sulla libertà di stabilimento garantita dai Trattati europei: sentenza n. **190**; sul principio di parità di trattamento e non discriminazione nella procedura di assegnazione di servizi senza una gara ad evidenza pubblica per la scelta del destinatario: sentenza **199**; sulla libertà di circolazione delle persone, con riguardo al requisito della residenza ininterrotta per 8 anni nel territorio della regione quale presupposto necessario per l'ammissione al beneficio dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica: sentenza **168**; sulla nozione di aiuti di Stato:

sentenza n. **249** (puntuali richiami *infra*, parr. 2 ss).

La Corte non ha mancato di rilevare la non pertinenza del richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia effettuato da una parte, dimostrando, attraverso la tecnica del *distinguishing*, la diversità del caso di specie rispetto a quello oggetto della pronuncia europea sia sul piano dei principi evocati, sia per le caratteristiche di fatto delle due vicende (sentenza n. **104**).

### ***1.1.3. La necessaria specificazione del diritto europeo invocato***

La mera invocazione dell'art. 117, primo comma, Cost., non supportata dalla precisa indicazione delle norme dell'Unione europea che sarebbero violate, conduce la Corte a dichiarare l'inammissibilità delle questioni di costituzionalità proposte.

Nella sentenza n. **79** al riguardo si legge: “la Regione, pur denunciando la violazione dei vincoli economici derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, non solo non specifica quali sarebbero le norme dell'Unione europea che sarebbero lese, ma non svolge neppure alcuna argomentazione atta a spiegare per quale ragione la prevista ripartizione tra le Regioni dell'ammontare del concorso finanziario al patto di stabilità in relazione ai consumi intermedi indurrebbe le Regioni medesime ad adottare un criterio di organizzazione non in armonia con i vincoli economici e finanziari derivanti dell'ordinamento dell'Unione europea” (n. 4 del Considerato in diritto).

Nella sentenza n. **199**, respingendo un'eccezione regionale sul punto, ha ritenuto invece che le norme interposte e i principi del diritto dell'Unione europea fossero desumibili dal ricorso governativo “in maniera sufficientemente idonea a concretare l'asserita violazione dell'art. 117 Cost. (...), in ragione della palese incidenza della disposizione impugnata sulla materia della concorrenza e della evidente interferenza del disposto normativo rispetto ai principi generali stabiliti al riguardo dal diritto dell'Unione europea (n. 2.1 del Considerato in diritto).

### ***1.1.4. L'ordine di esame delle questioni prospettate sotto una pluralità di profili***

In presenza di una pluralità di profili di incostituzionalità sollevati sulla medesima disposizione, si conferma la tendenza della Corte a definire il merito delle questioni a partire dalle censure relative alla violazione del riparto interno, tra Stato e Regioni, delle competenze legislative (sentenze nn. **2, 49, 125, 178, 197, 269** sulle quali si v. *infra*, par. 2.4).

L'integrazione tra l'ordinamento italiano e quello europeo rendono sempre più complessa la precisa distinzione dei profili di censura, in particolare allorché vengano in rilievo materie i cui contenuti sono largamente definiti dal diritto europeo (si pensi alla tutela della concorrenza, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, oltre ai principi di coordinamento della finanza pubblica: si v. *infra*, par. 2.2).

## ***1.2. Aspetti sostanziali***

### ***1.2.1. Le dichiarazioni di incostituzionalità in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.***

Nonostante la frequenza dei richiami al diritto europeo, in realtà non sono state molte le pronunce nelle quali la Corte è pervenuta ad una dichiarazione di incostituzionalità in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. (sentenze nn. **11, 141, 168, 190, 249**).

Si esaminano in questa sede soltanto i tre casi in cui la Corte fonda l'accoglimento esclusivamente su tale parametro (sentenze nn. **168, 190, 249**), rinviando al successivo l'esame delle pronunce in cui l'accoglimento si fonda anche su un diverso parametro (sentenze nn. **11, 141**).

Con la sentenza n. **168** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in riferimento all'art. 21, paragrafo 1, del TFUE, all'art. 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE, nonché all'art. 11, paragrafo 1, lett. f) della direttiva 2003/109/CE, dell'art. 19, comma 1, lett. b), della legge Regione Valle D'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui indica, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della “residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente. Secondo il Giudice costituzionale tale previsione “determina un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini degli Stati membri (...), sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù del diritto europeo comunitario godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso

alla procedura per l'ottenimento di un alloggio." (n. 2 del Considerato in diritto). Nel prosieguo della motivazione la Corte non manca di richiamare la pertinente giurisprudenza della Corte di Giustizia (sentenza 21 luglio 2011, in causa C-503/09, Stewart; sentenza 23 marzo 2004, in causa C-138/02, Collins; sentenza 2 agosto 1993, in cause riunite C-259/91, C-331/91 e C-332/91, Allué).

Il Giudice delle leggi ha accolto la questione di costituzionalità sollevata dal Governo, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione al principio di libertà di stabilimento previsto dall'art. 49 del TFUE, sull'art. 20, comma 2, della legge della Provincia Bolzano n. 11 del 2013, nella parte in cui avvantaggia le emittenti e i portali informativi aventi sede legale nella Provincia di Bolzano, rispetto a quelli operanti nel medesimo territorio provinciale, ma aventi sede legale in altre parti del territorio italiano o in altri Stati membri dell'Unione europea, dato che questi ultimi non potrebbero beneficiare dei contributi disposti dalla Giunta provinciale, se non trasferendo la propria sede legale nella Provincia (sentenza n. 190). La Corte ha ricordato che principi dell'Unione (artt. 49 e 54 TFUE) esigono una parità di trattamento tra imprese, indipendentemente dalla ubicazione della loro sede legale e quindi vietano tanto le discriminazioni palesi, quanto le misure che ostacolano o scoraggiano, direttamente o indirettamente, il pieno esercizio della libertà di stabilimento (Corte di Giustizia, sentenza 30 novembre 1995, in causa C-55/94, Reinhard Gebhard; sentenza 5 ottobre 2005, in causa C-442/02, CaixaBank France). Siffatte misure svuoterebbero di contenuto, inoltre, il diritto di stabilimento secondario (Corte di Giustizia, sentenza 13 luglio 1993, in causa C-330/91, The Queen; sentenza 12 aprile 1994, in causa C-1/93, Halliburton Services BV; sentenza 28 gennaio 1986 C-270/83, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese). La misura impugnata, dunque ha violato l'art. 49 del TFUE "in quanto dispone un trattamento discriminatorio a svantaggio delle società con sede legale fuori dalla Provincia di Bolzano, che esercitano il proprio diritto di stabilimento secondario tramite una succursale, filiale o agenzia" (n. 2 del Considerato in diritto).

Con la sentenza n. 249, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma Cost., delle disposizioni introdotte dalla Regione Abruzzo per attribuire un finanziamento a favore dell'Aeroporto d'Abruzzo, in quanto lesive della soglia economica minima fissata dal regolamento della Commissione (CE) n. 1998/06, aiuto "de minimis". Il Giudice delle leggi ha ritenuto opportuno richiamare la giurisprudenza europea sulla nozione di aiuto di Stato, molto estesa e di natura complessa. In particolare, con riguardo alla fattispecie oggetto del giudizio, la Corte ricorda che – fermo restando che qualsiasi trasferimento di risorse, in via diretta o indiretta, ad un'impresa privata o pubblica, è idoneo ad essere configurato come aiuto non compatibile ai sensi dell'art. 107, paragrafo 1, TFUE – sia la Corte di Giustizia (*ex plurimis*, sentenza 16 maggio 2002, in causa C-482/89, Stardust Marine) che la Commissione (Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree 2014/C 99/03) "hanno affermato il cosiddetto criterio dell'investitore privato, secondo cui nei confronti delle imprese pubbliche (...) la condotta imprenditoriale dello Stato o delle sue articolazioni territoriali deve uniformarsi a quella dell'imprenditore privato, che è, in linea di principio, diretta a conseguire un utile. Cosicché gli interventi dell'investitore pubblico devono, comunque, ispirarsi ai criteri di scelta di un gruppo imprenditoriale privato nel perseguimento di una politica strutturale, globale o settoriale, secondo logiche di profitto". Riservata alla Commissione europea la verifica sulla compatibilità dell'aiuto, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali denunciate, sottolineando come nella specie le operazioni societarie finanziate non risultassero obbligate dal codice civile, né in alcun modo risultava che l'accollo delle perdite di esercizio fosse improntato a prospettive di redditività e dunque era stato assunto in contrasto con il precetto comunitario (nn. 3 ss. Considerato in diritto).

### ***1.2.2. Le pronunce di accoglimento sulla base, congiuntamente, dell'art. 117, primo comma, Cost. e di altri parametri***

L'integrazione sempre più stretta dell'ordinamento interno con quello europeo si riflette non di rado sul grado (decescente) di autonomia delle censure prospettate in riferimento al diritto europeo rispetto a quelle sollevate in riferimento a parametri interni. In diversi casi, infatti, la normativa attuativa del diritto europeo viene invocata come parametro interposto e come disciplina della "materia".

Così, ad esempio, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione indistinta dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost. dell'art. 17 della legge Regione Toscana n. 69 del 2012 il quale

subordinava a SCIA, anziché ad autorizzazione, l'avvio dell'attività di utilizzazione dell'acqua minerale naturale e di sorgente. Considerato che il legislatore comunitario, con la direttiva 2009/54/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali) ha ritenuto prevalente le finalità di tutela della salute dei consumatori di acque minerali rispetto alla semplificazione amministrativa dei procedimenti, assoggettando ad autorizzazione siffatta attività, considerato altresì che la normativa nazionale di recepimento di quella comunitaria (d.lgs. n. 176 del 2011) ha riprodotto in larga misura le previsioni in essa contenute, il Giudice delle leggi accoglie le censure ritenendo la disposizione regionale impugnata lesiva di un principio fondamentale della materia "tutela della salute" e per contrasto con la normativa comunitaria (sentenza n. 11, n. 3 del Considerato in diritto).

Analogamente nella sentenza n. 141, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 124 dell'art. 1 della legge Regione Campania n. 4 del 2011, giacché, nel prevedere la necessaria automatica collocazione di stazioni di misurazione della qualità dell'aria presso tutti gli impianti ubicati nel territorio regionale, "indipendentemente da una verifica tecnica circa l'utilità di tali stazioni circa il rispetto dei criteri di ubicazione su macro scala e su micro scala", si poneva in contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma lett. s), Cost. Il Giudice delle leggi riconduce la disciplina censurata nell'ambito della materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di competenza esclusiva statale, la cui portata nella specie è definita dal d.lgs. n. 152 del 2006 (Norme in materia ambientale) e dal d.lgs. n. 155 del 2010 (Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa). Quest'ultimo in particolare, oltre a prevedere che la valutazione della qualità dell'aria avvenga "sulla base di metodi e criteri comuni su tutto il territorio nazionale" (art. 1, comma 1, lett. b), richiede altresì che l'installazione o l'adeguamento di stazioni di misurazione della qualità dell'aria per impianti che producano emissioni in atmosfera siano disposte in sede di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di AIA, là dove la Regione "consideri tali stazioni necessarie per la rete di misura o per il programma di valutazione" (art. 5, comma 9). Si tratta evidentemente di una valutazione caso per caso, che deve comunque conformarsi all'intera disciplina recata dal d.lgs. n. 155. La disposizione regionale denunciata ha previsto invece una installazione di un sistema di monitoraggio dell'aria presso tutti i siti degli impianti per la produzione di energia termoelettrica ubicati nel territorio regionale in contrasto con la disciplina dettata dalla legge statale di recepimento del diritto europeo (n. 6.6. del Considerato in diritto).

Nella sentenza n. 165 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge Regione Toscana n. 52 del 2012 e dell'art. 6 della legge Reg. Toscana n. 13 del 2013 in quanto vanificavano le finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche perseguite dalla direttiva 2006/123/CE con conseguente illegittima limitazione della libertà di concorrenza, in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., e invasione della relativa competenza esclusiva dello Stato *ex* art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., esercitata con le norme statali (art. 34, comma 3, d.l. n. 201 del 2011 e art. 1 d.l. n. 1 del 2012) che tale direttiva hanno recepito. Le disposizioni regionali impuginate introducevano una procedura aggravata per i casi di strutture di vendita in forma aggregata, assumendo la distanza minima tra gli esercizi quale elemento qualificante di tale tipologia di esercizio commerciale, peraltro sconosciuta alla normativa statale (n. 7.5 del Considerato in diritto).

### ***1.2.3. Una dichiarazione di non fondatezza (nei sensi) in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.***

Nell'anno vi è una sola pronuncia di infondatezza di una questione sollevata sotto il profilo della presunta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione a norme dell'Unione europea.

Nella sentenza n. 199 la questione, sollevata con riguardo ad una disposizione di legge della Regione Sardegna in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. per contrasto con il diritto europeo in tema di affidamento di servizi di interesse generale, è dichiarata nel dispositivo (n. 4) non fondata, ma la motivazione (n. 2.2 del Considerato in diritto) precisa i termini del rigetto chiarendo che la disposizione impugnata, "correttamente interpretata" non è in contrasto con i principi dei Trattati e con la giurisprudenza comunitaria pertinente (sentenza 15 ottobre 2009, in causa C-196/08, Acoset Spa; sentenza 11 gennaio 2005, in causa C-26/03 Stadt Halle e altri).

#### **1.2.4. Le pronunce di accoglimento in base ad uno degli altri parametri che veicolano il diritto europeo e l'assorbimento delle censure ex artt. 117, primo comma, Cost.**

Anche in ragione della precedenza che la Corte accorda, sotto il profilo logico-giuridico, all'esame delle censure concernenti il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni non di rado i profili di incostituzionalità relativi al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo (comunitario) sono risultati "assorbiti" dalla dichiarazione di illegittimità della norma impugnata in riferimento ad altri parametri (sentenze nn. **2, 49, 125, 178, 197, 269**).

Nelle sentenze nn. **2, 49, 125, 178** la Corte ha accolto le questioni di costituzionalità, sottoposte anche in riferimento a profili di compatibilità europea (comunitaria) ex art. 117, primo comma, Cost., sulla base dell'art. 117, secondo comma, lett. e), "tutela della concorrenza".

Si ricordi, tuttavia, che la nozione di concorrenza, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, riflette quella operante in ambito comunitario che comprende – si ribadisce nella sentenza n. **97** (n. 3.2 del Considerato in diritto) – "sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati (misure antitrust); sia le misure legislative di promozione, volte ad eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione fra imprese (concorrenza "nel mercato"), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza "per il mercato")".

I due distinti profili di costituzionalità invocati (art. 117, primo comma, e secondo comma, lett. e), Cost.) paiono pertanto in realtà sovrapporsi.

La medesima considerazione può estendersi alle questioni di costituzionalità accolte sulla base dell'art. 117, secondo comma, lettera s), "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", considerato che le discipline statali di riferimento sono per lo più attuative dei principi recati dalla normativa europea (comunitaria): sentenze nn. **197, 269**.

## **2. Il giudizio sulle leggi in via incidentale**

Numerosi sono stati i richiami del diritto europeo (comunitario) anche nei giudizi promossi dai giudici comuni (sentenze nn. **5, 7, 13, 32, 46, 64, 98, 100, 106, 151, 153, 155, 157, 166, 174, 200, 201, 215, 216, 218, 225, 226, 228, 235, 238**; ordinanze nn. **63, 84, 101, 102, 148, 194**), poche tuttavia sono le pronunce in cui il richiamo è stato significativo ai fini della decisione della Corte, fra queste, si segnalano le sentenze nn. **46, 64, 100, 226** di infondatezza. Meritano altresì una menzione *ad hoc* le pronunce nelle quali il diritto europeo (normativo e giurisprudenziale) è stato evocato dalla Corte *ad adiuvandum*, per rafforzare la conclusione già raggiunta sul piano costituzionale interno, così sottolineando le convergenze tra i due ordinamenti, o dalle parti costituite in giudizio: sentenze nn. **32, 98, 106, 155, 174, 216, 225, 235, 238**.

### **2.1. Aspetti processuali**

#### **2.1.1. Uno sguardo d'insieme**

Nei giudizi in esame il diritto europeo in taluni casi ha integrato il contesto normativo di riferimento (sentenza n. **201**, in riferimento alle diverse soluzioni normative messe a punto dalle Istituzioni dell'Unione europea per agevolare la stabilità finanziaria; sentenza n. **225**, sull'evoluzione normativa e giurisprudenziale dell'IVA comunitaria; sentenza n. **228** sull'affinità tra le figure dell'imprenditore e del lavoratore autonomo; ordinanza n. **194** in materia di trasporto ferroviari dei passeggeri; in altri casi è assunto come parametro diretto di giudizio (sentenza n. **200**); in altri è stato assunto come parametro interposto o contribuisce comunque a definire la portata della disposizione costituzionale invocata nel giudizio come parametro (sentenze nn. **46, 64, 100, 153, 216, 226, 235**; ordinanze nn. **63, 101, 102, 148**); in altri casi è invocato dalla Corte *ad adiuvandum* (sentenza n. **238**, n. 3.4 del Considerato in diritto); talora è introdotto solo dalla parte privata (sentenza n. **155**, n. 6.1. del Considerato in diritto) od utilizzato dalla difesa erariale (sentenza n. **174**, n. 5.3 del Ritenuto in fatto).

Si rinvencono tutte le tipologie di fonti europee (comunitarie) dai Trattati (sentenze nn. **216, 225, 235**) alle Decisioni quadro (sentenze nn. **32, 218**; ordinanze nn. **63, 84, 148**), numerose sono le Direttive

richiamate in relazione alla normativa interna di attuazione (sentenze nn. **7, 13, 46, 100, 151, 153, 166, 201, 215, 216, 218, 225, 226**; ordinanza n. **102**), meno frequenti i Regolamenti (sentenze nn. **151, 157**; ordinanza n. **194**). La Carta dei diritti fondamentali è stata richiamata in diverse occasioni, sia genericamente (sentenze nn. **106, 238**), sia con puntuali riferimenti (artt. 1 e 3 sulla dignità umana e sul diritto all'integrità della persona: sentenza n. **235**; art. 24 sui diritti del bambino: sentenza n. **239**; art. 47 sul diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale: sentenza n. **200**; art. 49 principio proporzionalità dei reati e delle pene: sentenza n. **32**; ordinanze n. **148, 247**).

La giurisprudenza della Corte di Lussemburgo risulta non di rado richiamata al fine di precisare la portata normativa del diritto europeo e di quello interno, sia genericamente sia con puntuali riferimenti, dal giudice remittente, nelle memorie difensive di parte e dalla stessa Corte costituzionale (sentenze nn. **64, 98, 100, 155, 174, 216, 218, 225, 226, 235, 238**; ordinanze nn. **101**).

In qualche caso il riferimento al diritto europeo è solamente generico (sentenze nn. **228, 277**).

Talune questioni sono state dichiarate inammissibili, o manifestamente inammissibili, per genericità delle censure, per altri difetti dell'ordinanza di remissione (sentenze nn. **7**, n. 4 del Considerato in diritto; **218**; ordinanza nn. **101**) o per sopravvenuta carenza dell'oggetto (ordinanze nn. **63, 148**). Si segnala altresì una dichiarazione di estinzione del giudizio (ordinanza n. **102**).

### ***2.1.2. I parametri interni che hanno veicolato il diritto europeo nel giudizio di costituzionalità***

I parametri costituzionali interni che hanno operato come "veicoli" del diritto europeo sono stati principalmente l'art. 11 Cost. (sentenze nn. **100**, n. 6 del Considerato in diritto; **226**; ordinanze nn. **102, 148**), l'art. 76 Cost. quanto al vaglio di conformità del decreto legislativo ai principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega (sentenze nn. **5, 153**) e l'art. 117, primo comma, Cost. (sentenze nn. **7**, n. 1.4 del Considerato in diritto; **13, 46**, n. 9 del Considerato in diritto; **64**, nn. 8 e ss. del Considerato in diritto; **100**, n. 6 del Considerato in diritto; **106**, n. 3 del Considerato in diritto; **226, 235**; ordinanze nn. **63, 101, 102, 148**). La Corte ha rilevato l'inutilizzabilità dell'art. 10, secondo comma, Cost. per le norme internazionali convenzionali, atteso che "l'esigenza di coerenza con l'ordinamento comunitario trova collocazione adeguata nell'art. 11 Cost. (sentenza n. 284 del 2007)" (ordinanza n. **84**).

In taluni casi il diritto europeo viene invocato direttamente (sentenza n. **200**, nella specie si trattava della Carta dei diritti dell'UE).

### ***2.1.3. In tema di doppia pregiudizialità***

Nell'anno la Corte ha l'occasione di ribadire la propria giurisprudenza in ordine ai rapporti tra la questione pregiudiziale e la questione di costituzionalità (sentenza n. **216**). Premesso che spetta al giudice *a quo* la decisione di rimettere alla Corte di Lussemburgo la questione pregiudiziale, il Giudice costituzionale ricorda che «i giudici nazionali le cui decisioni sono impugnabili hanno il compito di interpretare il diritto comunitario e se hanno un dubbio sulla corretta interpretazione hanno la facoltà e non l'obbligo di operare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per ottenerla e farne applicazione, se necessario a preferenza delle contrastanti norme nazionali. Il giudice di ultima istanza, viceversa, ha l'obbligo di operare il rinvio, a meno che non si tratti di una interpretazione consolidata e in termini o di una norma comunitaria che non lascia adito a dubbi interpretativi». La questione pregiudiziale di legittimità costituzionale «sarebbe invece inammissibile, secondo la giurisprudenza di questa Corte, ove il giudice rimettente chiedesse la verifica di costituzionalità di una norma, pur esplicitando un dubbio quanto alla corretta interpretazione di norme comunitarie ed un contrasto con queste ultime; il dubbio sulla compatibilità della norma nazionale rispetto al diritto comunitario va risolto, infatti, eventualmente con l'ausilio della Corte di giustizia, prima che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale, pena l'irrelevanza della questione stessa» (così la sentenza n. 75 del 2012, in linea con le precedenti pronunce n. 284 del 2007 e n. 227 del 2010).» (Così al n. 3.1 del Considerato in diritto). [Nel caso di specie la Corte di Lussemburgo aveva già emesso una propria sentenza su una questione del tutto simile e il Giudice costituzionale è pervenuto nella specie ad una dichiarazione di non fondatezza proprio alla luce di tale sentenza (CGUE, sentenza 5 dicembre 2013, in cause riunite C-159, 160 e 161/12, Venturini: si v. n. 7.1. del Considerato in diritto)].

#### **2.1.4. Sulla disapplicazione delle norme interne incompatibili con diritto europeo (comunitario)**

La Corte ha respinto l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla difesa erariale, secondo cui il giudice remittente avrebbe dovuto disapplicare le disposizioni censurate, ribadendo la propria consolidata giurisprudenza in materia. Nella sentenza n. **226** (al n. 3.1 del Considerato in diritto) si legge: “qualora si tratti di disposizione del diritto dell'Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando – se del caso – il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta – contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte di giustizia – e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi a questa Corte valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario» (ordinanza n. 207 del 2013; nello stesso senso si vedano le sentenze n. 75 del 2012, n. 28 e n. 227 del 2010 e n. 284 del 2007)”. La Corte ha precisato inoltre che, nel caso di specie, il tribunale remittente, richiamando la giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza 24 giugno 2010, C-98/09, *Sorge*, punto 50; sentenza 23 aprile 2009, C-378/07, *Angelidaki ed altri*, punti 209-211), aveva ritenuto che la clausola 8.3 dell'accordo quadro non fosse direttamente produttiva di effetti nell'ordinamento interno. Aveva precisato altresì di essere ben consapevole che in tal caso grava sul giudice nazionale l'onere di interpretare il diritto interno, per quanto possibile, in senso conforme alle norme europee e tuttavia aveva ritenuto che proprio l'art. 1, comma 13, della legge n. 92 del 2012 gli precludesse una tale opzione ermeneutica. Pertanto la Corte ha concluso nel senso che il giudice *a quo* aveva correttamente sollevato questione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 11 e 117 Cost.

#### **2.2. Aspetti sostanziali**

##### **2.2.1. Il diritto europeo come integrativo dei principi e criteri direttivi della delega**

Secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale 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, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato” (da ultimo sentenza n. 134 del 2013, n. 6.3 del Considerato in diritto). Nella sentenza n. **153**, il Giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18-*bis*, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 66 del 2003 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro) per violazione dell'art. 76 Cost., in quanto tali disposizioni avevano stabilito sanzioni più elevate rispetto a quelle previgenti, contravvenendo al principio contenuto all'art. 2, comma 1, lettera c) della legge delega n. 39 del 2002 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2001) secondo cui il legislatore delegato avrebbe dovuto prevedere “sanzioni identiche a quelle eventualmente già comminate dalla leggi vigenti per le violazioni che siano omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi”.

##### **2.2.2. La rilevanza della giurisprudenza di Lussemburgo**

Con la sentenza n. **216**, la Corte ha dichiarato infondata, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale) conv. con modificazioni dalla legge n. 248 del 2006, nella parte in cui non consente agli esercizi commerciali ivi previsti (cd. parafarmacie) la vendita di medicinali di fascia C soggetti a prescrizione medica. Il Giudice costituzionale, dopo aver rigettato la questione sotto entrambi i profili di censura, ha richiamato puntualmente la sentenza con la quale la Corte di Giustizia si era già pronunciata sulla disposizione impugnata (n. 7.1. del Considerato in diritto), affermando che l'art. 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale che non consente a un farmacista, abilitato o iscritto all'ordine professionale, ma non titolare di una farmacia compresa nella pianta organica, di distribuire al dettaglio, in una parafarmacia, anche quei farmaci soggetti a prescrizione medica che non sono a carico del Servizio sanitario nazionale, bensì vengono pagati interamente dall'acquirente (sentenza 5 dicembre 2013, in cause riunite C-159, 160 e

161/12, Venturini). La tutela della salute, può, secondo il Giudice di Lussemburgo, giustificare restrizioni alla libertà di stabilimento, considerato che “la salute e la vita delle persone occupano una posizione preminente tra i beni e gli interessi protetti dal Trattato e che spetta agli Stati membri stabilire il livello al quale essi intendono garantire la tutela della salute pubblica e il modo in cui tale livello debba essere raggiunto ” (sentenza 13 febbraio 2014, in causa C-367/12, Sokoll-Seebacher, punti 24-25). Il Giudice delle leggi ha concluso, precisando: “tali considerazioni (...) corroborano ulteriormente il convincimento di questa Corte nel senso che si è detto” (n. 7.2. del Considerato in diritto).

Di particolare interesse è anche la sentenza n. **226**, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l’impiego, di incentivi all’occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), come interpretato autenticamente dall’art. 1, comma 13, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), sollevata, in riferimento agli artt. 11 e 117 Cost. Nella specie la giurisprudenza della Corte di Giustizia è stata puntualmente esaminata dal Giudice costituzionale al fine di escludere che le disposizioni censurate, volte a stabilire un criterio uniforme e certo per la quantificazione del danno allo scopo di semplificare il contenzioso, rientrassero nell’ambito di applicazione della clausola 8.3 dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato (clausola di non regresso). La Corte costituzionale ricorda che la giurisprudenza europea, ricordandone i principali contenuti: 1) tale clausola non preclude ogni riduzione di tutela dei lavoratori nel settore dei contratti a tempo determinato, ma che per rientrare nel divieto di cui alla clausola in esame, tale riduzione «da un lato, dev’essere collegata con la “applicazione” dell’accordo quadro e, dall’altro, deve avere ad oggetto il “livello generale di tutela” dei lavoratori a tempo determinato» (Corte di giustizia, ordinanza 11 novembre 2010, C-20/10, *Vino*, punti 31- 32; sentenza Angelidaki, punto 126; sentenza 22 novembre 2005, C-144/04, *Mangold*, punto 52; ordinanza 24 aprile 2009, C-519-08, *Koukou*, punto 114); 2) una normativa interna può ritenersi collegata con la «applicazione» dell’accordo quadro, non soltanto nel caso dell’iniziale recepimento della direttiva n. 1999/70/CE e del suo allegato contenente l’accordo quadro, ma anche nel caso di «ogni misura nazionale intesa a garantire che l’obiettivo da questa perseguito possa essere raggiunto, comprese le misure che, successivamente al recepimento propriamente detto, completino o modifichino le norme nazionali già adottate» (ordinanza *Vino*, punto 36; sentenza *Mangold*, punto 51; sentenza *Angelidaki*, punto 131; ordinanza *Koukou*, punto 115); 3) una «normativa nazionale non può essere considerata contraria a detta clausola nel caso in cui la *reformatio in peius* che essa comporta non sia in alcun modo collegata con l’applicazione dell’accordo quadro. Ciò potrebbe avvenire qualora detta *reformatio in peius* fosse giustificata non già dalla necessità di applicare l’accordo quadro, bensì da quella di promuovere un altro obiettivo, distinto da detta applicazione» (ordinanza *Vino*, punto 37); 4) al fine di valutare se una norma interna rientri o meno nel campo di applicazione dell’accordo quadro, in ogni caso, «è irrilevante il fatto che lo scopo perseguito» dalla nuova disposizione «sia eventualmente meno degno di tutela di quello perseguito dall’accordo quadro, ossia la protezione dei lavoratori assunti a tempo determinato» (ordinanza *Vino*, punto 44). Sulla base della giurisprudenza europea, la Corte costituzionale è pervenuta alla conclusione che la clausola 8.3 dell’accordo quadro, nell’interpretazione fornita dal giudice europeo, non preclude in via generale modifiche che possano essere ritenute peggiorative del trattamento dei lavoratori a tempo determinato allorché attraverso di esse il legislatore nazionale persegua obiettivi diversi dalla attuazione dell’accordo quadro (n. 4.1 del Considerato in diritto).

Nella sentenza **235**, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 139 del d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), sollevate dal Giudice di pace di Torino, in riferimento agli articoli 2, 3, 24 e 76 della Costituzione; dal Tribunale ordinario di Brindisi - sezione distaccata di Ostuni, per contrasto con gli artt. 2, 3, 24, 32, 76 e con l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 2 e 6 della CEDU, 6 del Trattato dell’Unione Europea e 1 e 3, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea; dal Tribunale ordinario di Tivoli e dal Giudice di pace di Recanati, per contrasto con i medesimi articoli 2, 3, 24, 32, 76 Cost. e con l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3 e 8 della CEDU e 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione medesima. Anche in questa pronuncia la Corte costituzionale ha richiamato, a conclusione del suo ragionamento, la



posizione assunta dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (adita con rinvio pregiudiziale dallo stesso Tribunale di Tivoli) nella sentenza 23 gennaio 2014, in causa C-371/12, E. e C. Petillo in cui si escludeva l'incompatibilità dell'art. 139 del Codice delle assicurazioni con le direttive europee.

### ***3. I giudizi per conflitto di attribuzione tra enti e tra poteri dello Stato***

Nei giudizi per conflitto di attribuzione fra enti e tra poteri dello Stato non si rivengono nell'anno significativi riferimenti al diritto dell'Unione europea.

## Sezione II

### Diritto interno e sistema CEDU

#### 1. Introduzione

##### 1.1. Uno sguardo d'insieme

Nella giurisprudenza del 2014 ricorrono numerosi richiami alla 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), in particolare nei giudizi sulle leggi in via incidentale (sentenze nn. **1, 30, 120, 135, 156, 162, 170, 187, 191, 200, 213, 227, 235, 238, 274**; ordinanze nn. **10, 21, 25, 57, 58, 92, 93, 124, 149, 158, 183, 204, 223, 240, 247, 252, 280**); qualche richiamo si rinviene anche nei giudizi sulle leggi in via principale (sentenza n. **104**) e in giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato *ex art. 68*, primo comma, Cost. (sentenze nn. **115, 221, 264, 265**; ordinanze nn. **150, 185, 271, 286**).

Si segnala per mera completezza dell'analisi un generico richiamo alla CEDU nella formulazione di una questione di costituzionalità che la regione ricorrente chiede alla Corte di autorimmettersi nell'ambito di un giudizio per conflitto di attribuzione fra enti (sentenza n. **130**).

Nelle pronunce dell'anno ricorrono ampi e argomentati richiami alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo che, secondo il modello disegnato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, integra anch'essa, insieme alle disposizioni CEDU, il parametro costituzionale di riferimento, vale a dire l'art. 117, primo comma, Cost. (si v. es. sentenze nn. **1, 30, 135, 162, 170, 191, 213, 227**; ordinanze nn. **10, 92, 124, 204, 223, 240, 247, 280**) e comunque svolge una funzione ermeneutica, concorrendo, insieme alla CEDU, a definire la portata delle disposizioni costituzionali invocate come parametri del giudizio (sentenze nn. **104**, n. 7.2 del Considerato in diritto; **120**, n. 4.4 del Considerato in diritto; ordinanza n. **158**). In taluni casi la giurisprudenza della Corte di Strasburgo è richiamata ad *adiuvandum* (sentenza n. **274**).

Talora la giurisprudenza della Corte dei diritti è solo genericamente invocata (sentenze nn. **104, 120, 187**), in qualche caso senza neppure la puntuale indicazione di una disposizione convenzionale (ordinanza n. **149**).

Si noti, infine, che, nonostante i frequenti richiami, non sono moltissimi i casi in cui la Corte ha accolto (sentenze nn. **135, 187**) o respinto (sentenze nn. **156, 235**) le questioni prospettate (anche) sulla base della CEDU e sulla giurisprudenza europea. Si registrano diversi casi di assorbimento delle questioni sotto il profilo dell'art. 117, primo comma, Cost., preferendo la Corte risolvere il giudizio sulla base dei parametri interni (come ad es. gli artt. 2, 3, 29, 31 e 32 Cost.: sentenza n. **162**; art. 48 Cost.: sentenza n. **1**) e casi in cui la Corte reputa non pertinente il parametro convenzionale invocato (sentenza n. **170**). In due casi la Corte ha reputato di accogliere la questione sia sotto il profilo dei parametri interni che sotto il profilo dell'art. 117, primo comma, Cost. (sentenze nn. **135, 191**).

Non sono rare le dichiarazioni di inammissibilità, anche manifesta, per difetti dell'ordinanza di remissione (sentenze nn. **120, 213**; ordinanze nn. **57, 58, 183, 252**), talune specificamente dovute alla genericità delle censure prospettate *ex art. 117*, primo comma, Cost. (ordinanza n. **93**), altre perché il giudice *a quo* ha richiesto alla Corte di compiere scelte riservate alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. **30**) o perché ha ommesso di esperire il tentativo di interpretazione conforme (ordinanza n. **58**), o perché ha errato nella individuazione del tipo di giudizio da instaurare (sentenza n. **120**); altre per difetto di rilevanza (sentenza n. **213**) o perché è venuto meno l'oggetto del giudizio (ordinanza n. **252**). In due casi la Corte ha disposto la restituzione degli atti al giudice remittente per *ius superveniens* (ordinanze nn. **149, 247**); in altri casi ha dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni già dichiarate infondate (sentenza n. **227**) ovvero in ragione dell'erroneo presupposto interpretativo da cui muoveva il remittente e suggerendo la strada dell'interpretazione conforme (ordinanze nn. **92, 124, 204, 223, 240, 280**).

Quanto al merito delle questioni sollevate e decise si segnala nel complesso una qualche ripetitività nel tempo dei profili di censura e di materia: ragionevole durata e legge Pinto (sentenza n. **30**; ordinanze nn. **124, 204, 223, 240, 280**), leggi di interpretazione autentica e retroattività della legge (sentenze nn. **156, 191, 227**; ordinanze nn. **10, 92, 158**); pubblicità delle procedure giudiziarie (sentenza n. **135**); espropriazioni (sentenze nn. **187, 213**); discriminazioni nei confronti degli stranieri in materia di previdenza sociale (ordinanza n. **252**); cause ostative al rilascio del permesso di soggiorno (ordinanza n. **58**); contumacia (ordinanza n. **149**).

### ***1.2. Il principio della massima espansione delle tutele***

In occasione della decisione di una delle questioni di costituzionalità sollevate nell'anno sulla cd. legge Pinto (n. 89 del 2001) si censurava in particolare, per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost, in relazione all'art. 6 CEDU, l'art. 2, comma 2 *quinquies* lett. d) in quanto tutelerebbe l'interesse alla ragionevole durata del processo penale nel caso di estinzione del reato per intervenuta prescrizione in assenza di condotte dilatorie della parte, anche quando manchi "un pregiudizio importante" nella prospettiva della Convenzione. Si ricorda, infatti, che nel caso Gagliano Giorgi contro Italia, sentenza 6 marzo 2012, la Corte di Strasburgo ha escluso che fosse stato cagionato un "pregiudizio importante" ad un imputato che, a causa dell'eccessiva durata del processo, aveva beneficiato della prescrizione in rapporto ad uno dei reati ascrittigli, posto che quest'ultima, estinguendo il reato, aveva compensato o grandemente ridotto i pregiudizi che normalmente derivano dalla violazione del principio della ragionevole durata del processo. Il Giudice delle leggi coglie l'occasione per ribadire il principio della "massima espansione delle tutele" (sentenza n. 317 del 2009), ricordando come "i livelli minimi di tutela dei diritti fondamentali prefigurati dalla CEDU, nell'interpretazione offertane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, costituiscono, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., un limite inderogabile per il legislatore italiano solo «verso il basso», ma non «verso l'alto»". Anche in virtù dell'art. 53 CEDU, si deve pertanto escludere che disposizioni interne maggiormente garantiste possano essere ritenute costituzionalmente illegittime in nome dell'esigenza di rispetto della CEDU (ordinanza n. **223**).

### ***1.3. La sottoponibilità a bilanciamento anche dei diritti fondamentali come riconosciuti dalla CEDU***

La Corte, dichiarando infondata la questione di costituzionalità sul limite all'integrale risarcimento del danno alla persona di cui all'art. 139 del d.lgs. n. 209 del 2005 (Codice delle assicurazioni private), nella sentenza n. **235** ha modo di ribadire: "al bilanciamento – che doverosamente va operato tra i valori assunti come fondamentali dalla nostra Costituzione ai fini della rispettiva, complessiva, loro tutela – non si sottraggono neppure i diritti della persona consacrati in precetti della normativa europea – ove questi vengano, come nella specie, in rilievo come parametri del giudizio di costituzionalità, per interposizione ex art. 117, primo comma, Cost. – poiché come pure già precisato, «A differenza della Corte EDU, questa Corte [...] opera una valutazione sistemica e non isolata dei valori coinvolti dalle norme di volta in volta scrutinate» (sentenza n. 264 del 2012)" (n. 10.2.1 del Considerato in diritto).

## ***2. Il giudizio sulle leggi in via incidentale***

### ***2.1. Aspetti processuali***

#### ***2.1.1. I parametri interni che hanno veicolato la CEDU e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti nel giudizio costituzionale***

I giudici comuni sembrano aver ormai recepito l'impostazione delle "sentenze gemelle" e, correttamente, hanno in genere sollevato le questioni di costituzionalità-convenzionalità invocando come parametro costituzionale il primo comma dell'art. 117 Cost. (sentenze nn. **1, 30, 135, 156, 162, 170, 187, 191, 213, 235, 227**; ordinanze nn. **10, 92, 93, 124, 149, 158, 183, 204, 223, 240, 247, 252, 280**); benchè qualche giudice remittente ancora sollevi dette questioni invocando l'art. 10 Cost. (sentenza n. **170**; ordinanza n. **25**).

Tuttavia talvolta la CEDU (e/o la giurisprudenza della Corte EDU) è stata invocata senza l'art. 117, primo comma, Cost. (*ad adiuvandum*: sentenza n. **274**; o come parametro diretto: sentenza n. **200**; ordinanza n. **57**). Nella maggior parte dei casi si è trattato di richiami a fini ermeneutici, a sostegno di censure sollevate in riferimento ad altre disposizioni costituzionali (come l'art. 3 Cost.: ordinanza n. **58**;

l'art. 111 Cost.: sentenza n. **120**; ordinanze nn. **21, 158**).

### **2.1.2. Le disposizioni CEDU maggiormente invocate**

L'art. 6 (Diritto a un processo equo) è stata anche quest'anno la disposizione convenzionale maggiormente richiamata, sia come norma interposta nelle questioni sollevate *ex art.* 117, primo comma, Cost., sia direttamente, sia a meri fini interpretativi.

In taluni casi si registrano generici richiami alla suddetta disposizione convenzionale (sentenza n. **200**; ordinanza n. **25**); in altri casi, invece, sono stati precisati i profili di rilievo: in ordine al diritto alla ragionevole durata del processo (sentenza n. **30**; ordinanze nn. **124, 204, 223, 240, 280**); con riguardo alle leggi retroattive e al divieto di ingerenza del legislatore sull'attività giurisdizionale (sentenze nn. **156, 191, 227**; ordinanze nn. **10, 92, 158**); in merito ai criteri di determinazione dell'indennità di esproprio (sentenze nn. **187, 213**); con riguardo al diritto alla pubblica udienza nel procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza davanti al magistrato di sorveglianza e al tribunale di sorveglianza (sentenza n. **235**), in riferimento al diritto ad un giudice terzo ed imparziale (sentenza n. **120**; ordinanza n. **21**); con riguardo al diritto dell'imputato a partecipare al processo (ordinanza n. **149**); con riguardo al diritto della persona indagata di attivare la procedura di correzione dell'errore materiale o di fatto commesso dalla Cassazione decidendo nel procedimento "de libertate" (ordinanza n. **183**); in ordine a lamentate limitazioni del diritto risarcitorio (sentenza n. **235**).

In riferimento a tale disposizione convenzionale sono state numerose le pronunce della Corte dei diritti puntualmente richiamate. Con riguardo a leggi retroattive: De Rosa c. Italia, sentenza 11 dicembre 2012; Arras c. Italia, sentenza 14 febbraio 2012; Agrati c. Italia, sentenza 7 giugno 2011; Maggio c. Italia, sentenza 31 maggio 2011; Bortesi c. Italia, sentenza 10 giugno 2008; Scordino c. Italia, GC, sentenza 29 marzo 2006; Ogis-Institu Stanislas e altri c. Francia, sentenza 27 maggio 2004; Papageorgiou c. Francia, sentenza 26 ottobre 1997; National & Provincial Building Society e altri c. Regno Unito, sentenza 23 ottobre 1997, anche con incidenza sul giudicato: Zielinsky c. Francia, sentenza 28 ottobre 1999 (sentenza n. **191**); Lilly France c. Francia, sentenza 25 novembre 2010; Scanner de l'Ouest Lyonnais c. Francia, sentenza 21 gennaio 2007 (ordinanza n. **158**); ancora Agrati c. Italia, sentenza 7 giugno 2011: sentenza n. **227**; ordinanza n. **92**; Maggio c. Italia, sentenza 31 maggio 2011 (ordinanza n. **10**). Sul diritto alla pubblica udienza sono richiamati i casi Lorenzetti c. Italia, sentenza 10 aprile 2012; Capitani e Campanella c. Italia, sentenza 17 maggio 2011; Leone c. Italia, sentenza 2 febbraio 2010; Bongiorno e altri c. Italia, sentenza 5 gennaio 2010; Perre e altri c. Italia, sentenza 8 luglio 2008; Bocellari e Rizza c. Italia, sentenza 13 novembre 2007 (sentenza n. **135**). Con riguardo al principio di imparzialità e terzietà del giudice è richiamata la sentenza Savino e altri c. Italia, 28 aprile 2009 (sentenza n. **120**). In riferimento al diritto all'indennizzo per la non ragionevole durata del processo spettante anche alla parte soccombente sono richiamate: Gagliano c. Italia, sentenza 6 marzo 2012; Rinck c. Francia, sentenza 19 ottobre 2010; Giusti c. Italia, sentenza 18 ottobre 2010 (ordinanze nn. **124, 204, 240, 280**). Sulla mancanza di effettività del rimedio interno sono citati i casi Bottazzi c. Italia, sentenza 28 luglio 1999 e di pari data Di Mauro c. Italia, Ferrari c. Italia e A.P. c. Italia (sentenza n. **30**). Gagliano c. Italia, sentenza 6 marzo 2012 è richiamata anche con riguardo alla questione della non esclusione dell'ambito di applicazione dell'indennizzo Pinto dei casi in cui il soggetto abbia goduto dell'estinzione del reato per prescrizione (ordinanza n. **223**). Sui criteri di determinazione dell'indennità di esproprio sono citate Eko-EldaAvee c. Grecia, sentenza 9 marzo 2006 e Scordino c. Italia, sentenza 29 luglio 2006 (sentenza n. **213**).

Anche l'art. 7 (*Nulla poena sine lege*) è stato evocato con riguardo al principio della retroattività della legge penale più favorevole con richiamo al caso Scoppola c. Italia, Grande Camera, sentenza del 17 settembre 2009: ordinanza n. **247**).

L'art. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) è stato richiamato in riferimento a presunti automatismi in ordine alle cause ostative al rilascio del permesso di soggiorno (ordinanza n. **58**). La medesima disposizione, anche in relazione all'art. 14 (Divieto di discriminazione), è stata invocata in riferimento alla disciplina della fecondazione assistita, richiamando in particolare: S.H. e altri c. Austria, Grande Camera, sentenza del 3 novembre 2011; Costa e Pavan c. Italia, sentenza 28 agosto 2012, Dickson contro Regno Unito, Grande Camera, sentenza 4 dicembre 2007 (sentenza n. **162**). L'art. 8 è invocato insieme all'art. 12 (Diritto a sposarsi e formare una famiglia) con riguardo al cd. "divorzio imposto" nei

casi di rettificazione dell'attribuzione del sesso ottenuta da uno dei coniugi; sono citate le sentenze H. c. Finlandia, decisione (*recte*: sentenza) 13 novembre 2012 e Schalk e Kopf c. Austria, decisione del 22 novembre 2010 (*recte*: sentenza del 24 giugno 2010): sentenza n. **170**.

L'art. 5 (Diritto alla libertà e alla sicurezza) è stato evocato in riferimento ai Centri di identificazione ed espulsione perché non istituiti né regolamentati per legge (ordinanza n. **93**).

L'art. 14 (Divieto di discriminazione) è stato richiamato in riferimento ad una lamentata disparità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri in riferimento alla concessione di provvidenze economiche (ordinanza n. **252**). [Si noti che la disposizione convenzionale è richiamata da sola, mentre secondo la consolidata giurisprudenza europea non è autonoma e dovrebbe pertanto essere invocata insieme ad altra disposizione convenzionale].

Devono segnalarsi le invocazioni dell'art. 1 Protocollo n. 1 (Protezione della proprietà) in merito al diritto a trattamenti assistenziali (ordinanza n. **158**) e ai criteri di determinazione dell'indennizzo da espropriazione (sentenze nn. **187, 213**).

In materia di prestazioni previdenziali e assistenziali si richiamano le sentenze di Grande Camera Carson e altri contro Regno Unito, sentenza 16 marzo 2010; Burden c. Regno Unito, sentenza del 29 aprile 2008; Stec e altri c. Regno Unito, sentenza 6 luglio 2005 [*recte* sentenza del 12 aprile 2006; o decisione del 6 luglio 2005] (ordinanza n. **158**).

L'art. 3 protocollo n. 1 (Diritto a libere elezioni) viene evocato in riferimento alla libertà di scelta del corpo legislativo da parte del popolo (sentenza n. **1**; ordinanza n. **57**), anche con richiamo da parte del remittente - ritenuto non pertinente dalla Corte - del caso Saccomanno e altri c. Italia, sentenza 13 marzo 2012 (sentenza n. **1**).

In taluni casi i richiami alla CEDU sono plurimi (artt. 2, 3, 8 CEDU e art. 1 Protocollo addizionale) e generici (sentenza n. **235**).

Si segnala altresì il riferimento al caso Durisotto c. Italia, sentenza 6 maggio 2014 - di non violazione in riferimento ad un diniego di accesso alla terapia secondo il metodo "Stamina" - richiamato *ad adiuvandum* dalla Corte, a sostegno della dichiarazione di non fondatezza della questione di costituzionalità sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost., sull'art. 2 del d.l. n. 24 del 2013 conv. con modd. dall'art. 1, comma 1, della legge n. 57 del 2013 che, con riguardo alla sperimentazione clinica concernente l'impiego di medicinali per terapie avanzate a base di cellule staminali mesenchimali (metodo "Stamina"), consente solo il completamento della terapia alle strutture pubbliche, in cui siano stati avviati, anteriormente all'entrata in vigore del d. l. n. 24, trattamenti su singoli pazienti, precludendo pertanto l'applicabilità di siffatti trattamenti ad altri soggetti.

## **2.2. Aspetti sostanziali**

### **2.2.1. In generale sulla ragionevole durata del processo - necessaria effettività dei rimedi interni risarcitori ed interpretazione adeguatrice**

Quanto alla ragionevole durata va ricordato in particolare come la Corte abbia constatato la carenza, sotto il profilo convenzionale, del rimedio risarcitorio introdotto con la legge Pinto e abbia invitato il legislatore ad intervenire con un chiaro monito a conclusione della decisione assunta: "Il *vulnus* riscontrato e la necessità che l'ordinamento si doti di un rimedio effettivo a fronte della violazione della ragionevole durata del processo, se non inficiano – per le ragioni già esposte" – vale a dire la pluralità di soluzioni normative configurabili a tutela del principio della ragionevole durata - "la inammissibilità della questione e se non pregiudicano la «priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario» (sentenza n. 23 del 2013), impongono tuttavia di evidenziare che non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al problema individuato nella presente pronuncia (sentenza n. 279 del 2013)" (sentenza n. **30**, n. 4.1. del Considerato in diritto; corsivi aggiunti).

Nelle numerose ordinanze di manifesta infondatezza delle questioni sollevate sulla legge Pinto la Corte ha indicato la strada dell'interpretazione conforme alla CEDU richiamando la giurisprudenza europea: "alla stessa soluzione si giunge anche alla stregua del canone che impone di attribuire alla legge, nei limiti

in cui ciò sia permesso dal suo testo, un significato conforme alla CEDU, tenuto conto che la Corte europea dei diritti dell'uomo interpreta l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione, nel senso della spettanza dell'equa soddisfazione per la lesione del diritto alla durata ragionevole del processo a tutte le parti di esso e, in particolare, anche alla parte che sia risultata soccombente (*ex aliis*, sentenza 19 febbraio 1998, Paulsen-Medalen e Svensson contro Svezia, 149/1996/770/967)" (così ordinanza n. 124).

### 2.2.2. In materia civile e amministrativa

#### 2.2.2.1. Retroattività della legge, divieto di ingerenza del legislatore sui processi in corso e "motivi imperativi di interesse generale"

La Corte costituzionale ha avuto diverse occasioni per pronunciarsi nuovamente (come già con le sentenze nn. 257 del 2011; 15, 78, 264 del 2012; 154, 170 e 275 del 2013 e le ordinanze nn. 112, 146, 182, 222, 307 del 2012; 32 e 173 del 2013) su questioni sollevate (anche) in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. integrato dall'art. 6 CEDU, con riguardo ad interventi legislativi aventi effetti retroattivi incidenti su giudizi pendenti (sentenze nn. 156, 191, 227; ordinanze nn. 10, 92, 158). Se con l'ordinanza n. 10 si è limitata a dichiarare la manifesta infondatezza della questione relativa all'art. 1, c. 777 della l. n. 296 del 2007, già decisa con la sentenza n. 264 del 2012, con l'ordinanza n. 92, pur dichiarando la questione manifestamente infondata – le censure colpivano l'art. 2 della l. 29 dicembre 2011, n. 218 (Modifica dell'articolo 645 e interpretazione autentica dell'articolo 165 del codice di procedura civile in materia di opposizione al decreto ingiuntivo) – la Corte richiama sotto forma di "regola di diritto" la motivazione della sentenza Agrati e altri contro Italia, del 7 giugno 2011. Si legge: «"Se, in linea di principio, il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio di prevalenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall'articolo 6 Cost., salvo che per ragioni imperative di interesse generale, all'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia. L'esigenza della parità delle armi comporta l'obbligo di offrire ad ogni parti una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un sostanziale svantaggio rispetto alla controparte" (sentenza n. 15 del 2012, punto 3.3. del Considerato in diritto)». Anche secondo detta regola, dunque, «sussiste uno spazio, sia pur delimitato, per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.), se giustificato da "motivi imperativi di interesse generale" che spetta innanzitutto al legislatore nazionale e a questa Corte valutare, con riferimento a principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, nell'ambito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla Convenzione europea ai singoli ordinamenti statali». Ampi richiami alla giurisprudenza europea in materia si rinvencono anche nelle sentenze nn. 156 e 227, entrambe di rigetto.

Una più ampia ed articolata ricostruzione della giurisprudenza europea è alla base della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), per violazione degli articoli 111, primo comma, e 117, primo comma, Cost., come integrati dall'art. 6 CEDU (sentenza n. 191). Ai fini che qui interessano, va segnalato che l'intera motivazione della pronuncia ruota intorno alla giurisprudenza europea e conduce ad un accoglimento delle censure sia sotto il profilo convenzionale che sotto quello concernente l'art. 111 Cost.

Con l'ordinanza n. 158 la Corte dichiara la manifesta infondatezza, anche in riferimento ai parametri convenzionali evocati (artt. 6 e 14 CEDU e art. 1 Protocollo n. 1) in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., della questione di costituzionalità dell'art. 38, comma 1, lett. a) d.l. n. 98 del 2011 che dispone l'estinzione di processi pendenti in primo grado in materia previdenziale nei quali sia parte l'INPS, il cui valore non superi complessivamente il valore di 500 euro. Sotto il profilo dell'art. 6 CEDU, secondo la Corte la disposizione censurata "ben si armonizza con la definizione di «interesse finanziario» dello Stato offerta dalla Corte di Strasburgo (Lilly France c. Francia, sentenza 25 novembre 2010; Scanner de l'Ouest Lyonnais c. Francia, sentenza 21 gennaio 2007). Quanto alla censura in riferimento all'art. 1 Protocollo n. 1 in combinato disposto con l'art. 14 CEDU il Giudice delle leggi ricorda l'ampio margine di apprezzamento riconosciuto in materia economica e sociale agli Stati dalla Corte europea (Carson e altri contro Regno Unito, sentenza 16 marzo 2010; Burden c. Regno Unito, sentenza del 29 aprile 2008) ed esclude che la disposizione censurata dia luogo ad una discriminazione priva di giustificazione obiettiva e

ragionevole, vale a dire non proporzionata nel rapporto tra mezzi impiegati e scopo perseguito (Stec e altri c. Regno Unito, sentenza 6 luglio 2005 [*recte* sentenza del 12 aprile 2006; o decisione del 6 luglio 2005]).

#### **2.2.2.2. *L'assorbimento dei profili convenzionali nella decisione sulla fecondazione assistita eterologa***

Merita una menzione anche in questa sede la sentenza n. **162**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge n. 40 del 2004 che prevedevano il divieto del ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, qualora sia stata diagnosticata una patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute ed irreversibili. La questione era stata riproposta dopo che la Corte, con l'ordinanza n. 150 del 2012 aveva restituito gli atti ai giudici remittenti per un nuovo esame della rilevanza della questione a seguito della pubblicazione della sentenza definitiva della Grande Camera della Corte EDU nel caso S.H. e altri c. Austria, sentenza 3 novembre 2011. La Corte affronta *funditus* le censure relative ai parametri interni ed accoglie la questione in riferimento all'art. 2 Cost. Restano assorbiti i motivi di censura formulati in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. integrato dagli artt. 8 e 14 CEDU. I giudici remittenti ritenevano che la disciplina censurata ledesse il diritto all'identità e all'autodeterminazione delle coppie affette da sterilità o infertilità assoluta, riconosciuti dalla Corte EDU in particolare nei casi S.H. e altri c. Austria; Costa e Pavan, sentenza 28 agosto 2012; Dickson c. Regno Unito, Grande Camera, sentenza 4 dicembre 2007. Come con la sentenza n. 278 del 2013, il Giudice delle leggi affronta l'esame delle questioni di costituzionalità concernenti temi eticamente sensibili a partire dalla prospettiva costituzionale interna, lasciando sullo sfondo le questioni di convenzionalità sollevate *ex art.* 117, primo comma, Cost.

#### **2.2.2.3. *Sul cd. divorzio imposto: la non fondatezza della relativa questione di costituzionalità sotto il profilo convenzionale e il suo accoglimento in base ai parametri interni***

Il Giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 2 Cost., degli artt. 2 e 4 della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di sesso), nella parte in cui non prevedono che la sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso di uno dei coniugi, che provoca lo scioglimento del matrimonio, consenta, comunque, ove entrambi lo richiedano, di mantenere in vita un rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata, che tuteli adeguatamente i diritti e gli obblighi della coppia medesima, con le modalità da statuirsi dal legislatore. La questione era stata sollevata anche in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. integrato dagli artt. 8 e 12 CEDU come interpretati dalla giurisprudenza europea (H. c. Finlandia, sentenza 13 novembre 2012 e Schalk e Kopf c. Austria, sentenza 24 giugno 2010). La Corte reputa non pertinenti i riferimenti, avendo la Corte di Strasburgo riconosciuto in materia agli Stati un ampio margine di apprezzamento (sentenza n. **170**).

#### **2.2.2.4. *Tutela della proprietà ed equo indennizzo in caso di espropriazione per pubblica utilità***

Tornano alla Corte alcune questioni di costituzionalità aventi ad oggetto il criterio della determinazione dell'indennità di espropriazione. In particolare con la sentenza n. **187** il Giudice delle leggi è pervenuto alla dichiarazione di incostituzionalità della normativa trentina oggetto di censura che riproduceva sostanzialmente il criterio della determinazione dell'indennità di espropriazione delle «aree non edificabili» recato dalla normativa nazionale già dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 181 del 2011, per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost in relazione all'art. 1 dell'art. 1 del Protocollo addizionale della CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, e con l'art. 42, terzo comma, Cost.. Con la sentenza del 2011 la Corte aveva infatti dichiarato l'incostituzionalità del criterio del cosiddetto valore agricolo medio, ritenuto elusivo del legame, richiesto dalla giurisprudenza della Corte EDU, che l'indennità deve avere con il valore di mercato del bene espropriato, nonché non rispondente all'esigenza, espressa dalla stessa Corte costituzionale più volte, di garantire all'espropriato un serio ristoro (n. 3 del Considerato in diritto).

Il Giudice costituzionale è pervenuto, invece, ad una declaratoria di inammissibilità (sentenza n. **213**), per aver omesso il remittente di motivare in ordine all'attualità della rilevanza, di analoghe questioni sollevate sulla legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 (Espropriazioni per causa di pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale).

### **2.2.3. In materia penale**

#### **2.2.3.1. Sul principio di pubblicità delle udienze**

La Corte è stata chiamata nuovamente a pronunciarsi in ordine alla garanzia del principio di pubblicità delle udienze (v. già sentenza n. 93 del 2010 in riferimento al procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione): nell'anno in esame con riguardo al procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza. Con la sentenza n. **135** il Giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per contrasto con l'art. 111, primo comma, Cost e con l'art. 117, primo comma, Cost. integrato dall'art. 6 CEDU - degli artt. 666, comma 3, 678, comma 1, e 679, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza si svolga davanti al magistrato di sorveglianza e al tribunale di sorveglianza, nelle forme dell'udienza pubblica. Nella motivazione la Corte si confronta in modo molto puntuale con i principi elaborati in materia dalla giurisprudenza europea e pur non rinvenendo una sentenza della Corte EDU in termini, valendosi della tecnica del *distinguishing*, il Giudice costituzionale reputa che le conclusioni a cui è pervenuta la Corte europea in rapporto ai procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione (Capitani e Campanella c. Italia, sentenza 17 maggio 2011; Leone c. Italia, sentenza 2 febbraio 2010; Bongiorno e altri c. Italia, sentenza 5 gennaio 2010; Perre e altri c. Italia, sentenza 8 luglio 2008; Bocellari e Rizza c. Italia, sentenza 13 novembre 2007) e per la riparazione dell'ingiusta detenzione (Lorenzetti c. Italia, sentenza 10 aprile 2012) non possono non valere anche in relazione al procedimento di applicazione delle misure di sicurezza, che ha come obiettivo precipuo l'accertamento in concreto della pericolosità sociale del soggetto che dovrebbe essere sottoposto alla misura. Non si è dunque di fronte ad un contenzioso a carattere meramente tecnico, rispetto al quale possa ritenersi non necessario il controllo del pubblico sull'esercizio dell'attività giurisdizionale (nn. 4-7 del Considerato in diritto).

### **3. Il giudizio sulle leggi in via principale**

Nei giudizi sulle leggi in via principale si rinvengono ancora rari riferimenti alla CEDU e alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, anche in ragione della natura di tale giudizio volto in primo luogo a dirimere i conflitti di competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni e Province autonome.

Nell'anno si segnala soltanto la sentenza n. **104**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge Regione Autonoma Valle d'Aosta n. 5 del 2013 nella parte in cui stabiliva che le disposizioni modificate o inserite da tale legge, le quali prevedevano sanzioni amministrative, si applicavano ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore. La questione viene accolta sotto il profilo della violazione dell'art. 25 Cost., ma il Giudice delle leggi non manca di mettere in luce la coerenza delle garanzie di tutela offerte dalle giurisprudenze costituzionale ed europea: "l'esame di tale censura deve prendere le mosse dalla sentenza n. 196 del 2010 nella quale questa Corte ha affermato che dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo formatasi sull'interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, si ricava «il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto». Detto principio è peraltro desumibile anche dall'art. 25, secondo comma, Cost., «il quale – data l'ampiezza della sua formulazione («Nessuno può essere punito [...]») – 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» (sempre sentenza n. 196 del 2010)" (n. 7.2. del Considerato in diritto).

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

Riferimenti all'art. 6 CEDU (e alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo) sono presenti altresì in pronunce rese nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato *ex art.* 68, primo comma, Cost. sia nella fase di delibazione dell'ammissibilità del conflitto (ordinanze nn. **150**, **271**, **286**), sia nella fase di merito (sentenze nn. **115**, **221**, **264**, **265**). In tutte le pronunce la Corte ha accolto il ricorso dei giudici ed annullato le delibere di insindacabilità delle Camere, riferendosi anche alla



giurisprudenza europea, talora in modo generico (sentenze **264, 265**), in alcuni casi invece richiamando puntualmente alcune delle sentenze della Corte europea rese nei confronti dell'Italia ed in particolare i casi Cordova (1 e 2) c. Italia; CGIL e Cofferati c. Italia, nei quali la Corte di Strasburgo ha dichiarato la violazione dell'art. 6 CEDU, in quanto la prerogativa parlamentare dell'insindacabilità era stata interpretata in maniera estensiva, privando in tal guisa i ricorrenti del diritto al giudice (sentenze nn. **115, 221**).

Nell'ordinanza n. **185**, in cui il ricorso *ex art.* 68, primo comma, Cost. è dichiarato improcedibile, la Corte rileva altresì l'inammissibilità della questione di costituzionalità, di cui la parte chiedeva l'autorimessione, sulle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte, in quanto estranee al sindacato di legittimità affidatole. Detta questione era stata sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 11, 117, primo comma, Cost., integrato dagli artt. 6 e 13 CEDU e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

### ***5. Il giudizio per conflitto di attribuzione tra enti***

Si registra un unico caso in cui la CEDU viene richiamata in un giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, invero ai fini dell'istanza avanzata dalla Regione ricorrente di autoremissione di una questione di legittimità costituzionale sollevata sulle norme applicabili nella specie in riferimento, tra l'altro, all'art. 117, primo comma, Cost. “anche in relazione a quanto prevede la Convenzione europea dei diritti dell'uomo all'art. 7”. La Corte respinge l'istanza poiché irrilevante alla luce dell'esito del conflitto (sentenza n. **130**).

## *Sezione III*

### *Diritto interno e diritto internazionale*

#### *1. Premessa*

Nella giurisprudenza del 2014 si rinvengono richiami a trattati internazionali diversi da quelli di adesione alla UE e della CEDU nel giudizio sulle leggi in via principale (sentenza n. **44**), nel giudizio in via incidentale (sentenze nn. **143, 172, 238, 239**; ordinanze n. **247**).

Non si segnalano richiami nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti e tra poteri.

Nei giudizi in via incidentale sono stati invocati diversi trattati sui diritti umani, ad integrazione di un parametro costituzionale interno: è richiamato ad esempio il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge del 25 ottobre 1977, n. 881 (spec. art. 15, ordinanza n. **247**).

La Convenzione sui diritti del fanciullo conclusa a New York il 20 novembre 1989 (spec. art. 3), ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176 è stata richiamata ad adiuvandum al fine di sottolineare come il principio della preminenza dell'interesse del minore assuma una "pregnanza particolare quando si discuta dell'interesse del bambino in tenera età a godere dell'affetto e delle cure materne" (sentenza n. **239**, n. 8 del Considerato in diritto).

Viene indirettamente evocata, mediante il riferimento alla sua legge di ratifica ed esecuzione (1° ottobre 2012, n. 172), la Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007 (sentenza n. **143**, n. 2 del Considerato in diritto).

Nell'ambito dei trattati sottoscritti in seno al Consiglio d'Europa si richiama altresì (sentenza n. **172**), a completamento del quadro normativo di riferimento, la Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011 (ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 giugno 2013, n. 77)

Nei giudizi in via principale, si segnala un caso di evocazione da parte di alcune delle Regioni ricorrenti, come parametro interposto *ex art. 117, primo comma, Cost.*, della Carta europea delle autonomie locali firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439: le ricorrenti lamentavano la violazione degli impegni assunti nel contesto europeo a seguito del trasferimento coattivo ad amministrazioni di secondo grado di funzioni, strutture e risorse relative a tutte le funzioni amministrative e di gestione dei pubblici servizi dei Comuni minori (sentenza n. **44**, n. 15.1 del Considerato in diritto).

Non si rinvengono richiami nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti e tra poteri.

#### *2. Aspetti processuali*

##### *2.1. I veicoli d'ingresso del diritto internazionale nei giudizi di costituzionalità*

Soltanto in un caso si rinviene l'evocazione del diritto internazionale come parametro interposto dell'art. 117, primo comma, Cost., che vincola il legislatore statale e regionale al rispetto degli obblighi internazionali (sentenza n. **44**); negli altri casi i trattati internazionali hanno contribuito di fatto alla definizione della portata delle disposizioni costituzionali invocate come parametri diretti (artt. 3, 29, 30 31 Cost.: sentenza n. **239**), o alla ricostruzione del quadro normativo di riferimento (sentenza n. **143**).

Nella pronuncia più significativa dell'anno (sentenza n. **238**) il diritto internazionale è oggetto del giudizio di costituzionalità, scrutinato in riferimento agli artt. 2 e 24 Cost. Nella medesima pronuncia la Corte chiarisce la portata degli artt. 10, primo comma e 11 Cost.

### 3. Aspetti sostanziali

Con la sentenza n. **238** la Corte, in riferimento agli artt. 2 e 24 Cost., ha dichiarato l'illegittimità costituzionale: 1) dell'art. 3 della legge 14 gennaio 2013, n. 5 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento all'ordinamento interno); 2) dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945); 3) della norma "prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost." della norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati. Tutte le questioni sono state accolte - sembra da ritenersi benché nel dispositivo n. 1 non risulti chiaramente - nella parte in cui obbligano il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia (CIG) che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti (adottati *iure imperii*) di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti fondamentali. Nell'ampia ed articolata motivazione, in vista della definizione del giudizio, la Corte costituzionale ha affrontato e risolto problematiche di ordine generale concernenti i rapporti tra l'ordinamento interno e quello internazionale, anche delimitando le competenze al riguardo delle Corti e dei giudici comuni. Nei paragrafi seguenti si dà conto dei passaggi argomentativi che hanno condotto il Giudice delle leggi all'accoglimento delle questioni prospettate.

#### ***3.1. Assoggettabilità a sindacato di costituzionalità delle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute formatesi prima e dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana***

A seguito di un'eccezione dell'Avvocatura dello Stato, la Corte ripercorre la sua giurisprudenza sulla sindacabilità delle norme di diritto internazionale (spec. sentenza n. 48 del 1979) e conferma il principio affermato sin dalla sua prima sentenza (n. 1 del 1956) secondo cui il controllo di costituzionalità riguarda sia norme posteriori che norme anteriori alla Costituzione repubblicana. E ciò, ha l'occasione di chiarire la Corte, "vale anche per le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute di cui al meccanismo di adattamento automatico dell'art. 10, primo comma, Cost. che si siano formate prima o dopo la Costituzione". Ad un siffatto sindacato non osta l'art. 134 Cost. che "assoggetta al controllo accentrato di costituzionalità tutte le leggi, gli atti e le norme le quali, pur provviste della stessa efficacia delle leggi formali, ordinarie e costituzionali, siano venute ad esistenza per vie diverse dal procedimento legislativo" (sentenza n. **238**, n. 2.1. del Considerato in diritto).

#### ***3.2. Interpretazione "particolarmente qualificata" delle norme internazionali da parte della Corte internazionale di giustizia e diritti fondamentali come limiti all'ingresso delle stesse nell'ordinamento interno: alla Corte costituzionale spetta la verifica di compatibilità***

Come già affermato con riguardo alla CEDU, la cui portata è da assumersi nell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo (sentenze nn. 348 e 349 del 2007), anche in riferimento al diritto internazionale il Giudice delle leggi definisce "particolarmente qualificata" l'interpretazione fornita dalla CIG, facendone discendere l'insindacabilità di siffatte interpretazioni da parte di amministrazioni e/o giudici nazionali, ivi compresa la stessa Corte costituzionale (sentenza n. **238**, n. 3.1 del Considerato in diritto). Resta salva tuttavia la risoluzione dei conflitti tra norme internazionali, da applicare nell'ordinamento interno come interpretate nell'ordinamento internazionale e che hanno rango costituzionale *ex art. 10, primo comma, Cost.*, e norme e principi della Costituzione che con esse presentino elementi di contrasto non superabili sul piano ermeneutico, come accade nel caso in cui il contrasto verta sui principi qualificanti e irrinunciabili dell'assetto costituzionale e sui principi che sovrintendono alla tutela dei diritti fondamentali della persona. In queste ipotesi la Corte riserva al giudice nazionale, ed in via esclusiva a se stessa (stante il sistema accentrato di controllo di costituzionalità: sentenze n. 1 del 1956, n. 284 del 2007, n. 120 del 2014), la necessaria "verifica di compatibilità costituzionale, nel caso concreto, che garantisca l'intangibilità di principi fondamentali dell'ordinamento interno ovvero ne riduca al minimo il sacrificio". Il Giudice delle leggi ribadisce quindi che i diritti inalienabili della persona costituiscono un limite all'ingresso nell'ordinamento delle norme internazionali generalmente riconosciute *ex art. 10, primo comma, Cost.* (sentenze n. 48 del 1978 e n. 73 del 2001) e delle norme di esecuzione dei patti lateranensi e del Concordato (sentenze n. 18 del 1982, n. 32 e n. 31 del 1971); essi operano come controlimiti

all'ingresso delle norme dell'Unione europea (*ex multis*, sentenze n. 183 del 1973, n. 170 del 1984, n. 232 del 1989, n. 168 del 1991, n. 284 del 2007). (Si v. sentenza n. **238**, nn. 3.1-3.3 del Considerato in diritto).

**3.3. Il sacrificio totale e sproporzionato del diritto al giudice ed a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti rispetto all'obiettivo di non incidere sull'esercizio della potestà di governo che nella specie si è manifestata mediante comportamenti qualificati come crimini di guerra e contro l'umanità**

Rinviando ai Capp. 1 (par. 8) e 2 (parr. 2.1. e 2.2.) della presente relazione l'approfondimento della portata della sentenza in esame in ordine al diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale, basti ricordare qui che il sacrificio totale del diritto alla tutela giurisdizionale di diritti fondamentali lesi da condotte riconosciute come crimini gravi risulta del tutto sproporzionato: non può infatti considerarsi interesse pubblico preminente, l'obiettivo di non incidere sull'esercizio della potestà di governo dello Stato, allorché quest'ultima si è espressa "con comportamenti qualificabili e qualificati come crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi della persona, in quanto tali estranei all'esercizio legittimo della potestà di governo". L'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione del giudice italiano consentita dagli artt. 2 e 24 Cost. protegge la funzione e non comportamenti lesivi di diritti fondamentali (sentenza n. **238**, nn. 3.4 del Considerato in diritto)

**3.4. Segue: le conseguenze sul rinvio di cui all'art. 10, primo comma, Cost.**

Di particolare rilievo ai fini che qui interessano è la conclusione cui la Corte perviene sul piano dell'art. 10, primo comma, Cost., una volta accertata la violazione dei parametri costituzionali invocati dal giudice remittente. Essa infatti chiarisce che il contrasto rilevato, "laddove la norma internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati comprende anche atti ritenuti *iure imperii* in violazione del diritto internazionale e dei diritti fondamentali della persona, impone a questa Corte di dichiarare che rispetto a quella norma, limitatamente alla parte in cui estende l'immunità alle azioni di danni provocati da atti corrispondenti a violazioni così gravi, non opera il rinvio di cui al primo comma dell'art. 10 Cost. Ne consegue che la parte della norma sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati che confligge con i predetti principi fondamentali non è entrata nell'ordinamento italiano e non vi spiega, quindi, alcun effetto". (sentenza n. **238**, n. 3.5 del Considerato in diritto).

[Analogamente, con riferimento alla norma convenzionale che impegna lo Stato italiano al rispetto degli obblighi discendenti dall'adesione alla Carta delle Nazioni Unite (art. 1 della legge n. 848 del 1957), la Corte chiarisce che "l'impedimento all'ingresso nel nostro ordinamento della norma convenzionale" - limitatamente alla parte in cui vincola lo Stato italiano, e per esso il giudice, a conformarsi alla sentenza 3 febbraio 2012 della CIG che lo costringe a negare la propria giurisdizione in ordine alle azioni di risarcimento danni per crimini contro l'umanità - "si traduce - non potendosi incidere sulla legittimità di una norma esterna - nella dichiarazione di illegittimità della legge di adattamento speciale limitatamente a quanto contrasta con i conferenti principi costituzionali fondamentali", restando ferma ed indiscussa la perdurante validità ed efficacia della legge di adattamento per la parte restante (sentenza n. **238**, n. 4.1 del Considerato in diritto). Il Giudice delle leggi parrebbe invece pervenire ad una dichiarazione secca di incostituzionalità dell'art. 3 della legge n. 5 del 2013 secondo cui "Ai fini di cui all'articolo 94, paragrafo 1, dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945 e reso esecutivo dalla legge 17 agosto 1957, n. 848, quando la Corte internazionale di giustizia, con sentenza che ha definito un procedimento di cui è stato parte lo Stato italiano, ha escluso l'assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile, il giudice davanti al quale pende controversia relativa alle stesse condotte rileva, d'ufficio e anche quando ha già emesso sentenza non definitiva passata in giudicato che ha riconosciuto la sussistenza della giurisdizione, il difetto di giurisdizione in qualunque stato e grado del processo". Una siffatta conclusione parrebbe però eccedente rispetto al *petitum* e non coerente con la motivazione che sorregge gli altri due dispositivi di accoglimento].